SUSANNA JÄRVI

ALKU ympäristöhallinnossa

Aluehallintouudistus 2010 ympäristöasiantuntijoiden näkökulmasta

■

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA
Esitetään Tampereen yliopiston
johtamiskorkeakoulun johtokunnan suostumuksella
julkisesti tarkastettavaksi Tampereen yliopiston
Pinni B:n luentosalissa 1096, Kanslerinrinne 1, Tampere,
11. päivänä huhtikuuta 2015 klo 12.

TAMPEREEN YLIOPISTO

SUSANNA JÄRVI

ALKU ympäristöhallinnossa

Aluehallintouudistus 2010 ympäristöasiantuntijoiden näkökulmasta

Acta Universitatis Tamperensis 2037
Tampere University Press
Tampere 2015

TAMPEREEN YLIOPISTO

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA
Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -ohjelmalla Tampereen yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti.

Copyright ©2015 Tampere University Press ja tekijä

Kannen suunnittelu
Mikko Reinikka

Myynti:
kirjamyynti@juvenes.fi
http://granum.uta.fi

Acta Universitatis Tamperensis 2037
ISBN 978-951-44-9748-3 (nid.)
ISSN-L 1455-1616
ISSN 1455-1616

Acta Electronica Universitatis Tamperensis 1526
ISBN 978-951-44-9749-0 (pdf)
ISSN 1456-954X
http://tampub.uta.fi

Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print
Tampere 2015

Kiitokset

Paitsi hallinto ja organisaatiot myös elämä tuo eteen muutoksia. Tämän väitöskirjan tekeminen on kohdallani yksi niistä. Alkujaan Turun yliopistosta luonnontieteilijäksi valmistuessani olin vakuuttunut tekeväni väitöskirjan biologian alalta. Suunnitelmat kuitenkin vaihtuivat ja aloitin hallintotieteen opinnot Tampereen yliopistossa 2005. Kiinnostuin alasta ja päätin hakea jatkokoulutuspaikkaa. Tutkimusaiheesta kiinnostuin työskennellessäni ympäristöhallinnossa aikana, jolloin uutta aluehallinnon uudistusta käynnisteltiin.

Kiitän ohjaajaani professori (emeritus) Juha Vartolaa, että hän uskoi minuun ja tutkimukseeni ja ohjasi tutkimusta oikeaan suuntaan. Esimerkiksi tutkimusaiheen rajaaminen oli tuottanut minulle ongelmia jo gradua tehdessäni, teorioiden käsittelystä puhumattakaan. Väitöskirjatutkimuksen loppupuolella sain ohjaajakseni myös professori Jari Stenvallin, jota kiitän vakuuttavasta ohjauksesta hetkellä, jolloin oma uskoni projektiin oli loppua. Kiitän myös yliopistonlehtori (emeritus) Antti Talkkaria kvantitatiivisen analyysin ohjauksesta. Kiitän yliopistonlehtori Timo Keskipetäjää ja yliopisto-opettaja Elias Pekkolaa arvokkaista kommenteista tutkimuksen parantamiseksi projektin aikana.

Kiitän väitöskirjan esitarkastuksesta dosentti Tarja Saarelaa ja dosentti Markku Kiviniemeä, jolle kiitos myös vastaväittäjän rooliin lupautumisesta.

Sain tehdä tutkimustyötä kokoaikaisesti, kiitos rahoittajille. Ohjaajani Juha Vartolan suosituksen ansiosta sain Tampereen yliopiston jatko-opiskelijoille myöntämän apurahan. Samaan aikaan myönsi Maj ja Tor Nessling -säätiö minulle apurahan kolmeksi vuodeksi. Näin apurahakauteni oli melkein nelivuotinen.

Kiitän tätiäni Kristiina Meyersiä englannin kielisen abstractin kieliasun tarkastamisesta. Kiitos kaikille sukulaisille ja ystäville kannustuksesta sekä työhön että yleisesti elämään liittyvissä asioissa.

Tein tutkimustyötä paljon kotona, vaikka minulla oli työhuone yliopistollakin. Poikani ihmettelivät, että mitä oikein teen, kun en lähde aamulla työpaikalle. Lisäksi ihmetystä vuosien varrella herätti se, että äiti lukee aina, on omissa ajatuksissaan ja ruuat palavat uuniin. Yritin sitä selittää, mutta ilman konkreettista näyttöä asiaa oli hieman vaikeaa varmaankin ymmärtää. Tässä on nyt se konkreettinen tulos siitä, mitä olen tehnyt viime vuodet. Jesse ja Joona; tämä kirja on omistettu teille.

Tiivistelmä

Tutkimus on hallintotieteellinen hallinnonuudistus- ja organisaatiomuutostutkimus, missä tarkastellaan aluehallintouudistusta 2010 ympäristöhallinnon näkökulmasta. Tutkimuskohteena on ELY-keskusten ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualueiden eli entisten ympäristökeskusten henkilöstö. Tutkimuksen erityisenä tarkoituksena on selvittää, mitkä tekijät vaikuttavat uudistuksen onnistumiseen ja mikä on aluehallintouudistuksen merkitys ympäristöhallinnon kannalta. Tavoitteeseen pyritään selvittämällä, miten henkilöstö ympäristöalan asiantuntijana on kokenut hallinnonuudistuksen.

Tutkimusaihetta lähestyttiin aluksi kvantitatiivisen lomaketutkimuksen ja seuraavaksi haastattelututkimuksen kautta. Lomaketutkimuksen avulla haluttiin selvittää kokemuksia uudistuksesta laajemmin eli etsittiin tietoa siitä, mihin seikkoihin kokemukset kytkeytyvät. Tätä jatkettiin syventämällä lomaketutkimuksen tuloksia kvalitatiivisten aineistojen, lomakeaineiston avointen kysymysten ja ryhmähaastattelujen avulla. Lomaketutkimus tehtiin vuodenvaihteessa 2011–12 ja haastattelut suoritettiin ryhmähaastatteluina tammikuussa 2014.

Tutkimus vahvistaa aiempaa tutkimusta organisaatiouudistuksista ja tukee muutosprosessin ja -johtamisen sekä organisaatiokulttuurin teoreettista taustaa. Tutkimuksen perusteella voidaan määritellä keskeiset tyytymättömyyteen liittyvät seikat ympäristötehtävissä ja osoittaa, että uudistuksen onnistumiseen vaikuttavat tekijät liittyivät uudistusprosessin suunnitteluun, johtamiseen, hallinnon hajanaisuuteen sekä työtehtäviin ja organisaatiokulttuuriin.

Tutkimuksen perusteella voidaan ymmärtää ympäristötehtävien erityispiirteiden merkitys etenkin uudistusten yhteydessä sekä todeta henkilöstön sitoutumisen liittyvän ennemmin ammatillisiin ympäristötehtäviin kuin organisaatioon.

Abstract

This study is based on a public reform and organisational change research. It examines the regional administration reform in 2010, from the perspective of environmental administration. The target group was ELY Centre's (Centre for Economic Development, Transport and the Environment) staff, responsible for the environment and natural resources.

The specific purpose of this study was to establish the factors that influence the success of the reform and its significance to regional environmental administration. This will be achieved by establishing how the staff has experienced that reform.

The initial research was conducted using a quantitative questionnaire, followed by in depth interviews. The questionnaire was aimed at clarifying the wider experiences relating to the reform, in other words, seeking information about which issues the experiences related to. The questionnaire was completed at the end of 2011 and beginning of 2012 and the interviews as a group, in January 2014.

The study confirms outcomes of previous research of organizational reforms and supports the theoretical background of change process, change management and organizational culture. The research enables us to define the key areas of dissatisfaction in environmental tasks. It also shows that the factors for success of the reform process are related to the planning, management, heterogeneity of administration, tasks and organizational culture.

The research enables us to understand the significance of special features of the environmental tasks, in the context of reform, and to identify the staff's commitment to the environment related professional tasks rather than the organization.

Sisältö

Luku I Tutkimuksen taustaa ... 9
1 Johdanto ... 9
1.1 Tutkimuksen tavoite, merkitys ja pääkäsitteet ... 10
1.2 Tutkimusraportin rakenne ja tutkimusprosessi ... 14

Luku II Ympäristönsuojelun ja – hallinnon kehitys ... 16
2 Ympäristöhallinto tutkimuskohteena ... 16
2.1 Ympäristön- ja luonnonsuojelu käsitteinä ... 17
2.2 Luonnon- ja ympäristönsuojelun historia ... 19
2.3 Ympäristöhallinnon kehitys ... 24
2.4 Yhteenveto luonnon- ja ympäristönsuojelun sekä ympäristöhallinnon kehityksestä ... 32

Luku III Aluehallintouudistus 2010 eli ALKU- hanke ... 37
3 Aluehallinnon käsite ... 37
3.1 Aluehallinnon kehittäminen Suomessa ... 40
3.2 Aluehallintouudistus 2010 eli ALKU – hanke ... 44
3.2.1 ELY-keskukset ... 53
3.2.2 Aluehallintovirastot ... 57
3.2.3 ALKU-uudistuksen yhteydet maakuntahallintoon ... 61
3.3 Tutkimuksia ja selvityksiä aluehallintouudistuksesta sekä uusia hankkeita ... 62

Luku IV Tutkimuksen teoreettinen tausta ... 66
4 Organisaatiomuutoksen teoreettinen tarkastelu ... 66
4.1 Muutoksen käsite ja muutosta koskeva tutkimus ... 66
4.2 Muutos prosessissa – miten muutos etenee organisaatiossa ... 72
4.3 Organisaatiofuusio muutoksena ... 77
4.4 Henkilöstö muutoksessa ... 83
4.4.1 Henkilöstö ja muutoksen johtaminen ... 89
4.4.2 Henkilöstö ja organisaatiokulttuuri ... 97
4.5 Organisaatiomuutosteorioiden suhteesta valtionhallintoon ... 107
4.6 Yhteenveto teoreettisen taustan suhteesta ALKU-uudistukseen ja tutkimuksen teema-alueiden valintoihin ... 112

Luku V Tutkimuksen metodologia ... 115
5 Tutkimuksen metodiset valinnat ja aineistot ... 115
5.1 Kvantitatiivinen tutkimusote ja tutkimukseen osallistuneiden taustatiedot ... 117
5.2 Kvalitatiivinen tutkimusote ... 121
5.2.1 Menetelmänä ryhmähaastattelu ... 122
5.2.2 Ryhmähaastatteluaineiston analysointi ... 123
5.3 Aineistojen luotettavuus ... 125
5.3.1 Kvantitatiivinen aineisto ... 125
5.3.2 Kvalitatiivinen aineisto ... 129

Luku VI Tutkimuksen tulokset ... 131
6 Aluehallintouudistus henkilöstön kokemana ... 131
6.1 Vastaajien näkemys ympäristöasioiden hoidosta ... 138
6.2 Uudistuksen aikaansaamaan tyytymättömyyden kokemukseen yhteydessä olevat tekijät ... 141
6.2.1 Aluehallintouudistuksen kokeminen ympäristötehtävien onnistumisen kautta ... 142
6.2.2 Ympäristötehtävien onnistumista kuvaavat ulottuvuudet ... 143
6.2.3 Ympäristötyöhön liittyvien ulottuvuuksien suhde taustamuuttujiin ... 148
6.2.4 Ympäristötyöhön liittyvien ulottuvuuksien suhde tyytymättömyyden kokemiseen ... 151
6.2.5 Onko tyytymättömyys selittävissä uudistukseen liittyvillä ulottuvuuksilla? ... 155
6.2.6 Tyytymättömyyden kuvaaminen kvalitatiivisen analyysin avulla ... 157
6.3 Yhteenveto lomaketutkimuksen tuloksista ... 164
6.4 Kokemuksia ALKU-uudistuksesta ... 168
6.4.1 Uudistus prosessina ... 168
6.4.2 Muutoksen johtaminen ... 176
6.4.3 Organisaatiokulttuuri ... 183
6.4.4 Tulevaisuus ... 195
6.5 Yhteenveto haastattelututkimuksesta ... 197
6.6 Kokoava pohdinta kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen analyysin tuottamista tuloksista ... 199

Luku VII Loppupäätelmät ... 208
7 Tutkimuksen tavoite, keskeiset tulokset ja johtopäätökset ... 208
7.1 Tutkimuksen keskeiset tulokset ja johtopäätökset ... 209
7.2 Tutkimuksen luotettavuus ... 220
7.3 Lopuksi ... 223

Lähteet 227
Liitteet 243

Luku I Tutkimuksen taustaa

1 Johdanto

Yhteiskunnat toimivat muuttuvissa taloudellisissa, poliittisissa ja teknologisissa ympäristöissä, missä tarvitaan joustavuutta ja oppimista, kuten Orlikowski (1996, 63) toteaa: ”stability is out, change is in”.[1] Weick & Quinn (1999, 382) toteavat, että voidakseen ymmärtää organisaatiomuutosta, pitää ymmärtää organisaatioiden olemusta sellaisenaan ja niiden riippuvuussuhteita. Jotta voisi ymmärtää muutosprosessia, pitää tiedostaa, millaisena muutos esiintyy ajan mittaan ja kuinka aika siihen vaikuttaa (Van de Ven & Poole 2005, 1394). Whetten (1989, 490–492) on esittänyt, että organisaatiomuutosteorian pitää sisältää elementit mitä muutetaan (kulttuuria, strategiaa vai toimintaa), miten muutetaan (miten suhteutuvat toisiinsa, mikä seuraa mistä, esimerkiksi strategia ennen rakennetta), miksi muutetaan sekä ketä muutos koskee, missä ja milloin.[2]

Suomen julkisessa hallinnossa tapahtuu ja on tapahtunut muutoksia, jotka ovat merkittäviä ja isoja, vaikka valtionhallintoa on pidetty staattisena (Juuti & Virtanen 2009, 18–20). Julkisen sektorin kehittäminen oli globaali ilmiö 1990 – luvulla (Gauld 2003, 303) ja tällöin julkista hallintoa kehitettiin myös Suomessa monella tavalla. Pinnalla olivat mm. tulosohjaus, liikelaitosuudistus, keskushallinnon organisaatiorakenteiden kehittäminen, alueellistaminen, palvelujen laadun kehittäminen, aluehallinnon ja kuntien kehittäminen 2000-luvulla, keskushallinnon organisaatiomuutokset (2008), aluehallintouudistus (2010), kihlakuntajärjestelmän purku, valtion kriisijohtamismallin toteuttaminen kaikilla hallinnon tasoilla sekä Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen. Edelleen aluejakoja on yhtenäistetty, poliisiorganisaatio uudistettu, yliopistoja kehitetty, lääninhallitukset lakkautettu ja viranomaisten määrää on vähennetty merkittävästi (Juuti & Virtanen 2009, 18–20.)

Tämän tutkimuksen taustalla on valtion aluehallintouudistus (ALKU-hanke), joka astui voimaan vuoden 2010 alussa. Uudistuksessa ympäristökeskukset, TE- keskukset, lääninhallitukset, ympäristölupavirastot, työsuojelupiirit, työsuojelutoimistot ja

---

[1] Ks. Wilkinson (1996, 505); Haveri (2000, 9).

[2] Ks. myös Burke (2008, 126).

tiehallinto yhdistettiin kahdeksi isoksi organisaatioksi: ELY (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus) ja AVI (Aluehallintovirasto). ALKU-hanke kuului pääministeri Matti Vanhasen II hallitusohjelman linjauksiin (Valtioneuvosto 19.4.2007). Tutkimuskohteena oli ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueiden eli entisten ympäristökeskusten henkilöstö.

Uudistuksessa muuttuivat sekä organisaatiorakenteet että valtionhallinnon palvelujärjestelmä. Lisäksi muutos kohdistui henkilöstöresursseihin ja ohjausjärjestelmiin. Uudistus kosketti melkein 6000 henkilöä aluehallinnossa. Kovinta kritiikkiä valmistelu- ja toteutusvaiheessa aiheuttivat henkilöstöasiat ja pelättiin jopa henkilöstön työmotivaation ja työkyvyn heikentymistä. Onnistuessaan uudistuksen ajateltiin tarjoavan henkilöstölle mahdollisuuksia asiantuntijuuden kehittämiseen ja uralla etenemiseen. Aiempien julkisen sektorin fuusioiden (mm. Paras-hanke[3] ja kuntaliitokset) yhteydessä tutkimustulokset ovat osoittaneet, että keskeisiä piirteitä muutoksen onnistumisessa ovat olleet henkilöstöasioihin liittyvä suunnitelmallisuus, yksilöllisen turvallisuuden aikaansaaminen, muutosprosessin yhteisöllinen käsittely, luottamus sekä muutosta tukeva esimiestyö. (Karppi ym. 2011, 24; Karppi & Oulasvirta 2011, 207).

1.1 Tutkimuksen tavoite, merkitys ja pääkäsitteet

ALKU-uudistuksen vaikutuksia voidaan tarkastella joko sisäisestä tai ulkoisesta kontekstista käsin. Ulkoisessa muutoksessa on kyse toiminnallisten organisaatiorakenteiden muuttumisesta ja sisäisessä muutoksessa on kyse henkilöstöresursseista ja ohjausjärjestelmistä. (Karppi ym. 2011, 206.) Tässä tutkimuksessa tarkastellaan sekä ulkoista että sisäistä muutosta. Tutkimuskohteena on valtion alueellinen ympäristöhallinto. Alueellisella ympäristöhallinnolla tarkoitetaan entisiä ympäristökeskusorganisaatioita, joista uudistuksessa tuli osa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia

[3] Paras-hanke eli kunta- ja palvelurakenteen uudistuksen tavoitteena oli varmistaa laadukkaiden palveluiden saatavuus koko maassa sekä saavuttaa elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä kuntarakenne. Uudistusta toteutettiin kuntalaislähtöisesti kuntarakennetta, palveluiden rakenteita, tuotantotapoja ja organisointia kehittämällä. Hankkeen toteuttamista ohjaava puitelaki tuli voimaan vuoden 2007 helmikuussa ja oli voimassa vuoden 2012 loppuun. (Ks. esimerkiksi kunnat.net.)

Paras-hanketta jatkaa laaja kuntauudistus, jonka tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Hallitusohjelman mukaan vahva peruskunta muodostuu luonnollisesta työssäkäyntialueesta ja on riittävän suuri pystyäkseen itsenäisesti vastaamaan peruspalveluista lukuun ottamatta vaativaa erikoissairaanhoitoa ja vaativia sosiaalihuollon palveluja. Lisäksi vahvan peruskunnan kriteerinä mainitaan elinkeinopolitiikka, kehittämistyö sekä toimenpiteet yhdyskuntarakenteen kehittämiseksi. (Emt.)

(ELY-keskus). Tutkimuksen tavoitteena on lisätä tietoa ja ymmärrystä valtion ympäristöhallinnossa tapahtuvien uudistusprosessien vaikutuksista. Tavoitteeseen pyritään selvittämällä, miten henkilöstö ympäristöalan asiantuntijana on kokenut hallinnonuudistuksen. Karppi & Oulasvirta (2011, 307) toteavat, että ALKU-uudistuksen valmistelu- ja toteutusvaiheessa kriittisimpinä osa-alueina pidettiin henkilöstöasioita ja pelkona oli henkilöstön työmotivaation ja jopa työkyvyn heikentyminen. Tässä tutkimuksessa henkilöstönäkökulman esiinnosto uudistuksen vakiinnuttamisvaiheessa onkin erittäin tärkeää, jotta saadaan tietoa, onko näihin haasteisiin pystytty vastaamaan.

Tutkimuksen peruskysymystä henkilöstön kokemuksista lähestyttiin aluksi positivistisella, kvantitatiivisella lomaketutkimuksella, jonka avulla haluttiin selvittää kokemuksia uudistuksesta laajemmin. Tällä tarkoitetaan tietoa siitä, mihin seikkoihin kokemukset kytkeytyvät. Tätä jatkettiin syventämällä lomaketutkimuksen tuloksia kvalitatiivisten aineistojen, lomakeaineiston avointen kysymysten ja ryhmähaastattelujen avulla. Kvalitatiivisen aineiston perusteella henkilöstön kokemuksiin vaikuttavia seikkoja etsittiin tulkinnan ja ymmärtämisen kautta. Näin ollen tutkimuksen voidaan katsoa olevan ns. ”mixed methods” - menetelmä tai triangulaatio, jolloin samassa tutkimuksessa on yhdistetty erilaisia aineistonkeruumenetelmiä (metodologinen triangulaatio) ja sovellettu erilaisia analyysimenetelmiä (analyysiin liittyvä triangulaatio).

Tutkimuksen erityisenä tarkoituksena oli selvittää, mitkä tekijät vaikuttavat uudistuksen onnistumiseen ja mikä on aluehallintouudistuksen merkitys ympäristöhallinnon kannalta. Edelleen tavoitteena oli selvittää, miten uudistusprosessi ja sen johtaminen sekä organisaatiokulttuurin, kuten toimintatapojen ja organisaation arvojen mahdolliset muutokset vaikuttavat uudistuksen kokemiseen.

ALKU-uudistuksen yhteydessä ympäristöhallintoon kohdistui merkittäviä muutoksia, minkä vuoksi tutkimustehtävä on perusteltu. Uudistuksen yhteydessä ympäristölupa ja – valvontatehtävät sijoitettiin eri organisaatioihin ja sillä oli merkittäviä vaikutuksia alueellisessa ympäristöhallinnossa. Ympäristövalvontaan liittyvät tehtävät sijoitettiin ELY-keskukseen ja ympäristölupatehtävät aluehallintovirastoon. Edelleen myös ohjaussuhteiden muuttumisella on ollut vaikutuksia ympäristöhallinnossa. Ympäristöhallinnon ja koko ELY-keskuksen yleisohjaus siirtyi uudistuksessa työ- ja elinkeinoministeriölle. Toiminnallisesta ohjauksesta vastaa ympäristö- sekä maa- ja metsätalousministeriö, jotka aiemmin vastasivat ohjauksesta kokonaisuudessaan (Laki ympäristöhallinnosta 55/1995, 2§). Myös keskeinen ympäristölainsäädäntö on muutosten alla, mikä lisää muutosten monialaisuutta edelleen. (Puomio 2012, 7.)

Tutkimuksen tärkeyttä voidaan perustella myös sillä, että nykyiset ympäristöongelmat, (kuten ilmastonmuutos, luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen, otsonikato ja Itämeren saastuminen) ovat erittäin vakavia ja usein kansainvälisiä. Ongelmien ratkaisemiseksi Suomen ympäristöhallinto toimii yhdessä muiden valtioiden kanssa. Perustehtävänsä lisäksi ympäristöhallinto tuottaa myös asiantuntija- ja tietopalveluja, julkaisuja ja koulutusta hallinnolle ja elinkeinoelämälle. Se tarjoaa neuvontapalvelua ja välittää ympäristötietoa tiedotusvälineille ja kansalaisille sekä kansainvälisille yhteistyökumppaneilleen. Myös erilaiset luvat ja hankkeiden rahoitus kuuluvat ympäristöhallinnon palvelutehtäviin. Ympäristöasioista on muodostunut monitieteisiä. Uudet, kokonaisvaltaisemmat näkökulmat ja monitieteinen lähestymistapa ovat tulleet perinteisen päästöjen ja niiden vaikutusten arvioinnin rinnalle. Ympäristöongelmia lähestytään sekä luonnontieteiden että yhteiskuntatieteiden näkökulmasta. (Ymparisto.fi/a; Ympäristöministeriön tulevaisuuskatsaus 2010.) Jotta viranomaiset voivat hoitaa ympäristönsuojelutehtävänsä tarkoituksenmukaisesti, on tärkeää, että hallintoon kohdistuvat uudistukset eivät tule vaikeuttamaan varsinaisen työn tekemistä. Siksi on tärkeää selvittää, minkälaisia vaikutuksia uudistuksella on ollut ja miten asiantuntijat ovat sen kokeneet.

Lisäksi tutkimustehtävän tärkeydestä kertoo se, että ympäristökysymykset olivat selvästi esillä myös pääministeri Kataisen (2011) hallitusohjelmassa, jonka mukaan päätavoitteena on, että ympäristö jätetään tuleville sukupolville paremmassa kunnossa. Suomea rakennetaan luonnon monimuotoisuuden vaalimisen ja ilmastonmuutoksen torjunnan edelläkävijämaaksi. Hallituksen tavoitteena on lisäksi tehdä tulevaisuuden Suomesta hiilineutraali yhteiskunta, nostaa Suomi ympäristöteknologian ykkösmaaksi ja kehittää Suomesta maailman ympäristötietoisin kansakunta. Ympäristöhallinnon edellytyksiä hoitaa hallinnonalat ylittäviä koordinaatiotehtäviä vahvistetaan ja resurssit turvataan. (Valtioneuvosto 2011, 3, 68–71.)

Tutkimus sijoittuu hallintotieteenalaan, joka perinteisesti tutkii organisaatioita ja johtamista. Hallintotieteestä puhuttaessa tarkoitetaan yleensä julkista hallintoa, yhteiskunta- tai valtiotasoista ilmiötä (Virtanen 2011, 332). Julkisen hallinnon erityispiirteisiin uudistusten yhteydessä kuuluu mm. se, että päätökset uudistuksista tehdään usein organisaatioiden ulkopuolella eikä niihin yleensä ole mahdollista vaikuttaa. Näin ollen julkisen hallinnon organisaatiot eivät yleensä itse päätä muuttaa itseään, kuten yritykset, jotka pyrkivät sopeutumaan ympäristössä tapahtuviin muutoksiin. (Ks. Juppo 2005, 103–110; Stenvall ym. 2007, 24; ks. myös Kanter ym. 1992, 9; Cao ym.2000, 188; Martola & Santala 1997, 22–24.)

Tutkimuksen taustalla on laaja hallinnon uudistus.[4] Tutkimus asemoituu kuitenkin organisaatiomuutostutkimuksen piiriin, sillä hallinnon uudistuksen yhteydessä konkreettisella tasolla tutkimuskohteena olevassa ympäristöhallinnossa muutettiin organisaatiota. Organisaatiomuutoksia on tutkittu paljon ja tutkimuksissa on käytetty hyvin monenlaisia tutkimusasetelmia. Organisaatiomuutostutkimuksissa, kuten tässä, tutkitaan esimerkiksi, mikä saa muutoksen onnistumaan ja mikä johtaa epäonnistumiseen. Myös organisaatiomuutosteorioiden perusta on monimuotoista ja erilaisia näkökulmia yhdistellään. Tämän tutkimuksen teoreettiset valinnat on tehty sen pohjalta, mitä on haluttu tutkia ja mikä on tutkimuksen tarkoitus.

Tutkimuksen kvalitatiivinen ryhmähaastatteluosuus on teoriasidonnainen, sillä aineiston hankintaa ja analyysia ohjasivat ennalta määritetyt, teoriaan pohjautuvat teemat.

Tutkimuksen teema-aluetta lähestyttiin muutosprosessin, -johtamisen ja organisaatiokulttuurin kautta. Tutkimuksen tarkoituksena on tuoda esiin henkilöstön näkemykset ja kokemukset uudistuksesta, minkä vuoksi henkilöstön asemaa organisaatiomuutoksissa käsitellään myös teoreettisen taustan yhteydessä. Henkilöstön asemaa taustoitetaan, koska organisaatiomuutokseen sisältyy järjestelmien, toimintatapojen ja voimavarojen uudelleen kohdentamisen sekä ihmisten välisten vuorovaikutusten muutokset sekä toimijoiden tavoitteiden, toiveiden ja suhtautumisen muutokset (Juppo 2005, 103–110; Stenvall ym. 2007, 24). Mauno & Virolainen (1996, 2) ovatkin todenneet, että tutkimuksessa ei ole aiemmin kiinnitetty riittävästi huomiota henkilöstön kokemuksiin. Henkilöstöä pitäisikin siis tarkastella subjekteina, uudistusten tekijöinä eikä pelkästään objekteina (ks. myös Möttönen 2002, 357–358).

Tutkimuksessa haluttiin selvittää henkilöstön kokemuksia muutosprosessista sen eri vaiheissa. Tässä tutkimuksessa muutosprosessilla tarkoitetaan lähestymistapaa, jossa muutos nähdään etenevän vaiheittain, kuten Lewinin (1951:228–229) organisaatiomuutoksen kolmivaiheinen malli esittää. Malliin kuuluvat suunnitteluvaihe, toteutusvaihe ja vakiinnuttamisvaihe. Ensimmäisessä vaiheessa muutos suunnitellaan, toisessa vaiheessa toteutetaan ja kolmannessa vaiheessa juurrutetaan osaksi organisaatiota ja sen kulttuuria. Vaikka julkisten organisaatioiden poliittinen luonne estää

[4] Tutkimuksessa käytetään termejä uudistus ja muutos osittain synonyymeinä mutta pääasiassa uudistus termillä viitataan laajempaan kokonaisuuteen, kuten koko aluehallinnon uudistamiseen. Muutos termi puolestaan viittaa suppeampaan, esimerkiksi yhdessä organisaatiossa tapahtuneeseen muutokseen. Alueellisella ympäristöhallinnolla tarkoitetaan tässä yhtä hallinnon organisaatiota. Muutos termiä käytetään kuitenkin myös, kun puhutaan koko aluehallintouudistukseen liittyvästä prosessista. Termiä käytetään, koska sillä viitataan myös teoreettiseen käsitykseen muutosprosessin vaiheista, esimerkiksi Lewinin kolmivaiheinen malli (1951:228–229).

usein muutosten lineaarisen etenemisen (ks. Nyholm 2008, 58–59; Burke 2008, 12–13; Juuti ym. 2004, 12–15; Osborne & Brown 2005, 41–42), on vaiheet tässä uudistuksessa erotettavissa.

Lisäksi haluttiin selvittää henkilöstön kokemuksia muutoksen johtamisesta. Tutkimus ei ole muutosjohtamistutkimus, mutta sivuaa sitä, sillä muutos ja johtaminen liittyvät tiiviisti yhteen ja johtamista tarvitaan helpottamaan sopeutumista muuttuvassa ympäristössä (By & Burnes 2012, 294; Yukl 2010, 296, 314). Lisäksi johtajat ovat avainasemassa organisaatiomuutosten suunnittelussa ja täytäntöönpanossa (Fernandez & Pitts 2007, 326, 336).

Tutkimus sijoittuu myös organisaatiokulttuurin tutkimuksen piiriin. Tutkimuksen taustalla ollut aluehallintouudistus käsitti organisaatioiden yhdistymisen, jota pidetään syvällisenä kulttuureihin asti vaikuttavana muutoksena. Ympäristöhallinnon asiantuntijoiden vahvan ammatillisen identiteetin vuoksi haluttiin nostaa esiin henkilöstön jaettu kokemus uudistuksen vaikutuksista organisaatiokulttuuriin. Organisaatiokulttuuriin liittyvät perinteet ovat vahvoja etenkin julkisessa hallinnossa (Temmes 1994a, 75). Siihen liittyy organisaation syvimmät oletukset sekä vaatimus myös työntekijöiden käyttäytymisen muutoksesta (Holbeche, 2006, 194), minkä vuoksi organisaatiokulttuurin muutokset ovat erittäin vaikeita (Burke 2008, 11, 221; Senior 2002, 160; Leach 1994, 58). Organisaatiokulttuuri tarkoittaa tässä tutkimuksessa kolmea ulottuvuutta: käyttäytymisen taso, vaikuttavien käytäntöjen taso ja perusolettamusten taso. Perusolettamuksilla tarkoitetaan kulttuurin näkymätöntä, syvintä tasoa ja perustaa, jotka ovat syvällä ihmisten ajattelussa, tulkinnoissa ja valinnoissa. (Harisalo 2012, 92; Schein 2010, 24–32.)

1.2 Tutkimusraportin rakenne ja tutkimusprosessi

Tutkimusraportti etenee tutkimusprosessin mukaisesti niin, että johdantoluvun jälkeen toisessa luvussa taustoitetaan tutkimuskohdetta, ympäristön- ja luonnonsuojeluaatteiden kehittymistä yhteiskunnassa sekä sen myötä kehittyvää ympäristöhallintoa. Luvussa kolme ympäristöhallinnon kehitys kulminoituu ALKU-uudistukseen, joka oli tutkimuksen lähtökohtana. Luvussa neljä esitellään tutkimukseen valittu teoreettinen viitekehys, mihin kuuluvat organisaatiomuutos prosessina, muutosjohtaminen, organisaatiokulttuurin muutos ja henkilöstön asema muutoksissa. Tutkimusprosessin edetessä luvussa viisi tullaan tutkimuksen metodologian valintaan sekä tutkimusaineistojen esittelyyn. Luvussa kuusi tutkimusprosessi on edennyt aineistojen

analysointivaiheeseen ja tulosten esittelyyn ja luvussa seitsemän päädytään lopulta johtopäätöksiin.

Luku II Ympäristönsuojelun ja – hallinnon kehitys

2 Ympäristöhallinto tutkimuskohteena

Ympäristöhallinnon tehtävät liittyvät pääasiassa luonnon ja ympäristön suojelemiseen, minkä vuoksi tehtäväkenttää voidaan pitää erityislaatuisena. Luonnon toimintaan liittyy erityisiä piirteitä, jotka pitää ottaa huomioon mm. erilaisia hallinnollisia päätöksiä tehtäessä (Mickwitz 2003, 416–417). Kuviossa 1 on listattu luonnon toimintaan liittyviä keskeisiä piirteitä.

- Pieni muutos jossakin voi aiheuttaa suuren muutoksen toisaalla.
- Luonto on laikuttainen, ei homogeeninen.
- Jokaisen systeemin kestokyky on rajallinen.
- Monimutkaisen systeemin sietokyky on usein parempi kuin yksinkertaisen.
- Tietyn muutoksen vaikutus on erilainen eri kohteissa.
- Tietty muutos ei vaikuta kaavamaisesti.
- Äkillinen muutos on pahempi kuin hidas.
- Luonnon systeemeillä on tietty toipumiskyky, mutta toipuminen on usein hidasta. Luontoon päästettyä on vaikea kerätä takaisin.
- Hyvin pienet muutokset aineen ja energian virroissa riittävät synnyttämään haittoja.
- Selitys ympäristöongelmille on yleensä väärä aika ja paikka.
- Myös luonto itse ”saastuttaa”
- Ympäristössä esiintyy gradientteja eli jonkin tekijän tietyn suuntaista muuttumista jonkin toisen tekijän suhteen, esimerkiksi ympäristömyrkkyjen pitoisuuksien kasvu siirryttäessä ravintoketjussa ylöspäin.
- Rajapinnat ovat luonnossa tärkeitä, koska suuri osa luonnontapahtumista tapahtuu erilaisilla rajapinnoilla.

Kuvio 1. Luonnon systeemeihin liittyviä ympäristönsuojelullisesti keskeisiä piirteitä Berningerin ym. (1996, 30–33) mukaan.

Luonnossa tapahtuvien muutosten seuraukset voivat näkyä aivan toisaalla kuin niiden tapahtumapaikalla. Monimutkainen systeemi kestää muutoksia yleensä paremmin kuin yksinkertaisempi ja äkillisen muutoksen seuraukset ovat usein pahempia kuin hitaiden. Luonnon toipumiskyky muutoksista on hidasta, minkä vuoksi haittojen ennaltaehkäisy on tärkeää. Perinteinen luonnonsuojelu pyrkiikin alkuperäisen tai

sen kaltaisen luonnon rauhoittamiseen, mikä käytännössä on tarkoittanut eri eläinlajien metsästysrajoituksia sekä maankäytön rajoittamista rakentamattomassa ympäristössä. Luonnonsuojelun keinoja ovat olleet lähinnä valtiovallan ja lainsäädännön sekä yksityisten vapaaehtoiset suojelutoimet. Ympäristönsuojelu tavoittelee materiaalivirtojen sääntelyä rakennetussa ympäristössä ja pyrkii vähentämään haitallisten päästöjen määrää. Ympäristönsuojelu on tietoista ja konkreettista päästöjen vähentämistä maahan, veteen ja ilmaan. Suojelun välineenä on haitallisten päästöjen vähentäminen erilaisin teknisin keinoin, kuten suotimien ja puhdistamojen avulla. Haitalliset päästöt ovat pääsääntöisesti lähtöisin ihmisten toiminnoista, joten ympäristönsuojelussa ihminen pyrkii suojelemaan itseään omalta itseltään (Laakkonen 1999b, 209.) Yleisesti luonnonsuojelua pidetään kuitenkin osana ympäristönsuojelua (Vuorisalo 2002, 93–94). Myös tässä tutkimuksessa ympäristön- ja luonnonsuojeluun kuuluvat tehtävät tulkitaan yhdeksi tehtäväalueeksi.

Seuraavaksi tarkastellaan ympäristön- ja luonnonsuojelun käsitteitä. Koska ympäristöhallinnon kehitys noudattelee luonnon- ja ympäristönsuojelun yhteiskunnallista kehittymistä, käsitellään aluksi ympäristönsuojelun kehittymistä ja sen jälkeen ympäristöhallinnon kehittymistä.

2.1 Ympäristön- ja luonnonsuojelu käsitteinä

Ympäristön- ja luonnonsuojelun määrittelyt ovat muuttuneet jonkin verran ajan kuluessa. Aluksi luonnonsuojelu oli keskeistä, mutta 1960- ja 1970-luvuilla esiinnousseet maailmanlaajuiset ympäristöongelmat nostivat esiin myös käsitteen ympäristönsuojelu. Vähitellen luonnonsuojelusta käsitteenä on tullut osa ympäristönsuojelua.

Vuonna 1968 YK:n taloudellinen ja sosiaalinen neuvosto (ECOSOC) määritteli luonnonsuojelun seuraavasti:

> ”Luonnonsuojelu voidaan määritellä maapallon luonnonvarain järkeväksi käytöksi, jonka päämääränä on korkein mahdollinen elämisen taso koko ihmiskunnalle.” (YK:n raportti luonnonvarain järkevästä käytöstä ja ympäristönsuojelusta 1972, 11).

Vuonna 1970 ympäristönsuojelutoimikunta Suomessa määritteli ympäristönsuojelukäsitteen ympäristön pilaantumisen avulla:

> ”Ympäristönpilaantumisella tarkoitetaan sellaisia ihmisen ympäristössä tapahtuvia fysikaalisia, kemiallisia ja biologisia muutoksia, joista on haittaa ihmisen fyysiselle ja psyykkiselle terveydelle tai, jotka vaikeuttavat ihmisen aineellisten tai henkisten tarpeiden tyydyttämistä. Ympäristönsuojelu on ympäristön pilaantumista ehkäisevää ja vähentävää toimintaa.” (Leinonen 1981, 54.)

Kalliola (1971) jakoi ympäristönsuojelun viiteen edelleen käyttökelpoiseen osa-alueeseen: 1. alkuperäisen luonnon suojelu, 2. maisemansuojelu ja hoito, 3. luonnon virkistyskäytön järjestely, 4. elinympäristönsuojelu (ympäristönhuolto), 5. uusiutuvien luonnonvarojen suojelu ja hoito. Nykyisen ympäristöhallinnon tehtävien jaosta tämä kuitenkin osin poikkeaa. Kohdat yksi ja kaksi ovat lähinnä luonnonsuojelua, kohta kolme alueiden käytön ja rakentamisen tehtäviä, kohta neljä ympäristönsuojelua ja kohta viisi vesivarojen käytön ja hoidon sekä ympäristönsuojelun tehtäviä. (Vuorisalo 2002, 94.)

Helsingin yliopiston ympäristönsuojelun professorin virkaan 1975[5] valittu Pekka Nuorteva määritteli ympäristönsuojelun seuraavasti:

> ”Ympäristösuojelun tavoitteena on suojella elämää maapallolla ylläpitävää luonnontalouskoneistoa niiltä haittapaineilta, joita ihminen kohdistaa siihen yrittäessään tietonsa voimalla ammentaa itselleen luonnosta hyvinvoinnin aineksia.” (Berninger 1996, 5-6.)

Berninger ym. (1996, 6-7) määrittelevät ympäristönsuojelun olevan ympäristöongelmien ratkaisemista ja ympäristömuutos on ihmisen aiheuttamaa. Ympäristönsuojelun näkökulma voi olla ekologinen, terveydellinen, taloudellinen ja/tai kulttuurinen.

Ympäristönsuojelu voidaan määritellä myös Ruuhijärven ja Häyrisen (1983, 5) mukaan:

> ”Ympäristönsuojelu on luonnon ja ihmisen lähiympäristön suojelua ja hoitoa ihmisen itsensä kannalta ja lisäksi luonnon eliöiden ja niiden muodostamien yhteisöjen suojelua niiden omien arvojen vuoksi”.

Eli ympäristönsuojelu on yhteiskunnallista toimintaa, jonka vaikuttimet saattavat vaihdella. Toiminta tähtää tietyn ympäristöntilan säilyttämiseen tai saavuttamiseen. Luonnonsuojeluun verrattuna ympäristönsuojelu on ihmiskeskeisempi käsite**.** Lyytimäki ja Hakala (2008, 28) määrittelevät ympäristönsuojelun seuraavasti:

> ”Toimintaa, jolla pyritään ehkäisemään ympäristöongelmia ennalta sekä poistamaan tai lieventämään syntyneitä ympäristöongelmia.”

Edelleen he määrittelevät luonnonsuojelun:

> ”Ympäristönsuojelun osa, jossa pyritään säilyttämään luonnon monimuotoisuus. Laajasti tulkittuna luonnonsuojeluun kuuluu kaikki ekosysteemien toimintakyvyn turvaaminen.”

Ympäristöpolitiikka on heidän mukaansa

”ympäristönsuojelun toteutustapa, johon kuuluu erilaisten ympäristöä koskevien yhteiskunnallisten tavoitteiden muotoilu sekä keinot, joilla nämä tavoitteet pyritään saavuttamaan.”

---

[5] Ks. Huhta (2002).

Ympäristöongelma on

> ”ihmisen aiheuttama ekologisten vaikutusten ketju tai yksittäinen ekologisen ympäristön muutos, joka koetaan haitalliseksi.”

Ekologisten ympäristömuutosten tutkimuksella puolestaan tarkoitetaan mm. ympäristönseurantaa, jonka hahmottamiseen tarvitaan eri alojen asiantuntemusta. Viranomaiset koordinoivat seurantaa kansainvälisellä, kansallisella ja alueellisella tasolla. Ympäristönseuranta määritellään Ympäristösanakirjan mukaan seuraavalla tavalla:

> ”Seurattavien muuttujien toistuvaa mittaamista ajallisten ja paikallisten vaihteluiden ja muutosten toteamiseksi.”

Seurannan tavoitteena on ympäristömuutosten selvittäminen. Tietoja kerätään pitkällä aikavälillä samoista paikoista vertailukelpoisilla menetelmillä, esimerkiksi 1850-luvulla aloitetut hydrologiset seurannat ja 1910- luvulla aloitettu lintujen rengastus. Ympäristöseurannan osa-alueita ovat ympäristön tilan seuranta, luonnonvarojen seuranta, paineiden seuranta (luonnollinen ja ihmisen aiheuttama paine ympäristölle ja sen resursseille), ympäristöpolitiikan ja toimenpiteiden seuranta. Esimerkkejä ympäristön tilan seurannoista ovat veden ja ilman laadun seurannat, metsien terveydentilan seuranta ja biodiversiteetin tilan seurannat. (Niemi 2009, 9; Ympäristösanakirja EnDic.)

2.2 Luonnon- ja ympäristönsuojelun historia

Koko ihmisen historian ajan on suojeltu ympäristöä. Jo antiikin Kreikassa kirjoitettiin Hippokrateen teksteihin ympäristönsuojelusta. Antiikin Roomassa puolestaan olivat ensimmäiset ympäristövirkamiehet, jotka ottivat kantaa kuparin valmistuksessa syntyviin elohopeapäästöihin. Keskiajalla, vuonna 1273 Englannin kuningas Edward sääti lain, jossa kiellettiin haitallisen hiililaadun poltto. (Berninger ym. 1997, 3, ks. Lyytimäki & Hakala 2008, 28, Borg 1984, 8-10, 15.) Luonnonsuojelun varhaisimpina muotoina voidaan myös pitää eri puolilla maailmaa uskonnollisista syistä pyhinä pidettyjä luonnonkohteita ja joidenkin alkuperäiskansojen kalastus- ja metsästysrajoituksia, esimerkiksi Ahvenanmaa julistettiin kuninkaalliseksi metsästyspuistoksi vuonna 1537, missä vielä 1600-luvun alussa hirven ampumisesta rangaistiin kuolemalla, omaisuuden menetyksellä tai karkotuksella.(Vuorisalo 2002, 100).

Varhaisimmat metsiensuojelutoimet ja määräykset liittyivät lähinnä huolehtimiseen metsien tilasta ja metsävarojen riittävyydestä. Ruotsi-Suomen valtiopäivät rajoittivatkin sahojen perustamisoikeutta vuonna 1647 puun säästämiseksi (Pietarinen

ym. 1997, 89–90). Sahatoiminnan laajeneminen 1800-luvulla lisäsi pelkoa metsien katoamisesta. Metsäteollisuuden kehitys ja sen mukana tuleva hyvinvointi haalisti pelkoa metsien katoamisesta. Metsäteollisuuden nousun katsottiin kuitenkin yhä enemmän olevan modernisaatiota. Sahayhtiöt turvasivat kansallisen vaurauden. Luonnonsuojelun perustaksi tulikin pelastaa luontosaarekkeita sieltä täältä tulevien sukupolvien ihailtaviksi. (Roiko-Jokela 1999, 71–75.) 1800-luvun alussa havaittiin Euroopassa avohakkuiden haitalliset vaikutukset (Bowler 1997, 288) ja Suomessa Keisari Aleksanteri I kielsi vuonna 1802 Punkaharjun metsien hakkaamisen mutta Suomen senaatti lunasti alueen vasta vuonna 1840, mikä ilmentää päätöksenteon hitautta. (Pietarinen ym. 1997, 89–90.)

Kehitys luonnonsuojelusta ympäristönsuojeluksi, kulutusyhteiskunnan kritiikiksi ja ympäristöpolitiikaksi käsittää seuraavat vaiheet:

1. 1880–1937 luonnonsuojelu: luonnonmuistomerkkien säilyttäminen
2. 1938–1966 luonnonsuojelu: kansan harrastus
3. 1967–1978 ympäristökysymys yhteiskunnallisena ongelmana
4. 1979–1984 ympäristökysymyksestä elämäntavan kritiikkiin
5. 1985-luvulta alkaen ympäristökysymyksen vakiintuminen, ympäristöpolitiikka, ympäristöliike (Pietarinen ym. 1997, 89–90.)

Luonnonmuistomerkkien säilyttämisajatuksen esitti 1880 ensimmäisenä pohjoismaissa tutkimusmatkailija Adolf Nordenskiöld (Pietarinen ym. 1997, 90), jonka ansiosta myös kansallispuistoaate levisi Suomeen (Berninger ym. 1997, 3, ks. Lyytimäki & Hakala 2008, 28, Borg 1984, 8-10, 15). Järjestäytynyt luonnonsuojelu alkoi 1920-luvun byrokratisoitumisen myötä ja ensimmäinen luonnonsuojelulaki säädettiin 1923 ja seuraavana vuonna perustettiin valtion luonnonsuojeluvalvojan virka (Laakkonen 1999a, 7-8).

Toisessa vaiheessa vapaaehtoistyö luonnonsuojelussa lisääntyi ja luonnonsuojeluyhdistys perustettiin vuonna 1938. Ensimmäiset kansallispuistot perustettiin kansallisromantiikan hengessä yleisiksi luonnonnähtävyyksiksi. Eurooppaan aate levisi 1900-luvun alussa ja ensimmäiset kansallispuistot perustettiin Ruotsiin 1909 ja Suomeen vasta 1938 (Pietarinen ym. 1997, 90–94; Vuorisalo 2002, 100.) Tällöin luonnonsuojelu vakiinnutti asemansa Suomen aatteellisessa kentässä. Vaikutusta voidaan pitää suurena vaikka vaikutuksia yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ei ollut. (Pietarinen ym. 1997, 90–94). 1960-luvulle asti suojelu oli esteettistä ja kansallisromanttista, kauniiden luonnonmaisemien säilyttämistä tuleville sukupolville ja erityisien ekosysteemien säilyttämistä tieteellisestä tutkimusta varten (Berninger ym. 1996, 3, ks. Lyytimäki & Hakala 2008, 28, Borg 1984, 8-10, 15).

Luonnonsuojeluyhdistyksestä kehittyi vähitellen Suomen luonnonsuojeluliitto. Luonnonsuojeluliike oli tieteellisen seuran kaltainen; yhteiskunnallisesti elitistinen ja poliittisesti passiivinen. (Laakkonen1999a, 7-8.) Eräs syy, miksi luonnonsuojeluaatteesta siirryttiin tarkastelemaan luontoa kokonaisuutena uudella tavalla, oli jäteongelmien muuttuminen aistein havaittaviksi ja ihmisen terveyttä ja hyvinvointia uhkaavaksi. Toisen maailmansodan seurauksena yleistyi kansainvälinen ajattelutapa ja ongelmia haluttiin ratkaista yhteistyön keinoin. (Leino-Kaukiainen 1999, 36–37.)

Vuonna 1948 järjestettiin kansainvälinen luonnonsuojelukonferenssi Fontainebleussa, mihin Suomesta osallistui valtion luonnonsuojeluvalvoja tohtori Reino Kalliola. Hän kuvaili kokousta Euroopan ja Amerikan dramaattiseksi kohtaamiseksi, aatteiden ja käytännön ristiaallokoksi. Amerikassa oli jo kiinnitetty huomiota elinympäristön muutoksiin, kuten aavikoitumiseen, eroosion leviämiseen ja metsien häviämiseen kun taas Euroopassa hallitsi harvinaisuuksien ja maisemien suojelun perinne. Keskustelut johtivat kuitenkin siihen, että onnistuttiin sovittamaan eurooppalaiset kulttuuriarvot ja amerikkalaiset yhteiskunnallis-taloudelliset näkökulmat laajaksi luonnonsuojeluohjelmaksi. Seurauksena luonnonsuojelu alettiin ymmärtää välttämättömäksi juuri taloudellisista syistä. (Leino-Kaukiainen 1999, 36–37.)

Fontanebleaussa perustettiin kansainvälinen luonnonsuojeluliitto, International Union for protection of Nature (IUPN) (nimi muutettiin 1956: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources IUCN). Sen tavoitteena oli ihmisen luonnonympäristön säilyttäminen. Luonnonvarojen ehtymisen seurauksena elintaso alenisi mutta kehityssuunta voitaisiin muuttaa, jos oivallettaisiin ihmisen riippuvuus luonnonvaroista ja suojeltaisi ja hoidettaisi niitä. Uusiutuvien luonnonvarojen varaanhan perustui inhimillisen sivistyksen aineellinen perusta. Luonnonsuojelun kehityksessä nousi esiin kysymys, suojellaanko luontoa ihmisen vaikutusta vastaan vai ihmistä varten. (Leino-Kaukiainen 1999, 36–37.)

Kansainväliset suojeluideat tulivat Suomeen nopeasti. Vain talouselämän ja luonnonsuojelun suhteeseen suhtauduttiin varovasti. Vuonna 1951 Kalliola puhui taloudellisiin tekijöihin perustuvasta luonnonsuojelusta, jonka taustalla oli huoli maailman luonnonvarojen riittävyydestä. Tässä vaiheessa hän oli valmis jättämään taloudelliset tavoitteet Suomen osalta suojelutoiminnan ulkopuolelle. Ajatus alkoi kuitenkin kypsyä ja vuonna 1953 Kalliola painotti, että luonnonsuojelun kytkeytyminen taloudellisiin kysymyksiin oli alettu ymmärtää laajemmin. Kalliola jakoi luonnonarvot kolmeen ryhmään: kulttuurisiin, sosiaalisiin ja taloudellisiin. Kulttuurisiin kuului koko perinteinen luonnonsuojelu ja sosiaaliseen kuului luonnon virkistyskäyttö. Laajemmin hän käsitteli luonnon taloudellisten arvojen suojelua ja luonnonvarojen käyttöä. (Leino-Kaukiainen 1999, 38–39.)

Kalliolan mukaan suojelun päätehtävä oli valvoa, ettei ihminen puutu luonnon kehitykseen niin, että luonnon tasapaino järkkyisi ja johtaisi luonnonvarojen tuhoutumiseen. Varottavina esimerkkeinä pidettiin metsien paljaaksi hakkuita mm. Yhdysvalloissa sekä Etelä- ja Keski-Euroopan vuoristoseuduilla, missä hakkuut olivat vaikuttaneet kuivumiseen ja eroosion leviämiseen. Vaikka Suomessa ei ollut toistaiseksi tällaisesta havaintoja, saattoi esimerkiksi soiden kuivatuksesta ja vesistöjen säännöstelystä koitua ongelmia. Kalliola ennusti myös, että kasvinsuojeluaineiden käyttö ja teollisuuden jätevesien vaikutukset voivat koitua vakaviksi pulmiksi. Luonnonvarojen säilymisen kannalta oleellisena pidettiin biologisesti oikeaa suojelua ja hoitoa. (Leino-Kaukiainen 1999, 38–39.)

Kolmannen vaiheen aikana läntisissä teollisuusmaissa ympäristöongelmat tulivat voimakkaasti esiin. Perinteisestä luonnonsuojelusta siirryttiin ympäristönsuojeluajatteluun, jonka tarkoituksena oli yhteiskunnallinen vaikuttaminen. (Pietarinen ym. 1997, 90–94; Roiko-Jokela 1999, 76–77.) Tuolloinen ympäristönsuojeluliike oli sosiaalisesti laaja ja poliittisesti aktiivinen ja pyrki suojelun ohella muuttamaan myös teollisen yhteiskunnan arvoja ja kansalaisten elintapoja. Poliittiset tavoitteet nousivatkin selkeästi esiin 1980-luvulla vihreän liikkeen myötä. (Laakkonen1999a, 7.)

Luonnonsuojelun muuttuminen ympäristönsuojeluksi myötäilee yhteiskunnan kehitystä maatalousmaasta kohti hyvinvointivaltiota. Usein yhteiskunnalliset muutokset ovat hitaan kehityksen tulosta ja ympäristönsuojelun kehitys onkin edellyttänyt muutosta sekä ajattelutavoissa että monimutkaisten teknistieteellisten ratkaisujen kehittämistä ja julkisen vallan valmistelu- ja päätöksentekokäytänteiden kehitystä. (Laakkonen1999a, 7-8.)

Toisen maailmansodan jälkeen alkoi luonnonsuojelun ohella keskustelu luonnonvarojen käytöstä ja ympäristön pilaantumisesta. Länsimaissa ympäristönsuojelu on ollut tärkeä yhteiskunnallinen keskustelunaihe 1960-luvulta alkaen.[6] Keskustelun he-

---

[6] Lähes koko maailman kattava 1960-luvun ympäristöliikehdintä oli voimakkainta Yhdysvalloissa ja Pohjois-Euroopassa. Tämä oli dramaattinen täyskäännös ajatuksillemme talouden, yhteiskunnan ja luonnon suhteista. (Castells 2004, 169.) Castellsin (2004, 170–179) esittelemässä typologiassa ympäristöliikehdinnässä on viisi vaihetta. Ensimmäiseen vaiheeseen kuuluvat luonnonsuojelijat, jotka aloittivat liikehdinnän Yhdysvalloissa 1980-luvulla. Tästä oli tuloksena eri ympäristöorganisaatioiden muodostama allianssi (Group of Ten), mihin kuuluivat mm. the National Parkas and Consevation Association, the National Wildlife Federation, the Natural Resouces Defense Council, Izaak Walton League, Defenders of Wildlife, Environmental Defense Fund, Environmental Policy Institute. Identiteettinä olivat luonnon ihailijat (nature lovers) ja vastapuolena kontrolloimaton kehitys. Päämääränä erämaamaisuus (wilderness).

Toisen vaiheen muodostivat oman tilan suojelijat, jotka tunnettiin nimellä "not in my back yard". Tämä sai alkunsa Yhdysvalloissa 1970-luvun lopulla. Identiteettinä paikallinen yhteisö, vastapuolena saastuttajat sekä tavoitteena terveyden ja elämän laatu. Kolmas vaihe oli vastakulttuuri, syvä ekologia

rättäjänä pidetään biologi Rachel Carsonia, joka julkaisi vuonna 1962 teoksen Äänetön kevät. Teos käsittelee ympäristömyrkkyjä ja elinympäristön nopeaa kemiallistumista. Vuonna 1972 julkaistu Rooman klubin Kasvun rajat – raportti herätti keskustelun luonnonvarojen ja ravinnon riittävyydestä sekä talous- ja väestönkasvusta. (Vuorisalo 2002, 94; ks. Haila ym. 2009, 159- 161; Haila & Jokinen 2001, 288–289.)

Neljäs vaihe oli kansalaistoiminnan ja elämäntavan kritiikin kausi. Vastustettiin erilaisia ympäristönmuutoshankkeita, jotka olivat yleensä paikallisia, kuten Koijärviliike. 1980- ja 1990-luvuilla suuntauduttiin Suomessa jälleen luonnonsuojelukysymyksiin, erityisesti erämaiden ja vanhojen metsien suojeluun (Pietarinen ym. 1997, 90–94). 1990-luvulla vihreät pääsivät korkeimman poliittisen vallan käyttöön mukaan sekä Suomessa että EU:ssa (Laakkonen1999a, 7). Roiko-Jokelan (1999, 76–77) mukaan tämä on kuitenkin muodostunut ongelmaksi, sillä ympäristöliike on kasvanut osaksi monimutkaista koneistoa, yhteiskuntaa, jota se pyrkii vastustamaan.

Lisääntyvä kansainvälistyminen on tuonut ympäristöpolitiikkaan uuden ulottuvuuden (Pietarinen ym. 1997, 90–94), aiemmin paikalliset ympäristöongelmat ovat yhä enemmän maailmanlaajuisia ja ongelmien ratkaisu vaatii kansainvälistä tai globaalia näkökulmaa (Hollsten 1999, 144). Nykyään ympäristönsuojelua voidaankin pitää kansainvälisen yhteistyön eräänä painopistealueena (Vuorisalo 2002, 94). Esimerkiksi 1983–1986 YK:n asettama Ympäristön ja kehityksen maailmankomissio eli Brundtlandin komissio esitti raporttinsa ”Yhteinen tulevaisuutemme”, joka oli puhutuin ympäristöalan teos 1990-luvulla. Siinä käsiteltiin kehityksen suhdetta ympäristöongelmiin ja esitettiin käsite *kestävä kehitys*. Todettiin, että kehitys on ollut ekologisesti kestämätöntä ja ihmiskunnan tulisi siirtyä parempaa strategiaan.

Vuonna 1992 järjestettiin Rio de Janeiron YK:n kansainvälinen ympäristö- ja kehityskonferenssi: maiden välinen yhteinen ympäristöpolitiikka ympäristöongelmien ratkaisemiseksi. Luonnon monimuotoisuudesta päästiin yksimieliseen ohjelmanjulistukseen mutta yhtenäiseen ilmastonmuutoksen torjunnan strategiaan ei riittänyt poliittista tahtoa vaikka puitesopimus solmittiinkin. (Berninger ym. 1997, 4.) Tällöin allekirjoitettiin kuitenkin yleissopimus biologisen monimuotoisuuden suojelusta

---

(Earth First, ecofeminism) 1960 ja 1970 luvuilla. Identiteettinä oli vihreys itsessään, vastapuolena teollistuminen ja patriarkaalisuus, tavoitteena ecotopia. Neljäntenä vaiheena tuli pelasta maapallo, jonka tunnetuin järjestö on Greenpeace, joka on maailman suurin ympäristöjärjestö, perustettu 1971. Identiteettinä kansainvälisyys, eco-warriors, vastapuolena rajoittamaton globaali kehitys, tavoitteena pitkäjänteinen ympäristön säästäminen. Viides vaihe oli vihreä politiikka (saksassa die Grünen, perustettu 1980), identiteetti huolestuneet kansalaiset, vastapuolena politiikan perustaminen (political establishment), tavoitteena vastavoima. (Emt.)

(biodiversiteettisopimus). Sopimukseen perustuen luonto nähdään laajempana kokonaisuutena, luonnonvarana, jota pitäisi suojella myös talouskäytössä olevilla alueilla. (Vuorisalo 2002, 94.) Riossa hyväksyttiin myös Agenda 21, joka oli laaja ympäristöä ja kehitystä koskeva toimintaohjelma, jota pyrittiin toteuttamaan kansallisella ja paikallisella tasolla. 1990-luvulla ympäristöongelmat jätettiin osin työttömyysongelmien varjoon taloudellisen laman vuoksi. (Berninger ym. 1996, 4.)

2.3 Ympäristöhallinnon kehitys

Ensimmäisenä varsinaisena askeleena ympäristönsuojelun hallinnon käynnistämisessä voidaan Suomessa pitää valtion luonnonsuojeluvalvojan viran perustamista Metsäntutkimuslaitokseen vuonna 1924. Luonnonsuojeluvalvojan tehtävänä oli mm. huolehtia luonnonsuojelulain (vahvistettiin 1923) mukaisista tehtävistä. (Palokangas 1983, 29.) Ensimmäisenä luonnonsuojeluvalvojana toimi kasvitieteilijä, Korkeasaaren eläintarhan intendentti Rolf Palmgren (Poutanen 1998, Borg 2008, 6). Vuosina 1930–1938 tehtävää hoiti kasvitieteilijä Vilho Kujala (Borg 2008, 6) ja vuosina 1939–1972 kasvitieteilijä Reino Kalliola (Berninger 1996, 3). Lähes viiden vuosikymmenen ajan luonnonsuojeluvalvoja oli ainoa merkittävä luonnonsuojelun viranomainen (Palokangas 1983, 29).

Jo ennen luonnonsuojeluvalvojan viran perustamista vesiasioita hoitivat maanviljelysinsinööripiirit, joita voidaan pitää ympäristöhallinnon varhaisimpana muotona. Maanviljelysinsinöörit hoitivat 1800-luvulla vesiperäisten maiden kuivatukseen, järvien laskemiseen, koskien perkaamiseen ja pengerryksiin sekä kastelemiseen ja vesijohtoihin liittyvät tutkimus- ja suunnittelutyöt maanviljelyksen tarvetta varten. Lisäksi insinöörit antoivat tällaisiin töihin liittyviä lausuntoja ja toimivat usein töiden johtajina. Maanviljelysinsinöörien toiminta liittyi ensisijaisesti maatalouden edistämiseen ja 1930-luvulle asti maanparannushankkeet sijoittuivat pääasiassa asutuille maatalousalueille. (Helsingin maanviljelysinsinööripiirin arkisto; Enbuske 2010, 96–115.)

Sotien jälkeinen asutustoiminta lisäsi osaltaan maanviljelysinsinöörien tehtäviä, sillä asutustilojen raivaamiseen liittyvät kuivatustyöt sekä asutusteiden suunnittelu ja rakentaminen tulivat maanviljelysinsinööripiirien hoidettavaksi. 1960-luvulla vesiensuojelun ja vesihuollon merkitys maanviljelysinsinööripiirin tehtäväkentässä kasvoi: mm. vesijohto- ja viemäröintitöiden lisääntyminen sekä vuoden 1961 vesilain mukaiset vesistökatselmukset siirsivät maanviljelysinsinöörien toiminnan painopistettä maatalouden raivaus- ja edistämistöistä kohti vesistön- ja ympäristönhoitoa. (Emt.)

Toisen maailman sodan aikana Suomessa ei pystytty seuraamaan vesihuollon kehitystä ja Suomi olikin vesiensuojelunkehitysmaa verrattuna Yhdysvaltoihin ja muihin Euroopan maihin. Suomessa ei ollut vesiensuojelua koskevaa lainsäädäntöä eikä viranomaisia hoitamassa, valvomassa ja kehittämässä vesien puhdistusta. Jätteiden piti kohota vesistöissä pintaan ennen kuin asiaan puututtiin. Ruotsissa vesilakia uudistettiin vuosina 1956 ja 1960, jolloin puhdistamattomien jätevesien laskeminen vesistöihin kiellettiin kokonaan tai tehtiin luvanvaraiseksi ja parannettiin viranomaisten mahdollisuuksia valvoa vesistöjen likaantumista. Vuonna 1951 Suomessakin jatkettiin ennen toista maailmansotaa alkanutta vesilain uudistustyötä. (Leino-Kaukiainen 1999, 39–45.)

Valtioneuvosto asetti vuonna 1958 väliaikaisen vesien suojelun neuvottelukunnan, joka toimi ilman päätösvaltaa neuvoa-antavana ja suunnittelevana elimenä (neuvottelukunta vakinaistettiin 1962). Erimielisyyksistä huolimatta vesiensuojelu liitettiin maatalousministeriön hallinnonalaan. Jo vesihallinnon alkuvaiheessa siis kiisteltiin mihin hallinnonalaan ympäristönsuojelukysymykset kuuluvat. Vesiensuojelutoimisto aloitti vuonna 1960 ja siinä työskenteli viisi henkilöä. Vuonna 1961 perustettiin Tampereella Hämeen vesiensuojeluyhdistys ja vuosikymmenen lopussa yhdistyksiä oli toistakymmentä. Ne toimivat viranomaisten työtä täydentävinä asiantuntijoina. Vesilaki astui voimaan vuonna 1962. Vesiensuojelun neuvottelukunnalla oli suuri merkitys toimintakäytäntöjen- ja – mallien luojana, sillä se pyrki levittämään käsitystään vesien puhdistamisesta eri kansalaispiireihin, keinoinaan tiedotus ja koulutus. Neuvottelukunta aloitti myös vesiensuojelupäivän vieton vuonna 1963. (Leino-Kaukiainen 1999, 49–55.)

1960-luvulta lähtien luonnon- ja ympäristönsuojelun tehtävät asetettiin lääninhallituksen hoidettavaksi, jolloin läänihallituksen ympäristöasioita hoiti kaavoitus-, rakennus- ja asuntoasioiden toimisto (Ymparisto.fi/historia). Vuosi 1970 oli Euroopan luonnonsuojeluvuosi ja meillä omaksuttiin tällöin käsite ympäristönsuojelu ja alettiin rakentaa ympäristönsuojeluhallintoa vähitellen. Vuonna 1970 perustettiin Vesihallitus jonka puitteisiin muodostettiin alueelliset vesipiirit[7] (13 kpl). Vesihallinto järjestettiin kesäkuussa 1970 annetulla asetuksella, jossa määriteltiin myös piirihallinnon

[7] Muut piiriviranomaiset ja yhteisöt:

Tie- ja vesirakennuslaitoksen piirien tehtäviä olivat yleisten teiden suunnittelusta, rakentamisesta ja kunnossapidosta huolehtiminen ja niiden oli otettava huomioon ympäristönsuojelun vaatimukset. Tierakentamisesta aiheutuvien ympäristövaurioiden korjaaminen ja ulkomainonnan valvonta kuului tiepiirin tehtäviin. *Läänin maanmittauskonttori* oli Maanmittaushallituksen alainen. Se antoi lääninhallitukselle lausuntonsa luonnonsuojelualueen tai luonnonmuistomerkin perustamisesta yksityisen maalle. Maanmittauskonttorin alainen maanmittauspiiri suoritti arviointeja maanomistajalle korvauksia maksettavista suojelualueista. (Palokangas 1983, 41–42.)

tehtävät. Vesipiirin vesitoimiston tehtäviksi tulivat vesistöjen, vesialueiden ja vesivarojen valvonta, vesihallinnon alan suunnittelu- ja rakennustyöt sekä katselmus- ja ojitustoiminnasta huolehtiminen. Vesipiirin tuli myös valvoa alalla tarvittavien laitteiden ja rakenteiden kuntoa ja huolehtia niiden käytöstä sekä pitää yhteyttä eri viranomaisiin ja yhteisöihin vesihallintoa koskeneissa asioissa. (Ymparisto.fi/historia; ks. Katko 2004, 29.)

Huomattavia uudelleenjärjestelyjä toteutettiin vuonna 1973, minkä tuloksena kaksitahoinen hallinto jäi voimaan, sillä yksimielisyyteen ei päästy. Luonnonsuojelun ja ympäristösuojelun hallinto sijoittuivat eri ministeriöiden hallinnon aloille. Luonnonsuojeluun, lähinnä vesihallintoon liittyvistä asioista vastasi maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöasioista sisäasiainministeriö. Uudistuksen yhteydessä perustettiin sisäasiainministeriöön ympäristönsuojeluosasto ja maa- ja metsätalousministeriöön luonnonvarainhoitotoimisto (Palokangas 1983, 29; Ymparisto.fi/historia.) Jaolla ei ollut loogista perustetta vaan se perustui kilpailuun. Ympäristöhallinnon perustamisella oli kuitenkin suuri merkitys, sillä näin julkinen valta otti vastuun ympäristön tilasta (Haila 2001, 33–34.) Samana vuonna perustettiin lääninhallitusten kaavoitus-, rakennus- ja asuntoasioiden toimistoihin[8] ympäristönsuojelun tarkastajan toimet (Palokangas 1983, 36; Ymparisto.fi/historia). Ympäristöasioiden hoito vahvistui edelleen, kun vuonna 1976 perustettiin läänin ympäristönsuojelun neuvottelukunta. (Ymparisto.fi/historia.)

Sisäasianministeriö asetti ympäristönsuojelun kunnallishallinnon järjestämistä varten toimikunnan, joka selvitti ympäristönsuojelun organisointia kunnissa. Toimikunta katsoi, että kuntien ympäristönsuojelutehtävien hoitoa tulee edistää ja antaa

---

Piirimetsälautakunnat (17 kpl) valvoivat yksityismetsälain noudattamista toimialueellaan ja vaikuttivat toiminnallaan luonnonsuojeluun ja hoitoon. *Metsänparannuspiirin* (14 kpl) tehtävänä oli metsänparannustöiden suunnittelu ja toteuttaminen, mikä oli usein ristiriidassa luonnonsuojelun kanssa. Riistanhoitopiirit järjestivät metsästys- ja riistahoitotoiminnan piirin alueella. *Maatalouskeskukset* olivat neuvontajärjestöjä maakuntatasolla. Neuvonnassa nämä ottivat huomioon myös ympäristönsuojeluasiat esim. lannoitteiden ja torjunta-aineiden käytössä. Valtion *kalastuspiirit* olivat läänikohtaisia ja ne perustettiin vuonna 1982. Tehtävinään oli yleinen kalatalousedun valvonta ja kalastusaluehallinnon toteuttaminen ja mm. kalavesien käyttö- ja hoitosuunnitelmien laatiminen. Lääninhallituksen ja piiritasolla toimivien viranomaisten ja järjestöjen tehtäviä koordinointia varten lääninhallituksen yhteydessä toimi *läänin- ja piiriviranomaisten neuvottelukunta*. Kunnan tehtävänä oli hoitaa itsehallintoonsa kuuluvat asiat ja päätösvaltaa käytti valtuusto kun taas asioiden valmistelu, täytäntöönpano ja muu hallinto oli pääasiassa kunnanhallituksen ja lautakuntien asia. Pakollisia lautakuntia olivat terveys-, rakennus- ja vesilautakunta ja vapaaehtoisia ympäristönsuojelun kannalta oleellisia olivat tekninen ja kaavoitus sekä mahdolliset ympäristö-, kotiseutu- tai museolautakunta. (Palokangas 1983, 42.)

[8] Toimistojen nimi muutettiin vuonna 1979 kaavoitus-, asunto- ja ympäristötoimistoksi (Palokangas 1983, 36).

paikalliset tehtävät pääsääntöisesti kunnan hoitoon. Toimikunta ehdotti tähän erityisen lain antamista, missä määriteltäisiin kuntien ympäristönsuojelutehtävät ja ympäristölautakunta tulisi lakisääteiseksi elimeksi sekä kuntaan voitaisiin perustaa ympäristösihteerin virka. Vuonna 1982 ympäristölautakunta toimi kolmessakymmenessä kunnassa. Tärkeimpänä ympäristönsuojelutehtävänä vuonna 1983 pidettiin kunnallisen ympäristönsuojelutoimen järjestämistä (Palokangas 1983, 43.)

Ympäristönsuojelutoimistot perustettiin lääninhallituksiin 1.3.1982, ja niissä työskenteli toimistopäällikkö sekä ympäristönsuojelutarkastaja, joissain toimistoissa myös ympäristönsuojelun tekninen tarkastaja sekä tilapäisiä suunnittelijoita. Lääninhallituksen yhteydessä toimi edelleen ympäristösuojelun neuvottelukunta (vuodesta 1976 alkaen), jonka lääninhallitus nimesi kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosasto (lääninterveystarkastaja ja lääneneläinlääkäri) käsitteli ympäristöhygieniaan liittyviä asioita ja eläinlääkäri mm. eläinsuojelulain mukaisia tehtäviä (Palokangas 1983, 36.)

Ympäristöministeriö[9] perustettiin Suomeen vuonna 1983, kymmenisen vuotta muita teollisuusmaita jäljessä, jolloin ympäristöasioiden käsittelystä tuli yhtenäistä korkeimmalla poliittisella tasolla (Haila 2001, 33; Bärlund 1993, 77; Ympäristöministeriön historiikki 1983–2003, 4). Suomeen oltiin luomassa yhtenäistä ympäristönsuojelun hallinto-organisaatiota ja ympäristönsuojelun hallinto Suomessa vuonna 1983 koostui valtion keskushallinnosta, väliportaan hallinnosta (lääninhallitukset, piirihallinto, laaja-alaiset kuntainliitot) sekä paikallishallinnosta (kuntien itsehallinto, valtion paikallishallintoviranomaiset). Lääninhallitusten yleisohjauksesta vastasi sisäasiainministeriö mutta ympäristöasioista vastasi ympäristöministeriö. Ympäristönsuojeluun liittyviä tehtäviä vuonna 1983 kuului ympäristöministeriön lisäksi myös muille ministeriöille, kuten maa- ja metsätalousministeriölle, kauppa- ja teollisuusministeriölle, opetusministeriölle ja liikenneministeriölle sekä jossain määrin myös ulkoasiainministeriölle, valtiovarainministeriölle sekä valtioneuvoston kanslialle sekä niiden alaisille keskusvirastoille. (Palokangas 1983, 29–31, 66.)

Koska tässä vaiheessa ympäristönsuojelun hallinto oli nuori ja lainsäädäntö puutteellinen, jouduttiin läänintasolla ympäristönsuojelukysymyksiä ratkomaan hallintokäskyjen sijaan neuvotteluilla. Erittäin tärkeä osa oli ympäristönsuojelun virkamies-

[9] Valtioneuvoston sanasto (1992, 101) määritteli ympäristöministeriön ministeriöksi, joka käsittelee ympäristönsuojelua, luonnonsuojelua, kaavoittamista, rakentamista ja asuntoasioita sekä luonnon virkistyskäyttöä koskevia asioita.

ten osallistuminen kaavoitus- ja rakennustoimen työhön lausunnonantajina. Tällä pyrittiin ottamaan huomioon ympäristönsuojeluasiat mm. poikkeuslupapäätöksissä ja kaavojen vahvistamisessa. Lääninhallituksen ympäristönsuojelutehtävät muodostuivat näin ollen erilaista päätös- ja lausuntoasioista, ympäristönsuojelun seurannasta sekä yleisvalvonnasta. Lääninhallituksen ympäristönsuojelun lohkoja olivat luonnonsuojelu, vesiensuojelu, luonnon virkistyskäyttö, maisemansuojelu, antikvaarinen ympäristönsuojelu, ilmansuojelu ja meluntorjunta ja jätehuolto. (Emt., 36–40.)

Vanhimpia lääninhallituksen ympäristösuojelutehtäviä oli luonnonsuojelulain nojalla annettavat päätökset yksityismaille muodostettavista luonnonsuojelualueista ja luonnonmuistomerkeistä. Tällöin lain mukaan hakemuksen saattoi tehdä maanomistaja. Merkittävien kohteiden osalta alettiin maanomistajien kanssa neuvotella alueista, jotta ne saataisiin suojelun piiriin eikä niitä tuhoutuisi ojituksen ja hakkuiden seurauksena. Tämän estämiseksi lääninhallitus saattoi päätöksellään asettaa alueen puoleksi vuodeksi toimenpidekieltoon, minkä aikana ympäristöministeriö selvitti mahdollisuudet alueen hankkimiseksi valtiolle luonnonsuojelutarkoituksiin. Vuonna 1983 lääninhallituksille ei kuulunut vesiensuojelun erityistehtäviä, sillä tehtävien jako vesipiirien kanssa oli vasta suunnitteilla. (Emt.)

Lääninhallitukselle kuului kuntien jätevesimaksujen vahvistaminen. Luonnon virkistyskäytön osalta lääninhallitus ratkaisi leirintäalueiden perustamista ja pitämistä koskevat lupahakemukset, vahvisti ulkoilureittisuunnitelmat, kielsi/rajoitti moottoriveneilyä ja moottorikäyttöisten ajoneuvojen maastokäyttöä ympäristöongelmien vähentämiseksi, huolehti maisemansuojelusta, käytti päätösvaltaa kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten suojelussa sekä saattoi kaavoituksella ohjata rakennussuojelua. Rakennusten suojelupäätökset piti kuitenkin alistaa valtioneuvoston vahvistettaviksi ja menettelyä pidettiin käytännössä hankalana. Ilmansuojelulain mukaisesti lääninhallitus toimi ilmansuojeluviranomaisena. Jätehuoltolain mukaan lääninhallitus ohjasi ja valvoi läänin jätehuoltoa. Myös eräiden teollisuus- ja liikelaitosten jätehuoltosuunnitelmat tulivat lääninhallituksen vahvistettaviksi. Lääninhallituksen ympäristönsuojelutoimi tuki kuntia ympäristönsuojeluasioissa ja ohjausta annettiin ennen vuotta 1983 kuntiin perustetuille vapaaehtoisille ympäristönsuojelulautakunnille. (Emt.)

Ympäristöministeriön ja alueorganisaation kehittämisessä oli 1980-luvulla paljon tehtävää. Vesihallinnon järjestelyt olivat kesken, sillä sen aseman määrittely suhteessa ministeriöihin oli osoittautunut hankalaksi ratkaista. Sisäasiainministeriössä toimi oma ympäristöasiainosasto, jonka aluehallinto oli sijoitettu lääninhallituksiin. Myös luonnonsuojelun aluehallinto keskitettiin vähitellen kehittyvään ympäristöyksikköön.

Se toimi useiden lakien mukaisena lupa- ja lausunnonantajaviranomaisena ja toteutti vähitellen laajenevia luonnonsuojeluohjelmia. (Ymparisto.fi/historia.)

Vesi- ja ympäristöhallitus aloitti toimintansa 1.10.1986 ympäristöministeriön alaisuudessa. Samalla vesipiirit muuttuivat vesi- ja ympäristöpiireiksi. Vesivarojen käyttöön liittyvät tehtävät jäivät edelleen maa- ja metsätalousministeriön ohjaukseen ja ympäristön- ja luonnonsuojeluasiat lääninhallitukseen. Vesi- ja ympäristöpiirejä oli edelleen 13, vaikka valtionhallinnossa muuten lähdettiin juuri 1980-luvulla kehittämään voimaperäisesti keskusvirastojen ja alueorganisaatioiden toimintaa suuremmiksi yksiköiksi. (Ymparisto.fi/historia.)

Tultaessa 1990- luvulle vesivarojen ja ympäristönsuojelun hallinto oli hajaantunut ja tehtävät olivat päällekkäisiä. Tavoitteena oli saada yhtenäinen valvonta- ja lupajärjestelmä vesivarojen käytölle ja ympäristönsuojelulle. Ympäristönsuojelutoimisto toimi lääninhallituksen alaisuudessa, mihin oli keskitetty myös läänintason luonnonsuojelun viranomaistoiminta. Myös jätehuollon kehittäminen ja valvonta olivat lääninhallituksen vastuulla kuten myös maankäyttö- ja kaavoitusasiat lääninhallituksen kaavoitustoimistolla. Osittain asioita hoiti maakuntaliitto. Vesihuollossa runkoviemäröinti ja jätevedenpuhdistus kuuluivat ympäristöministeriölle, maa- ja metsätalousministeriölle kuuluivat vedenhankintaan ja kaava-alueiden viemäröintiin liittyvät asiat. Sosiaali- ja terveysministeriö valvoi talousveden terveydellistä laatua. Paikallisella tasolla vesihuollosta vastasivat vesihuoltolaitokset ja vesi- ja ympäristöpiirit huolehtivat vesihuollon edistämisestä. Vesioikeus päätti vesirakennus- ja jätevesiluvista. Kunnissa oli oma ympäristöhallintonsa, sillä vuonna 1986 säädetyn lain perusteella velvoitettiin yli 3000 asukkaan kuntia perustamaan ympäristönsuojelulautakunta. (Ymparisto.fi/historia.)

Ympäristöhallinnon uudistus 1995

Esko Ahon johtaman hallituksen (1991–1995) hallitusohjelmassa esitettiin ympäristöhallinnon kokonaisuudistus, jonka tavoitteita ympäristöhallinnon osalta olivat ympäristöasioiden hoidon tehostaminen ja ympäristöpoliittisten tavoitteiden toteuttamismahdollisuuksien parantaminen mm. selkeyttämällä työnjakoa ja ohjaussuhteita. Ympäristöministerinä toiminut Sirpa Pietikäinen antoi alueellisille työryhmille tehtäväksi uudistuksen toimeenpanon, joka käynnistettiin syksyllä 1993 valtioneuvoston 17.6.1993 periaatepäätöksen mukaisesti. (Ks. Haveri 1997, 56; Ymparisto.fi/historia.)

Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristöhallintoa koskevaksi lainsäädännöksi valmistui 13.6.1994 (HE 241/1994). Projektille asetettiin johtoryhmä, joka johti, ohjasi ja yhteensovitti uudistuksen valmistelua ottaen huomioon aikaisemman valmistelutyön. Johtoryhmä huolehti myös hallinnon tehostamisen, rationalisoinnin ja kustannussäästöjen selvittämisestä sekä yhteistyöstä eri ministeriöiden ja niiden alaisen hallinnon kanssa. Johtoryhmä koostui ympäristöministeriön korkeimmista virkamiehistä (7), vesi- ja ympäristöhallituksen (2) sekä vesi- ja ympäristöpiirien (2) edustajista, lääninhallitusten edustajista (2), maa- ja metsätalousministeriön (1) sekä sisäasiainministeriön (1) edustajista, sekä Akavan (1), STTK:n (3) ja Valtion ja erityispalvelujen ammattiliitto ry:n (1) edustajista. Projektin aikana johtoryhmä kuuli useita keskus- ja aluehallinnon viranomaisia sekä ulkopuolisia asiantuntijoita. (Haveri 1997, 97–98.)

Lisäksi ympäristöministeriö nimesi selvitysmiehiä valmistelutyötä varten. Selvitysmiesten tehtävänä oli perehtyä kaikkien vesi- ja ympäristöpiirien sekä lääninhallitusten toimintaan sekä kuulla henkilöstöä. Selvitysmiehet tekivät johtoryhmälle ehdotuksen ympäristöhallinnon aluekeskusten perustamisesta, niiden tehtävistä, organisoinnista, erikoistumisesta, yhteistyöstä, henkilöstö- ja muista voimavaratarpeista sekä tarvittavista säädösmuutoksista ja muista toimenpiteistä. Uusien aluekeskusten perustamista varten ympäristöministeriö asetti kahdeksan aluetyöryhmää, joissa olivat edustettuina lääninhallitukset sekä vesi- ja ympäristöpiirit. Aluetyöryhmien tehtävänä oli tehdä ehdotus aluekeskusten aluejaoista, rajoista sekä toimipaikoista. Seuraavien aluetyöryhmien (13 kpl) tehtävänä oli tehdä ehdotus aluekeskusten tehtävistä, niiden hoidon järjestämisestä, erikoistumisesta, yhteistyöstä, toimitilaratkaisuista, palvelupisteverkosta sekä henkilöstö- ja muista voimavaratarpeista ja kohdentumisesta eri tehtävä- ja tulosalueille. Ympäristöministeriön järjestämän yhden linjauksia käsitelleen kokouksen jälkeen jokaiselle alueelle nimettiin ympäristökeskuksen perustamista avustava projektipäällikkö. Projektipäälliköt järjestivät koulutuksia ja päättivät muista tukitoimista, jotka edesauttoivat henkilöstöä sopeutumisessa.(Haveri 1997, 97–98.)

Aiemmin alueellisten ympäristökeskuksien tehtävät kuuluivat lääninhallituksille ja vesi- ja ympäristöhallituksille. Ympäristöhallinnon tehtävien kokoaminen yhteen alueelliseen toimijaan herätti Juntusen mukaan aluksi sekä myönteisiä että kielteisiä ajatuksia niin poliittisilla kuin hallinnollisilla foorumeilla. Vastustusta esiintyi jo valmisteluvaiheessa, jolloin epäilykset liittyivät niin keskusten hallinnolliseen valtaan ja resursseihin kuin niiden ideologiseen pohjaan. Eduskunnan ympäristövaliokunta puolsi mietinnössään hallituksen esitystä vähäisin muutoksin, mutta huomautti, että uudistus vahvistaa suppea-alaista sektorihallintoa ja siten mahdollisesti jopa hankaloittaa eri hallinnonalojen välisten asioiden integroimista päätöksenteossa. Erilliset

ympäristökeskukset olisivat täten ristiriidassa hallituksen asettaman aluehallinnon kokoamistavoitteen kanssa. (Juntunen 2010, 144–145.)

Temmeksen ja Kivinimen (1997, 51) mukaan alueellisten ympäristökeskusten irrottaminen itsenäisiksi yksiköiksi viittasi siihen, että aluehallinnossa oli hallinnon yksinkertaistamispaineiden vastapainona paineita lisätä erillisten aluehallintoyksiköiden lukumäärää. Niemi-Iilahti ym. (2002, 12) puolestaan esittävät, että uudistuksen taustalla heijastuu käsitys ympäristöasioiden hoitamisen hajanaisuudesta. Lisäksi nähtiin, että ympäristöasioiden hoitoa voitaisiin tehostaa kokoamalla aluehallinto ympäristöministeriön alaisiin ympäristökeskuksiin.

Juntusen (2010, 145–147) mukaan ympäristökeskusten perustaminen ei ollut loppujen lopuksi poliittisesti vaikeaa, vaikka joissakin puolueissa pelättiin ”yhden asian liikkeen” vahvaa profiloitumista. Vastustus ei kuitenkaan ollut peräisin puolueideologisista eroista, sillä ympäristöasioihin liittyvät kysymykset olivat jo eri puolueiden intresseissä. Poliittinen vääntö liittyi sekä ympäristöhallinnon omiin vahvoihin pyrkimyksiin että Keskustan ja Kokoomuksen välisiin intressiristiriitoihin aluehallinnon kehittämisessä. Alueellisten ympäristökeskuksien perustamista myös lobattiin monesta suunnasta – ympäristöministeriö oli keskeisesti ajamassa itselleen vahvaa alueellista toimijaa ja ympäristöjärjestöjen rooli lobbaajina huomioitiin uudistamistoimintaan vaikuttaneena tekijänä.

Ympäristökeskukset aloittivat toimintansa 28.2.1995. Hallituksen esitys hyväksyttiin eduskunnassa ympäristövaliokunnan ehdottamin muutoksin loppuvuodesta 1994 suoraan ilman keskustelua tai äänestyksiä, ja kolmentoista alueellisen ympäristökeskuksen aluejako vahvistettiin vuoden 1995 helmikuun viimeisenä päivänä tehdyllä valtioneuvoston päätöksellä (VNP 246/1995) ja uusi ympäristöhallintolainsäädäntö (Laki ympäristöhallinnosta 55/1995) astui voimaan seuraavana päivänä eli maaliskuun alussa. (Juntunen 2010, 145.)Vaikka alueellisen ympäristöasioista vastanneen keskuksen toiminta saatiin 2000-luvulla vakiinnutettua ja kustannuksiltaan tehokkaaksi, johti valtionhallinnon uudistustyö kuitenkin 2000-luvun lopulla alueorganisaatioiden muutokseen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten perustamiseen. (Ymparisto.fi/historia.)

Alueellisen ympäristöhallinnon kehityksen pääpiirteet

Alueellisen ympäristöhallinnon kehitys sai alkunsa 1800-luvun lopulla maanviljelysinsinööripiireistä, jotka kuuluivat maatalousministeriön hallinnon alaan. Seuraavaksi ympäristöasioita käsiteltiin vesipiireissä, vuodesta 1970 alkaen. Vesipiirit kuuluivat 1971 perustetun maa- ja metsätalousministeriön alaisuuteen. Vesipiirit muutettiin

vesi- ja ympäristöpiireiksi vuonna 1986 ja sijoitettiin maa- ja metsätalousministeriön sekä vuonna 1983 perustetun ympäristöministeriön alaisuuteen. Vuonna 1995 perustettiin alueelliset ympäristökeskukset. Tällöin ohjaavat ministeriöt pysyivät ennallaan. 1960-luvulla ympäristöasioita hoidettiin myös lääninhallitusten kaavoitus-, rakennus- ja asuntoasiaintoimistoissa. Lääninhallitukset kuuluivat sisäministeriön hallinnon alaan. 1980-luvun alussa perustettiin lääninhallituksiin ympäristönsuojelutoimistot ja tulosohjaus ympäristöasioissa siirrettiin ympäristöministeriölle.

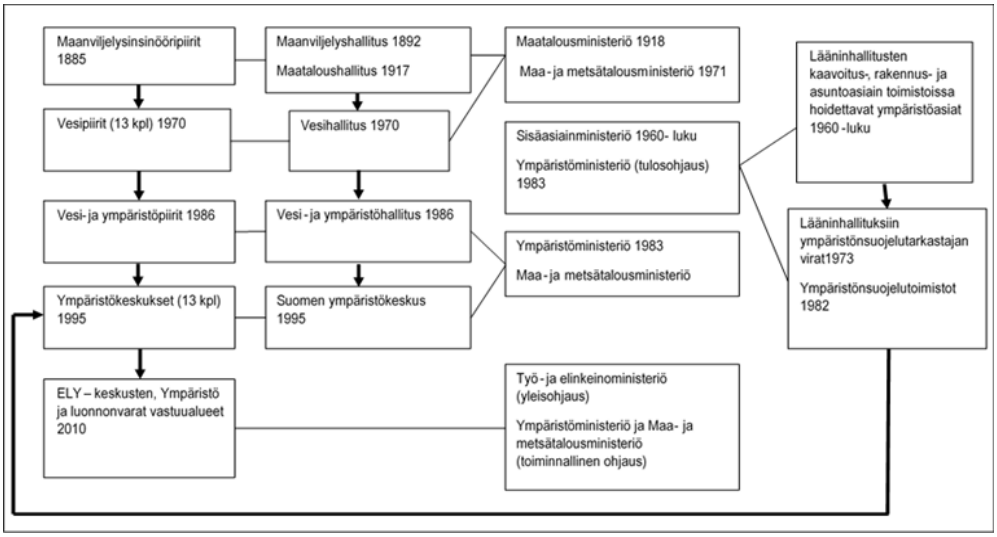
2.4 Yhteenveto luonnon- ja ympäristönsuojelun sekä ympäristöhallinnon kehityksestä

Luonnonsuojelun kehittymisen ympäristönsuojeluksi voidaan katsoa tapahtuneen eri vaiheiden kautta. Ensimmäinen vaihe käsitti luonnonmuistomerkkien säilyttämisen. Toisessa vaiheessa luonnonsuojelu käsitettiin kansan harrastukseksi. Kolmannessa vaiheessa heräsivät keskustelut maailmanlaajuisista ympäristöongelmista ja neljäs vaihe liittyi elintapoihin. Viimeisessä vaiheessa voidaan katsoa ympäristökysymysten, ympäristöpolitiikan ja ympäristöliikkeen vakiintuneen. Suomen luonnonsuojelun historiaan kuuluu merkittäviä vaiheita liittyen mm. erilaisten lakien syntymiseen. Kuviossa 2 on esitetty tiivistetysti Suomen ympäristön- ja luonnonsuojelun historian merkittävät tekijät vuosina 1923–2000. Kuvassa esitellään tärkeimpien luontoa suojelevien lakien asettamisvuodet sekä mm. valtion luonnonsuojeluvalvojan viran perustaminen. Luonnonsuojeluvalvoja oli ainoa merkittävä ympäristöviranomainen vuosikymmenten ajan (vuoteen 1972 asti). Edelleen kuvassa esitellään ensimmäisten kansallispuistojen ja suojeluohjelmien perustamisvuodet sekä Suomen kannalta tärkeimpiä kansainvälisiä suojeluun liittyviä tapahtumia, kuten Euroopan luonnonsuojeluvuosi ja biodiversiteettisopimuksen syntyminen.

1923 Luonnonsuojelulaki
1924 Valtion luonnonsuojeluvalvojan viran perustaminen
1938 Ensimmäiset kansallis- ja luonnonpuistot, Suomen luonnonsuojeluyhdistys (nyk. Suomen luonnonsuojeluliitto)
1943 Luontoliitto
1956 Uusia kansallispuistoja 7 kpl ja luonnonpuistoa 12 kpl
1963 Vesilaki
1970 Euroopan luonnonsuojeluvuosi
1972 Maailman luonnonsäätiön Suomen rahasto, Rooman klubin Kasvun rajat -raportti
1975 Tapporahan maksaminen "vahinkoeläimistä" loppui
1977 Kansallispuistokomitean mietintö
1979 Soidensuojelun perusohjelma I, Koijärvi-liike
1981 Soidensuojelun perusohjelma II, Laki eräiden valtion omistamien maiden muodostamisesta soidensuojelualueiksi
1982 Lintuvesiensuojeluohjelma, lääninhallituksiin perustettiin ympäristönsuojelutoimistot
1983 Ympäristöministeriö, Laki Ounasjoen suojelusta
1984 Harjujen suojeluohjelma
1986 Uhanalaisten eläinten ja kasvien suojelutoimikunnan mietintö
1987 Koskiensuojelulaki
1989 Lehtojensuojeluohjelma, Greenpeace Suomen osasto
1990 Rantojensuojeluohjelma
1991 Erämaalaki
1992 Suomi allekirjoitti Rion biodiversiteettisopimuksen
1993 Vanhojen metsien suojeluohjelma Etelä-Suomen valtion maille
1994 Laki ympäristövaikutusten arvioinnista
1995 Suomi EU:n jäseneksi (luonnonsuojelumääräysten muutostarve), Suomen ympäristökeskus ja alueelliset ympäristökeskukset
1997 Uudistettu luonnonsuojelulaki
1998 Esitys suomen Natura-alueiksi valmistui
2000 ympäristönsuojelulaki (korvasi 1991 ympäristölupia koskevan lain, 1982 ilmansuojelulain ja 1987 meluntorjuntalain), vesioikeuksien lakkauttaminen ja korvaaminen ympäristölupavirastoilla

Kuvio 2. Suomen luonnonsuojelun historia tiivistetysti (Vuorisaloa 2002, 95 ja Lyytimäkeä ja Hakalaa 2008, 31, 228 mukaillen).

Kuviossa 3 on puolestaan esitetty ympäristöhallinnon muotoutuminen pääpiirteissään. Kuvion vasen puoli edustaa valtion aluehallintoa, ylimpänä vanhimmat hallintoviranomaiset, maanviljelysinsinööripiirit, joista kehitys jatkui vesipiirien, vesi- ja ympäristöpiirien kautta ympäristökeskuksiin ja edelleen ELY-keskuksiin. Näiden viereen on sijoitettu ko. hallinnonalan keskusvirasto ja niiden viereen ohjaavat ministeriöt. Ympäristöhallinnon hajanaisuudesta johtuen alueellisen hallinnon toinen puoli, lääninhallinto on esitetty kuvion oikealla puolella.



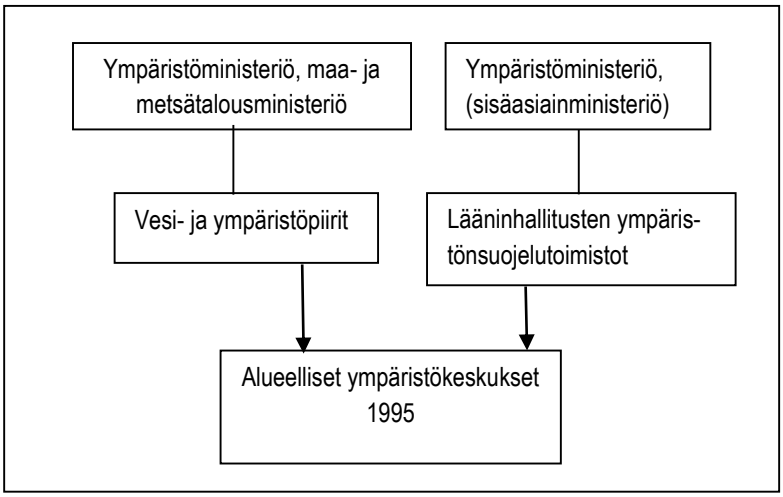
Kuvio 3. Ympäristöhallinnon kehittymisen päälinjat.

Erityisen vesihallinnon perustamisesta oli keskusteltu jo 1930 – luvulta alkaen, mutta uudistusta siirsivät mm. sotavuodet. Tie- ja vesirakennushallitus (TVH) sittemmin tie- ja vesirakennuslaitos toteutti 1970 – luvulle asti vesistörakentamista. Myös maanviljelysinsinööripiireissä oli kehittynyt vahva vesiasiantuntemus ja vuoden 1961 vesilain seurauksena piireistä tulikin alueidensa vesiensuojeluviranomaisia. Ojitustoimituksissa lupa oli haettava maanviljelysinsinööripiiriltä paitsi, jos kyseessä oli metsämaan ojittaminen. Tällöin lupaviranomainen oli metsähallitus. Kilpailu vesi- ja ympäristötehtävien hoidosta maataloushallituksen, TVH:n ja metsähallituksen välillä ratkaistiin perustamalla vuonna 1970 vesihallitus ja sen puitteisiin vesipiirit. Vesipiireille siirtyivät alueelliset vesivarojen käyttöön ja hoitoon liittyvät tehtävät ja TVH:n hoitoon jäivät puolestaan vesiteihin ja vesiliikenteeseen liittyvät hankkeet. (Enbuske 2010, 113–114.)

Painopisteen siirtyminen vesiensuojelusta ympäristönsuojeluun alkoi 1970-luvulla, jolloin käytiin keskustelua ympäristöministeriön perustamisesta. Ympäristöministeriön perustamista edelsi ankara ja riitaisa poliittinen kädenvääntö, mutta ympäristöministeriö perustettiin lopulta vuonna 1983. Ympäristöministeriön toimialaan siirrettiin tällöin ympäristönsuojelun rinnalle maa- ja metsätalousministeriöstä vesiensuojelun ylin johto ja valvonta. Ympäristöhallinnon kehittämistä jatkettiin edelleen ja uudelleenjärjestelyiden seurauksena aloitti vuonna 1986 vesi- ja ympäristöhallitus ympäristöministeriön alaisuudessa. Tällöin myös vesipiirit muuttuivat vesi- ja ympäristöpiireiksi. Vesivarojen käyttöön liittyvät tehtävät jäivät maa- ja metsätalous-

ministeriön ohjaukseen ja ympäristön ja luonnonsuojeluasiat lääninhallitukseen. (Enbuske 2010, 119–121.) Ympäristöministeriö ohjasi myös lääninhallituksen hoidettavana olevia ympäristöasioita (Palokangas ym. 1986, 66).

Uudistuksia jatkettiin, sillä pääministeri Esko Ahon (1991–1995) hallitusohjelmaan sisältyi ympäristöhallinnon kokonaisuudistus (Valtioneuvosto 1991). Valtion alueelliset ympäristökeskukset perustettiinkin vuonna 1995 maakuntajaotuksen pohjalta. Ympäristökeskukset perustettiin yhdistämällä lääninhallitusten ympäristönsuojelutoimistot sekä vesi- ja ympäristöpiirit (kuvio 4).



Kuvio 4. Ympäristökeskusten perustaminen 1995.

Valtion alueellisten ympäristökeskusten ohjauksesta vastasivat ympäristö- sekä maa- ja metsätalousministeriö. Keskeisinä tehtävinä ympäristökeskuksilla oli aluksi uuden ympäristölainsäädännön sisäänajo ja Euroopan Unionin säädösten ja rahoitusjärjestelmien käyttöönotto. Ympäristökeskukset olivat 2000-luvun lopulla saaneet ympäristötyön vakiinnutettua. Valtionhallinnon uudistustyö kuitenkin jatkui ja ympäristökeskuksista tuli vuonna 2010 osa ELY-keskuksia. (Enbuske 2010, 123–127.)

Kuviosta 3 voidaan nähdä myös Suomen ympäristökeskuksen kehittyminen maanviljelyshallituksesta. Maanviljelyshallitus muutettiin maataloushallitukseksi vuonna 1917 ja vuonna 1970 perustettiin vesihallitus maa- ja metsätalousministeriön alaisuuteen. Nimi muutettiin vesi- ja ympäristöhallitukseksi vuonna 1986 (VYH) ja vuonna 1995 Suomen ympäristökeskukseksi (SYKE). (Laakkonen 1999b, 223; Enbuske 2010, 88.)

Ympäristöhallinnon eräänä tavoitteena aina maanviljelysinsinööripiireistä alkaen oli luonnonvarojen hoidon ja yhdyskuntien kehittäminen ja jatkossa myös ympäristöön kohdistuvien haittavaikutuksen vähentäminen ja ennaltaehkäisy. Ympäristöhallinnon kehittymisen voidaan sanoa kuvastavan myös yhteiskunnan muutosta. (Enbuske 2010, 127.)

Luku III Aluehallintouudistus 2010 eli ALKU-hanke

3 Aluehallinnon käsite

Salminen (1993, 12) määrittelee hallinnon toiminnallisen luonteen perusteella ensimmäiseksi siten, että hallinto muodostuu sellaisista toiminnoista, mikä edellyttää ihmisten yhteistoimintaa. Toiseksi hallinto organisoidusti toimeenpanee poliittisia päätöksiä ja kolmanneksi hallinto liittyy erilaisten hyödykkeiden ja palvelujen organisointiin sekä neljänneksi hallinto voidaan ymmärtää kyvyksi saada asiat tehdyksi.

Aluehallinnon perustana voidaan pitää aluetta. Aluehallinnon alue on pienempi kuin valtakunnan alue mutta suurempi kuin paikallishallinnon alue. Aluehallinto toimii keskushallinnon ja paikallishallinnon välissä, jolloin se toimii keskushallinnon alaisuudessa ja puolestaan ohjaa ja valvoo paikallishallintoa (ylhäältä-alas -näkökulma). Toisaalta aluehallinto toimii alueen asioiden välittäjänä paikallishallinnolta keskushallinnolle (alhaalta-ylös -näkökulma). (Haveri 1997, 21–22; Stenvall 1999, 9; Komiteanmietintö 1992:34, 21.)

Suomessa hallinto koostuu valtion hallinnosta ja kunnallishallinnosta, jolloin aluehallinto käsitteen voidaan katsoa olevan yleiskäsitteen, joka sisältää sekä valtion aluehallinnon että kunnallisen aluehallinnon (kuvio 5). Etuna käsitteellä on, ettei siihen sisälly lisämerkitystä ”väliin jäävästä” hallinnon osasta (Helisevä & Hänninen-Salmelin 1979, 8) vaikka aluehallinnolla tarkoitetaankin usein niin kutsuttua väliportaan hallintoa (Komiteanmietintö 1992:34, 21). Ongelmana Helisevän ja Hännisen (1979, 8) mukaan on, että alue-käsitteellä voidaan tarkoittaa minkä kokoista aluetta tahansa.

Aluehallinto voidaan myös käsittää sellaiseksi, missä tietyntyyppisissä rakenteissa ja verkostoissa toimijoille kehittyy oma erityinen tapansa tarkastella asioita, joka eroaa paikallishallinnon ja keskushallinnon kannoista. Tällä saattaa olla merkitystä julkisen vallan asioiden hoidon kannalta. Aluehallinnossa syntyy nk. itsenäinen tahtotila, jonka vaikutukset näkyvät sekä paikallis- että keskushallinnon tasoilla asti. (Stenvall 1999, 9; ks. myös Bourdieu 1998, 43–46.) Aluehallinnon kehittämisessä näkyy toiminnallisten alueiden tavoittelu, esimerkiksi selvitysmies Kauko Sipponen totesi mietinnössään vuonna 1992, että maakunta on alue, joka muodostaa selvän toiminnallisesti itsenäisen talousalueen, ja jonka väestöllä on kulttuuriyhteys. (Komiteanmietintö 1992:34, 22; ks. myös Haveri 1997, 23.) Laissa alueiden kehittämisestä

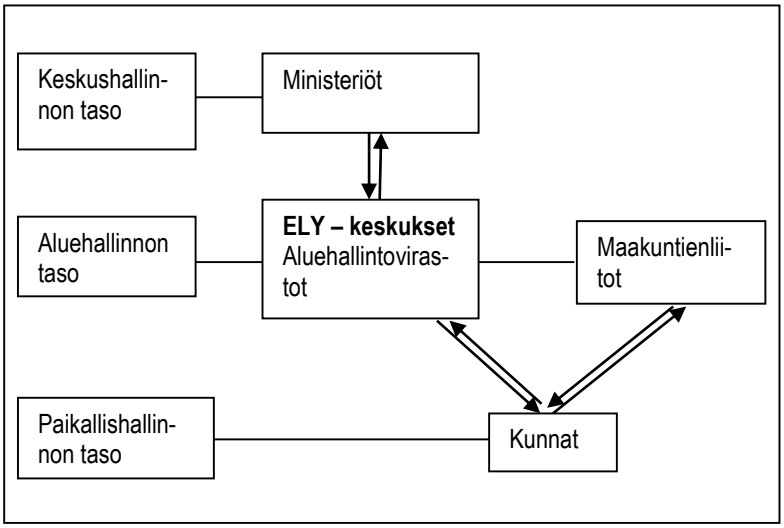
(1651/2009) alue määritellään tarkoitettavaksi maakuntajakolain (1159/1997) mukaisiksi maakunnan alueiksi tai valtion aluehallintoviranomaisten toimialueiksi.

Käsitteenä alue ja aluehallinto ovat vaikeita. Kansainvälisessä tarkastelussa alueella ja sitä edustavalla hallinnolla voidaan tarkoittaa monenlaisia (kooltaan, taloudelliselta painoarvoltaan, kulttuuriselta ja väestölliseltä perustaltaan erilaisia) kokonaisuuksia. Monissa virallisissa dokumenteissa aluekäsite on kytketty joko maakuntaan tai lääniin. Hallinnon uudistuksissa merkittäväksi on muodostunut myös käsite ”toiminnallinen alue”, ja yleisesti onkin hyväksytty periaate, että hallinnolliset rajat noudattaisivat toiminnallisten alueiden rajoja. Tieteellisesti tarkasteltuna alueen toiminnallisuus perustuu siihen, kuinka kiinteä vuorovaikutus alueen toimintojen (kuntien, elinkeinoelämän ja ihmisten) välillä esiintyy. Hallinnon rajat vaikuttavat edelleen toiminnallisuuteen, jolloin sen katsotaan olevan kasautuva prosessi. Toiminnallisuuden periaatteen rikkoutuminen aiheuttaa institutionaalisia ongelmia, kuten haittoja palvelujen saatavuudessa ja tuottamisessa, alueiden kehittämiseen liittyviä suunnittelun ja johtamisen ongelmia sekä elinkeinoelämän yleisiin toimintaedellytyksiin liittyviä ongelmia. (Haveri 1997, 21–22; ks. Sotarauta ym. 2001, 13.) Aluekehittämiseen puolestaan sisältyy taloudellisia ja poliittisia toimenpiteitä, jotka käsittävät ne poliittis-hallinnolliset instituutiot, joissa tavoitteet asetetaan sekä ne julkiset ja yksityiset organisaatiot, jotka vastaavat aluekehittämisen toteuttamisesta (Viinamäki & Salminen 2008, 23).

Yksinkertaisimmillaan aluehallinto voidaan määritellä esimerkiksi selvitysmies Riepulan tavoin:

> ”Suomen aluehallinto rakentuu kahden pilarin järjestelmälle, missä valtionhallinnon ministeriöt ja kunnallishallintoon pohjautuvan kuntainliittojärjestelmän toimivat samanaikaisesti, mutta ilman selkeää organisoitua yhteensovitusta” (Sisäasiainministeriö 2004, 3).

Viinamäki ja Salminen (2008, 9) taas ovat ALKU-hankkeelle tekemäänsä kansainvälistä vertailua varten määritelleet aluehallinnon yksinkertaisesti hallinnoksi, joka on keskushallinnon ja kuntasektorin välissä. Komiteamietinnössä (1992:34, 21) aluehallinto määritellään osaksi julkisen vallan organisaatiota, sitä valtionhallintoa ja kunnallishallintoa, mitä harjoitetaan valtion keskushallinnon sekä valtion ja kuntien paikallisen hallinnon välissä (kuvio 5).



Kuvio 5. Keskus-, alue- ja paikallishallinnon tasot Suomessa.

Aluehallinto toimii keskushallinnon alaisuudessa ja puolestaan ohjaa paikallishallintoa (ylhäältä alaspäin ohjausta painottava näkökulma). Toisaalta aluehallinto myös edustaa aluettaan keskushallintoon päin (alhaalta ylöspäin suuntautuvan toiminnan merkitystä korostava näkökulma). (Haveri 1997, 21; ks. myös Komiteanmietintö 1992:33, 10.) Laajemmassa merkityksessä aluehallintoa voidaan tarkastella kaikkien valtion aluepohjaisten yksiköiden kautta riippumatta niiden väliporrasasemasta tai toiminnan vaikutuksista (Komiteanmietintö 1992:33, 10).

Nykyisin valtion aluehallintoon Suomessa kuuluvat aluehallintovirastot (AVI) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset), kunnallisen aluehallinnon toiminnasta vastaavat maakuntien liitot. Tutkimuskohteena olevat ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueet ovat siis osa valtion aluehallinnon ELY-keskusta ja tutkimusta sivuava ympäristöluvat -vastuualue on puolestaan osa aluehallintovirastoa. Kunnat edustavat valtionhallintoa paikallistasolla, mutta ovat myös itsehallinnollisia. Kuntien itsehallinnon aluehallinnon tasoa edustavat maakuntien liitot. Valtion aluehallintoon lasketaan kuuluvaksi myös metsäkeskukset, joiden tehtävät kattavat laajasti metsätalouden edistämistehtäviä. Alun perin 80 vuotta sitten perustettujen metsäkeskusorganisaatioiden (nykyisellään 13 kpl) toiminta jatkui entisellään myös vuoden 2010 aluehallintouudistuksen jälkeen. (Juntunen 2010, 83; Ks. Sisäasiainministeriö 2005, 9, 18–20; Valtiovarainministeriö 2008, 46–48.)

3.1 Aluehallinnon kehittäminen Suomessa

Suomessa alkoi 1960-luvun puolivälissä ns. aktiivinen aluepolitiikka, joka vaikutti myös hallintoon. Aluepolitiikkaa toteutettiin valtion organisaatioiden kautta. Tavoitteena oli edistää talouden kasvua ja alueiden välisten erojen tasoittumista. Aktiiviseen aluepolitiikkaan sisältyi suunnitelmallisuuden ajattelu, joka tarkoitti uutta toimintatapaa sekä valtion aluehallinnon vahvaa toimeenpanijan roolia. Ministeriöissä ja lääninhallituksissa laadittiin omien alojen ja alueiden kehittämissuunnitelmia, jolloin aluepolitiikan kohteeksi tuli koko maa. Aluepolitiikkaa voidaan pitää osana hyvinvointivaltion rakentamista, jossa tavoitteena olivat tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus. (Niemi-Iilahti ym. 2002, 7-8.)

Maakuntahallinto[10] puolestaan on toiminut lääninhallinnon rinnalla toisaalta kilpailevana ja toisaalta painoarvoltaan toissijaisena kokonaisuutena. Suomessa ei ole ollut mahdollista koota aluehallintoa yhteen esimerkiksi maakuntaitsehallinnon tai valtionhallinnon keskittämisen kautta (ennen ALKU-uudistusta). (Sisäasiainministeriö 2004, 1-3, 7; Juntunen 2010, 81–82.) Suomen aluehallinnon tasolla kohtaavat näin ollen edellä mainitut virkamieshallintoon perustuva ministeriökohtainen valtionhallinto ja kunnalliseen itsehallintoon pohjautuva toisen asteen kunnallishallinto, jolloin aluehallinnon toiminta perustuu kahdenlaisen aluehallinnon samanaikaiselle läsnäololle ja toiminnalle.[11] Tämä hallintorakenne poikkeaa muista Pohjoismaista sekä

---

[10]Yleisesti käytetään termejä ”maakunnan liitot”, ”maakuntien liitot” sekä ”maakuntaliitot”, jotka kaikki tarkoittavat samaa organisaatiota (Juntunen 2010, 84). Maakunnan liitot ovat lakisääteisiä kuntayhtymiä, jotka toimivat lakisääteisinä aluekehitys- ja maakuntakaavoitusviranomaisina ja ovat siten maakunnan johtavia suunnittelu- ja edunvalvontayksikköjä. Kunnallinen aluehallinto saa perusteensa ja oikeutuksensa kunnallisesta itsehallinnosta, ja sen toimivalta perustuu lakisääteisiä tehtäviä lukuunottamatta kuntien toimivaltaan. (Haveri 1997, 30; Suomen maakuntien liitot 2010.)

Suomessa on tällä hetkellä 19 maakunnan liittoa, joiden organisaation muodostavat maakuntavaltuusto (joka käyttää liiton ylintä päätös-valtaa), maakuntahallitus (joka on maakuntavaltuuston valitsema liiton toimeenpano- ja hallintoelin), maakunnan yhteistyöryhmä (MYR) (, jonka tehtävänä on EU-ohjelmien valmistelu sekä täytäntöönpanoon liittyvä EU-varojen ohjaus sekä rahoituslausunnot eri hankkeista, osallistuminen maakuntaohjelman valmisteluun ja toteutukseen) sekä maakunnan liiton toimisto (joka toimii hallituksen apuna asioiden valmistelijana, ja jonka johtajana toimii maakuntajohtaja). (Suomen maakuntien liitot 2010.)

[11] Aluehallinnon viranomaisten työnjako voidaan määritellä tällä hetkellä seuraavasti:

Valtion aluehallinto
- toimii valtion yleishallintoviranomaisena alueilla
- vastaa valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtävistä sekä täytäntöönpanon ohjauksesta alueilla
- vastaa lainsäädännön toteutumisen valvonnasta ja eräiltä osin oikeusturvasta alueilla.

Maakunnan liitto
- on vetovastuussa alueiden strategiaperusteisesta kehittämisestä
- vastaa eräistä alueiden kehittämiseen liittyvistä lakisääteisistä tehtävistä

useista Euroopan maista. Tämä valtion- ja kunnallishallinnon leikkauspisteen nähdään olevan Suomen aluehallinnon ”akilleenkantapää”. (Sisäasiainministeriö 2004, 1.)

ALKU-uudistuksen voidaankin katsoa kuuluvan laajempaan eurooppalaiseen ja kansainväliseen hallinta-ajattelun (governance) piiriin, joka perustuu ajatukseen, että julkinen hallinto ja sen johtaminen monimutkaistuvat ja niiden tehtävät pilkkoutuvat tilannesidonnaista toimintaa sisältäviksi tehtäviksi[12] (Karppi 2013, 21–22; Karppi & Oulasvirta 2011, 211; Karppi 2009, 9; Häkli ym. 2009, 128–129, 137–138). Hallinta-ajattelua on pidetty New Public Managementin eli uuden julkisjohtamisen ”jatkokehityksenä” Euroopan maissa (Juntunen 2010, 93) ja sen myötä aluekehityksen säätelyn keinot ovat muuttuneet valtiokeskeisestä hallinnosta kohti monien toimijoiden välistä neuvottelevaa ja toteuttavaa hallintaa (Häkli ym. 2009, 128–129).

Häkli ym. (2009,128) viittaavat Jessopiin (1995, 317), joka määrittelee hallinnan tarkoittavaksi

> ”pyrkimystä saavuttaa yhteisiä päämääriä ja tavoitteita hallinnollisten organisaatioiden, taloudellisten toimijoiden ja kansalaisjärjestöjen yhdessä muodostamien menettelytapojen ja käytäntöjen avulla.”

Edelleen hänen mukaansa hallintoa voidaan katsoa luonnehtivan kapeasti toteutuva poliittinen ja hierarkkinen säätely, kun puolestaan hallinnassa ilmenee laajempi koordinaatio yhteiskunnan toimijoiden välillä tarkoituksenaan päästä kohti asetettuja tavoitteita.

Hallintaan osallistuvat perinteisen julkisen hallinnon sektorien osallistujien lisäksi yleensä yksityisen sektorin edustajia (kuten yrityksiä ja elinkeinoelämän järjestöjä), julkisyhteisöjä (kuten kunnat, maakunnan liitot ja valtion aluehallinnon organisaatiot) sekä erilaisia kansalaisjärjestöjä (mm. ympäristökysymyksiin keskittyvät yhdistykset). Hallinnan kehittyminen on saanut aikaan sen, että julkinen sektori on ottanut käyttöönsä liiketaloudellisia periaatteita ja julkisoikeudelliset toimintamallit ovat paikoin jopa korvautuneet esimerkiksi tulosbudjetoinnilla ja liikelaitoksilla. Muutoksen on

---

• vastaa kuntien maakunnille antamista tehtävistä. (Valtiovarainministeriö 2008, 25–26.)

[12] Riepula ei pitänyt esityksessään aluehallinnon kehittämisestä vuonna 2004 tarkoituksenmukaisena, että hallinnon rakenteita muutettaisiin tai aluehallintoa vahvistettaisiin vain tehtäviä siirtelemällä. Sen sijaan ratkaisuksi hän ehdotti hallintorajat ylittävää yhteistyön lisäämistä aluekehitykseen vaikuttavien eri viranomaisten välillä sekä yhteisten toimintamallien kehittämistä. Keskeiset ehdotukset olivat aluekehittämiseen suunnattavien voimavarojen kokoaminen yhteen valtion talousarviossa, yhteistyön lisääminen keskushallinnossa, maakunnissa sekä keskushallinnon ja maakuntien välillä varoista päätettäessä sekä aluekehittämiseen suunnattavien varojen kansanvaltaisen ohjauksen tehostaminen. (Sisäasiainministeriö 2004, 3.)

sanottu olevan siirtymä ”uuteen julkisjohtamiseen”. (Häkli ym. 2009, 128–129; ks. Airaksinen 2009, 31–34.)

Suomessa aluehallinto oli vielä 1980- ja 1990-lukujen taitteessa voimakkaasti valtionhallinnon organisaatioiden hallitsema kokonaisuus, joka oli muodostunut sektorikohtaisista lähtökohdista ja oli rakenteeltaan pirstaleinen. Lisäksi eri hallinnonaloilla aluejaot poikkesivat toisistaan. (Niemi-Iilahti ym. 2002, 7.) Tämän seurauksena on tullut tarve lisätä koordinaatiota esimerkiksi hierarkiatyyppisillä järjestelyillä ja verkostomekanismeilla. Eri maissa onkin kehittämislinjausten yhteydessä käytetty näitä hallintaan kytkeytyviä uudistusajatuksia. Eurooppalaisissa hallinnoissa on laajemmaltikin ollut pyrkimystä muun muassa hallinnon kokoamiseen, sektorirajat ylittävään yhteistyöhön, koordinaatioon ja kokonaisuuksien hallintaan sekä hallinnon yksinkertaistamiseen. Suomalaista valtion aluehallintoa radikaalisti muokannut ALKU-uudistus näyttää identifioituvan pitkälti juuri näihin lähtökohtiin. (Juntunen 2010, 94; Karppi ym. 2010, 24–26.)[13]

Temmes (2003, 228) määrittelee käsitteen hallinnonuudistus tarkoittavan hallintokoneiston rakenteiden ja järjestelmien uudelleenarviointia ja sen pohjalta tehtyjä muutoksia. Suomessa aluehallintoon vaikuttava kehittämispolitiikka on ollut poikkeuksellisen voimakasta ja sisältää lukuisia merkittäviä ja kokonaisvaltaisesti aluehallintoa muuttavia uudistuksia. Sen vuoksi 1990-luvun taitteesta alkanutta kehittämispolitiikkaa voidaan pitää Suomen hallinnon historiassa ainutlaatuisena. Puolueita on kiinnostanut aluehallinnon suunta 1990-luvulla ja aluehallinnon kehitys onkin ollut selvästi poliittisen ohjauksen kohteena. Aluehallinnon kehittämisen suunnan muutos liittyi Eurooppaan yhdistymiseen, jolloin tuli tarve omaksua uusia käsityksiä mm. siitä, että julkinen toimintapolitiikka johtaa yhteiskunnan menestymiseen alueiden kautta. Suomessa tämä tarkoitti edelleen tavoitetta tasoittaa alueiden välisiä kehittyneisyyseroja, jolloin periaatteeksi tuli edetä uusin keinoin vanhoihin tavoitteisiin. Merkittävin muutos toimintaperiaatteessa oli siirtyminen ohjelmaperusteiseen aluepolitiikkaan. (Niemi-Iilahti ym. 2002, 9-10; 33–35.)

Alueellisen kehittämisen tavoitteissa tämä kehityskulku on Suomessa pyrkinyt lisäämään maakunnallisten liittojen asemaa (Häkli ym. 2009, 128–129) ja EU – jäsenyyden myötä lisääntyi myös pyrkimys lisätä maakunnan liittojen asemaa myös kehittämistoimenpiteitä rahoittavana viranomaisena (Karppi & Oulasvirta 2011, 212). Tähän liittyi edelleen hajauttamisen tavoite, joka tarkoituksena oli antaa pääosa alue-

[13] Karppi ym. (2010, 24–26.) kuitenkin toteavat, että polku governance - tyyppiseen hallintaan vaihtelee paitsi maiden välillä, myös niiden sisällä eri alueiden välillä, yhtä yhtenäistä tapaa ei ole.

kehitysrahoista asianomaisen hallinnonalan alue- tai piiriviranomaisen käyttöön. Viranomaisten tarkoitus oli osallistua alueiden kehittämisohjelmien valmisteluun maakunnan liittojen johdolla. (Niemi-Iilahti ym. 2002, 9-10.)

Keskeisenä tavoitteena 1990-luvun alussa oli aluehallinnon yksinkertaistaminen, mutta lopputulos oli kuitenkin päinvastainen, aluehallinto monimutkaistui. Aluehallintoon syntyi hankkeiden kautta erilaisia rakenteita, verkostoja ja ohjelmiin liittyviä toimintatapoja, jolloin kokonaiskuvan hahmottaminen aluetason toiminnasta vaikeutui. Uudistukset eivät sisältäneet kunnollisia ratkaisuja ohjelmien ja organisaatioiden koordinoimiseksi. Sen vuoksi järjestelmästä tuli sellainen, että toiminnan yhteensovittaminen vaati runsaasti hallinnollista työtä. Suomesta onkin puuttunut kokonaisvaltainen viitekehys aluehallinnon kehittämiseksi eikä ole juurikaan määritelty sitä, minkälainen tehokkaasti toimivan aluehallinnon pitäisi olla. Kehittämisessä tärkeänä on pidetty mm. verkostomaisuutta ja alueellisten olosuhteiden huomioonottamista. Viranomaistoiminnassa painottuvat ammatillinen asiantuntemus ja yhtenäiset hallintokäytännöt. Palveluissa tärkeäksi on koettu niiden tehokas ja tarkoituksenmukainen järjestäminen. Suomen aluehallinnon kehittämistä voidaan kutsua puolivaltiolliseksi aluekehittämiseksi; vastuu aluekehittämisessä on sekä maakuntien liitoilla että valtiovallalla. (Emt. 33–34.)

Aluehallintouudistuksen 2000 tavoitteita olivatkin mm. aluehallinnon keventäminen, tehtävien selkeyttäminen, ohjauksen kehittäminen, päätösvallan siirto keskushallinnosta alue- ja paikallistasolle, tehokkuuden edistäminen, alueellisen kehityksen tukeminen sekä kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen. Uudistukseen kuului kolme kokonaisuutta: työvoima- ja elinkeinokeskusuudistus, lääninhallintouudistukset ja yhtenäiseen aluejakoon siirtyminen. Lääninhallintouudistuksen taustalla oli niiden tehtävien väheneminen, poistuneita tehtäviä olivat mm. aluekehitystehtävät sekä ympäristö- ja lupatehtävät. Tehtävien vähenemisen myötä lääninhallituksilla oli vain vähän suoraan kansalaisia palvelevia tehtäviä. Edelleen vahvistunut kunnallishallinto teki myös aiemman kaltaisen voimakkaan lääninhallituksen tarpeettomaksi. Monitavoitteisen uudistuksen oleellisin sisältö oli toiminnan järkiperäistäminen, mikä tarkoitti lääninhallitusten toiminnan tehostamista ja joustavoittamista. Tällöin lääninhallitusten määrä vähennettiin viiteen. (Emt. 14–16, 25.)

Työvoima- ja elinkeinokeskusten perustamisen sekä yhtenäisen aluejaotuksen taustalla oli puolestaan toiminnallinen hajanaisuus, mikä hankaloitti viranomaisten toimintojen yhteensovittamista ja yhteistyötä sekä vaikeutti aluekehittämisen tukemista. Yhtenäisen aluejaon tavoitteena olikin viranomaisten yhteistoiminnan parantaminen ja kansalaisten kannalta selkeämpi hallinnollinen kokonaisuus. Työvoima- ja elinkeinokeskusuudistuksen keskeisin tavoite oli tarkoituksenmukaisen elinkeino- ja

työvoimapolitiikan aikaansaaminen alueille sekä niihin liittyvien palvelujen ja toimintojen yhdistäminen, mitä varten maa- ja metsätalous-, työvoima- sekä kauppa- ja teollisuusministeriöiden aluehallintoa koottiin yhteen työvoima- ja elinkeinokeskuksiin eli TE -keskuksiin. Niitä perustettiin kaikkiaan viisitoista. (Emt. 15–17.)

Myös ALKU-uudistuksen yhtenä julkilausuttuna tavoitteena on ollut vahvistaa maakuntien asemaa kehittämisessä ja näin lujittaa aluehallinnon kansanvaltaisuutta. ELY-keskukset joutuvatkin määrittämään asemansa uudelleen kehittäjäverkoston yhtenä jäsenenä. Muita jäseniä ovat mm. maakuntien liitot, kauppakamarit ja suurten kaupunkiseutujen yhteistyöorganisaatiot. (Karppi & Oulasvirta 2011, 212.) Le Galésiin (1998) viitaten voidaan todeta, että hallinnan maailmassa menestyvät parhaiten ne toimijat, jotka tavoitteidensa saavuttamiseksi kykenevät menestyksekkäästi koordinoimaan inhimillistä osaamista, toimijoiden yhteistyötä sekä taloudellisia resursseja (Häkli ym. 2009, 128–129). Yleisesti voidaan todeta, että aluehallinnon merkitys on kasvanut merkittävästi Euroopan Unionin maissa ja Suomen voidaan katsoa kuuluvan tähän eurooppalaiseen kehitykseen. Vallitseva käsitys on, että aluehallinnon ja aluepolitiikan kautta on mahdollista tehokkaasti edistää yhteiskunnallista menestymistä. (Niemi-Iilahti ym. 2002, 40.)

Koska aluehallinto oli epäyhtenäinen, Niemi-Iilahti ym. (2002, 118–119) päätyivät aluehallintouudistuksen 2000 arvioinnin perusteella ehdottamaan perusteellista uutta aluehallinnon uudistusohjelmaa.

3.2 Aluehallintouudistus 2010 eli ALKU – hanke

ALKU-hankkeen uudistamistavoitteet olivat samankaltaisia kuin jo 1990-luvun uudistamisaallon yhteydessä ja päätavoitteena olivat pyrkimykset tehokkuuteen, tuloksellisuuteen ja tuottavuuteen (Juntunen 2010, 117). Myös verkostomainen toimintatapa on ollut osa kehittämistoimintaa 1990 – luvulta lähtien, jolloin projektien tavoitteeksi nousi avaintoimijoiden keskinäisen verkostoitumisen edistäminen (Linnamaa & Sotarauta 2001, 60; ks. Linnamaa 2004, 21). ALKU-hankkeen tarkoituksena oli myös saada aikaan rakenteellisesti ja toiminnallisesti selkeämpi ja asiakaslähtöisempi kokonaisuus. Voidaan siis kysyä, ovatko edellisen aluehallintouudistuksen tulokset ja vaikutukset olleet riittämättömiä haasteisiin nähden ja täytyykö uusiin olosuhteisiin reagoida entistä radikaalimmilla ratkaisuilla. (Juntunen 2010, 117.)

Kun uudistaminen alkoi ALKU-hankkeen myötä, aluehallinto oli sekava; viranomaisia oli paljon ja niiden aluejaot poikkesivat toisistaan. Lääninhallitusten toimialueita oli 5, työvoima- ja elinkeinokeskuksia 15, alueellisia ympäristökeskuksia ja

metsäkeskuksia 13, työsuojelupiirejä 8, tiepiirejä 9 ja maakunnan liittoja 19. Edelleen oli useita muita pienehköjä alueviranomaisia eri sektoreilla. Aluehallintoviranomaisten tehtävät ja roolit olivat myös monimutkaisia. Useissa eri viranomaisissa tehtiin kaikkea: kehitettiin, rahoitettiin, myönnettiin lupia ja valvottiin toimintaa. Myös viranomaisten ohjausjärjestelmät olivat vaihtelevia. Sekavuus johtui aluehallintoon tehdyistä useista osittaisuudistuksista, jolloin kokonaisuutta ei ollut otettu huomioon. Myös pyrkimykset olivat erilaisia; useat ministeriöt tavoittelivat oman hallinnonalan aluehallintoa ja irtaantumista monialaisista alueviranomaisista. Hallinnossa oltiin tyytymättömiä silloiseen monialaiseen aluehallinnon toimintaan. (Reina 2012, 17–18.)

Alueiden kehittämisessä kilpailutilanne oli nopeasti kiristynyt ja globalisoitunut. Euroopan unionin rakennerahastojen merkitys oli aluepolitiikan rahoituksessa keskeinen, mutta sitä koskeva päätöksentekojärjestelmä hajanainen, mikä lisäsi myös painetta uudistuksiin. Maakunnan liitot halusivat vahvistaa omaa rooliaan ja tehtäviään aluekehittämisessä. Myös aluehallinnon toimintaympäristö muuttui, mikä puolsi laajemman uudistuksen käynnistämistä. Esimerkiksi ilmasto- ja energiakysymykset olivat nousseet vahvasti esille ja niihin vastaaminen edellytti osaltaan ympäristönsuojelun, elinkeinopolitiikan, liikenteen ja maankäytön tarkastelua aiempaa kokonaisvaltaisemmin. Myös talouskriisi lisäsi elinkeino- ja työllisyyspolitiikan sekä liikenne- ja ympäristöasioiden yhteensovittamisen painetta, jotta saataisiin turvattua alueiden elinvoimaisuus. Yhdenvertaisuudesta ja ennaltaehkäisevästä työstä tuli tärkeitä tavoitteita useilla hallinnonaloilla, kuten ympäristö-, työsuojelu- ja sisäinen turvallisuus -aloilla. Painetta uudistuksiin lisäsi myös tuottavuuden ja toimintojen tehostamistarve. Henkilöstön eläköitymisaalto mahdollisti ja toisaalta myös pakotti muutoksiin. (Reina 2012, 18–19; ks. Karppi 2010, 25–26.) Näin ollen ALKU-uudistusta perusteltiin synergiaeduilla, joita viranomaisten kokoaminen yhteen toisi tullessaan (HE 59/2009 vp, 28; Karppi ym. 2010, 26).

Päätökset hallinnon uudistuksista tehdään hallitusneuvotteluissa ja hallitusohjelmien merkitys ja yksityiskohtaisuus ovat selvästi lisääntyneet viime vuosina. Etenkään ministeriöiden hallinnonalarajat ylittäviä muutoksia on vaikea tehdä ilman hallitusohjelman selvää tukea. (Reina 2012, 19.) Aluehallintouudistus 2010 eli ALKU-hanke kuuluu pääministeri Matti Vanhasen II hallitusohjelman linjauksiin[14] (19.4.2007). Hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi asetti hankkeen 29.6.2007 (Aluehallinnon uudistamishanke 2008a, 6) ja sillä oli ohjausryhmä sekä valmisteluryhmä, jotka raportoivat työstään hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmälle. Lisäksi hankkeella oli useita alatyöryhmiä. Hankkeen määräaika päättyi 31.12.2009.

[14] Vanhasen tilalle pääministeriksi tuli Mari Kiviniemi kesäkuussa 2010. Kiviniemen hallitus jatkoi tiedonannon mukaan Vanhasen II hallituksen päätösten toteuttamista.

(Hyvönen ym. 2012, 17.) Eduskunta hyväksyi aluehallinnon uudistamisen lakipaketin hallintovaliokunnan mietinnön (13/2009)/HE 59/2009) mukaisena 11.11.2009 (eduskunta.fi). Tasavallan presidentti vahvisti 20.11.2009 valtion uutta aluehallintoa koskevan lainsäädännön. Valtioneuvosto antoi samana päivänä uusia aluehallintovirastoja sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia koskevat asetukset. (Valtiovarainministeriön tiedote 156/2009.) Edellä mainittujen valtion aluehallinnon organisaatioiden muutosprosessin käynnistämisestä päätettiin näin ollen poliittisella päätöksellä hallitusohjelmassa (Karppi ym. 2010, 21). Reinan (2012, 9-10) mukaan vastaavan mittaluokan hallinnon uudistusta ei ole Suomessa aiemmin viety toteutukseen asti.

Hallitusohjelma oli hallinnon kehittämisen suhteen melko radikaali, sillä siihen kuului mm. ministeriörakenteeseen liittyvä suuri muutos. Edellinen tapahtui vuonna 1983, kun perustettiin ympäristöministeriö. Nyt perustettiin uusi työ- ja elinkeinoministeriö ja lisäksi sisäasiainministeriöstä siirrettiin alue- ja paikallishallintoon liittyvät tehtävät valtiovarainministeriöön. Näillä uudistuksilla oli merkitystä myös aluehallinnon kannalta. (Reina 2012, 19.) Uuteen työ- ja elinkeinoministeriöön siirtyivät silloisen kauppa- ja teollisuusministeriön tehtävät ja työministeriön tehtävät lukuun ottamatta lähinnä maahanmuutto ja kotoutusasioita sekä sisäasiainministeriön alueiden ja hallinnon kehittämisosasto lukuun ottamatta alue- ja paikallishallintoyksikköä. Edelleen uuteen ministeriöön siirrettiin sosiaali- ja terveysministeriöstä työelämän vetovoiman ja työikäisten työ- ja toimintakyvyn edistämiseksi käynnistetyn valtakunnallisen ohjelman (VETO) asiat. Lisäksi selvityksen alla oli maaseutuyrittäjyyden toimintojen sijoituspaikka. (Valtioneuvosto 2007, 69–70.)

Uudistuksessa aiempien kuuden viranomaisen (lääninhallitukset, TE-keskukset, alueelliset ympäristökeskukset, ympäristölupavirastot, tiepiirit ja työsuojelupiirit) tehtävät manner-Suomessa jaettiin kahdelle uudelle viranomaiselle: elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle (ELY-keskus) ja aluehallintovirastolle (AVI). Hallituksen esityksen (59/2009) mukaisesti aluehallintovirastoja perustettiin kuusi ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia perustettiin kaikkiaan viisitoista (kuviot 6 ja 8). (Juntunen 2010, 83; Valtiovarainministeriö 2008, 46–48.)

Hankkeen päätavoitteena hallitusohjelman mukaisesti oli parantaa aluehallinnon kansalais- ja asiakaslähtöisyyttä, tuloksellisuutta ja tehokkuutta. Uudistuksessa oli tavoitteena mm. selkeyttää valtion aluehallinnon viranomaisten rooleja, tehtäviä, ohjausta ja aluejakoja. Tavoitteena oli siirtää toimeenpanotehtäviä keskushallinnolta alue- ja paikallishallinnoille. (Valtioneuvosto 2007, 69–70.) Tarkoituksena oli, ettei uudistus olisi vain organisatorinen muutos, vaan todellinen toimintatapojen muutos (Reina 2012, 21). Yleistavoitteita täsmennettiin asettamispäätöksessä:

”Tehtävien ja toimivaltuuksien kehittämisen osalta tavoitteeksi asetetaan, että

1. Selvitetään aluehallinnon viranomaisten tehtäväkokonaisuudet mitään aluehallinnon viranomaista pois sulkematta.
2. Selkiytetään aluehallinnon viranomaisten työnjakoja.

• Lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtäviä kootaan yhteen osana lääninhallinnon uudelleenorganisointia.

• Alueellisia kehittämistehtäviä ja aluekehittämisen voimavaroihin liittyvää päätösvaltaa kootaan maakuntien liitoille toimivaksi aluekehittämisen kokonaisuudeksi ja arvioidaan samalla nykyisiä tehtäviä.

• Määritellään muut aluehallinnon viranomaisten tehtävät, kuten lainsäädännön toimeenpano ja tulosohjaus.

• Luodaan selkeä työnjako aluehallinnon sekä ministeriöiden ja muun keskushallinnon välillä mm. siirtämällä ministeriöistä siirrettävissä olevia toimeenpanotehtäviä ja muut kuin valtakunnalliset kehittämistehtävät alue- ja paikallishallinnolle.

3. Selvitetään, millaisia aluekehitystä ja -rakennetta sekä kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia vahvistavia alueellisia hallintokokeiluja on mahdollista toteuttaa maakuntien ja kuntien niin halutessa.
4. Karsitaan lainsäädännön, hallinnon ja tietotekniikan kehittymisen myötä tarpeettomiksi käyneitä ja käyviä tehtäviä.

Aluejakojen ja viranomaisten määrän kehittämisen osalta tavoitteeksi asetetaan, että

5. Aluejaot muodostuvat toiminnallisesti tarkoituksenmukaisiksi, niiden muodostamisessa huomioidaan talous- ja työssäkäyntialueet ja ne muodostavat kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen kannalta mielekkään kokonaisuuden.
6. Aluejakoja pyritään yhtenäistämään siten, että aluehallinnon viranomaisten toimintaalueet vastaavat toisiaan tai suuremmat alueet koostuvat kokonaisista pienemmistä alueista.
7. Viranomaisten määrää vähennetään merkittävästi, tavoitteena selkeisiin tehtäväkokonaisuuksiin perustuva aluehallinnon organisointi.
8. Nykyisen lääninhallinnon tehtävien hoito organisoidaan uudelleen.
9. Asiakasnäkökulman korostamiseksi ja resurssien käytön tehostamiseksi aluehallintoviranomaisten yhteistoiminnassa muiden viranomaisten ja sidosryhmien kanssa hyödynnetään verkostomaisia toimintamalleja.

Muiksi hankkeen tavoitteiksi asetetaan, että

10. Valtion aluehallinnon ohjaus muodostaa toimivan osan hallinnon ohjauksen kokonaisuutta.
11. Aluehallinto on sovitettavissa yhteen ja tukee valtion paikallishallinnon kehittämistä.
12. Aluehallinnon tuottavuus ja tuloksellisuus paranevat.

13. Aluehallintoa muodostettaessa otetaan huomioon hallinnon kehittämisen tutkimustiedon ja eurooppalaisen kehityksen suuntaviivat." (Aluehallinnon uudistamishanke 2008a, 31–33; Hyvönen ym. 2012, 18–19; Valtiovarainministeriö 2013, 7-9.)

ALKU-hankkeen tavoitteita tehtävien ja toimivaltuuksien kehittämisen osalta oli selkiyttää aluehallinnon viranomaisten työnjakoja ja koota yhteen lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtäviä osana lääninhallinnon uudelleenorganisointia. Alueellisia kehittämistehtäviä ja aluekehittämisen voimavaroihin liittyvää päätösvaltaa kootaan maakuntien liitoille. Lisäksi arvioidaan nykyisiä tehtäviä ja määritellään muut aluehallinnon viranomaisten tehtävät, kuten lainsäädännön toimeenpano ja tulosohjaus. Luodaan selkeä työnjako aluehallinnon sekä ministeriöiden ja muun keskushallinnon välillä mm. siirtämällä ministeriöistä siirrettävissä olevia tehtäviä alue- ja paikallishallinnolle. Lisäksi karsitaan lainsäädännön, hallinnon ja tietotekniikan kehittymisen myötä tarpeettomiksi käyneitä ja käyviä tehtäviä. Aluejakojen ja viranomaisten määrän osalta tavoitteena oli, että aluejaot tulevat olemaan toiminnallisesti tarkoituksenmukaisia. Aluejakoja pyritään yhtenäistämään siten, että aluehallinnon viranomaisten toiminta-alueet vastaavat toisiaan tai suuremmat alueet koostuvat kokonaisista pienemmistä alueista. Lisäksi viranomaisten määrää vähennetään merkittävästi. Nykyisen lääninhallinnon tehtävien hoito organisoidaan uudelleen ja aluehallintoviranomaisten sekä muiden viranomaisten ja sidosryhmien kanssa pyritään yhteistoimintaan.

Muita hankkeen tavoitteita olivat, että valtion aluehallinnon ohjaus muodostaa toimivan osan hallinnon ohjauksen kokonaisuutta ja, että aluehallinto on sovitettavissa yhteen ja tukee valtion paikallishallinnon kehittämistä. Aluehallinnon tuottavuus ja tuloksellisuus tulevat paranemaan ja aluehallintoa muodostettaessa otetaan huomioon hallinnon kehittämisen tutkimustieto sekä eurooppalaisen kehityksen suuntaviivat. Hallitusohjelman linjaukset ympäristöhallinnon kehittämisessä olivat, että siinä

> "ympäristöasioiden käsittelyä nopeutetaan, tehostetaan ja palveluiden asiakaslähtöisyyttä vahvistetaan. Selkiytetään alueidenkäytön suunnittelun ja erityisesti maakuntakaavojen suhde luonnonvarojen kestävää käyttöä sääntelevään lainsäädäntöön. Uudistetaan asiakokonaisuutta koskeva ohjeistus. Perustetaan ympäristökeskuksiin ohjausryhmät, jotka koostuvat eri intressitahojen edustajista. Tehtävänä on eri sidos- ja intressiryhmien kuuleminen ja osallistuminen ympäristökeskuksen työhön."(Valtioneuvosto 2007, 64.)

Uudistuksen tavoitteita täsmensi hallituksen esitys eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (59/2009):

> ”esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki aluehallintovirastoista, laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä laki ympäristölupa-asioiden valmisteluun ja ratkaisemiseen liittyvästä menettelystä. Lisäksi esityksessä ehdotetaan tehtäväksi muutoksia työsuojeluhallinnosta annettuun lakiin (16/1993), valtion virkamieslakiin (750/1994) ja alueiden kehittämislakiin (602/2002). Kumottavaksi ehdotetaan lääninhallituslaki (22/1997), laki työ- ja elinkeinokeskuksista sekä työ- ja elinkeinotoimistoista (796 /2008), laki ympäristöhallinnosta (55/1995) sekä laki ympäristölupavirastoista (87/2000).”

Edellä mainittujen säädösten lisäksi hallituksen esityksen (59/2009 vp, 23) mukaan ehdotetaan muutettaviksi aluehallinnon viranomaisten tehtäviä koskevaa noin 250 lakia ja näissä laeissa noin 1200 säännöstä.

Uudistuksessa ympäristölupa ja -valvontatehtävät sijoitettiin eri organisaatioihin, ja sillä oli merkittäviä vaikutuksia alueellisessa ympäristöhallinnossa. Ympäristövalvontaan liittyvät tehtävät sijoitettiin ELY-keskukseen ja ympäristölupatehtävät aluehallintovirastoon. Aiemmin organisointi oli järjestetty niin, että alueellisissa ympäristökeskuksissa käsiteltiin ympäristönsuojelulain mukaiset luvat ja niiden valvonta. Ympäristölupavirastoissa (kolme virastoa) käsiteltiin ympäristölupa-asiat, jotka koskivat merkittäviä ympäristövaikutuksia aiheuttavaa toimintaa sekä vesilain mukaiset lupa- ja hakemusasiat. Ympäristölupaviraston ratkaisemien ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisien lupapäätöksien valvonta oli alueellisissa ympäristökeskuksissa (Ympäristönsuojelulaki 86/2000, 22§; Laki vesilain muuttamisesta 79/1995, 21/1§; Rainio 2012, 9-10.) Valvonta oli näin ollen aiemminkin osittain eri organisaatiossa kuin luvat. Puolestaan esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimen luvat ja valvonta sijoittuivat uudistuksessa samaan organisaatioon, aluehallintovirastoon (Valtiovarainministeriö 2012, 42). Ympäristölupien kokoamista yhteen virastoon perusteltiin halulla varmistaa lupien puolueeton ja riippumaton käsittely (Rainio 2012, 11; ks. myös Valtiovarainministeriö 2013, 99).

ALKU-uudistus toteutettiin laajuuteensa nähden hyvin nopealla aikataululla, joka oli määritelty jo hallitusohjelmassa varsin tiukaksi. Uudistetun aluehallinnon tuli olla toiminnassa jo kahden ja puolen vuoden kuluttua valmistelun käynnistymisestä. Valmistelussa aikataulu otettiin huomioon alusta alkaen. Jokaiselle valmistelu- ja päätöksentekovaiheelle sekä työryhmälle asetettiin tiukat määräajat. Jopa eduskunta huomioi aikataulun omassa toiminnassaan, esimerkiksi valiokuntakuulemisia toteutettiin osittain yhteiskuulemisina. Eduskunta käsitteli loppuvuonna 2009 varsinaisen aluehallinnon uudistamista koskevan lainsäädännön sekä esityksen aluehallinnon viranomaisten tehtäviä koskevaksi lainsäädännöksi, jolla muutettiin peräti 215 eri lakia. Tiukkaa aikataulua pidettiin sekä hyvänä että huonona asiana, jolloin toisaalta pelättiin, että valmistelua ei ehditä tehdä riittävän perusteellisesti ja toisaalta hyvänä pidet-

tiin muutosvaiheeseen kuuluvan epävarmuuden ajan jäävän mahdollisimman lyhyeksi. Tällöin ymmärrettiin myös, että varsinainen aluehallinnon toiminnallinen kehittäminen alkaisi vasta, kun rakenteelliset muutokset on saatu ratkaistua. Poliittisesti latautuneissa muutoshankkeissa olisi riskinä uudistusten fokuksen muuttuminen hankkeiden venyessä. (Reina 2012, 21–22.)

ALKU-hankkeen valmistelu oli vuorovaikutteista ja oli alusta alkaen organisoitu laajaksi kattaen eri hallinnon alat ja tasot. Parlamentaarista valmistelua ei katsottu tarpeelliseksi eikä myöskään erityisemmin vaadittu. Poliittisesta ohjauksesta vastasi hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä, ja hanketta varten asetettiin kuuden valtiosihteerin muodostama ohjausryhmä, jonka puheenjohtajana toimi hallinto- ja kuntaministerin valtiosihteeri. Ryhmä käsitteli ja antoi ohjausta virkamiesvalmistelussa tuotettuun materiaaliin sekä huolehti tarpeen mukaan poliittisen tason keskusteluista ja ratkaisujen löytymisestä ongelmallisissa tilanteissa. Tämä ohjausmalli oli käytössä ensimmäistä kertaa virallisesti asetettuna. Laajemman poliittisen ohjauksen kytkeminen virkamiesvalmisteluun oli tarpeellista, koska asiaan liittyi monimutkaisia ja poliittisesti herkkiä kysymyksiä. (Reina 2012, 23; ks. Karppi ym. 2010, 21.)

Virkamiesvalmistelusta vastasi puolestaan valmisteluryhmä, jossa puheenjohtajana oli valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosaston ylijohtaja. Ryhmä edusti kaikkia ministeriöitä paitsi ulkoministeriötä, kaikkia hankkeen piiriin kuuluvia aluehallintoviranomaisia sekä kolmea henkilöstöjärjestöä. Jäseniä oli kaikkiaan 22. Tällä tavoin kaikki osalliset tahot pääsivät heti vaikuttamaan uudistuksen periaatteisiin ja mallien kehittämiseen. Hankkeelle asetettiin myös pääsihteeri, jonka tehtävänä oli koordinoida valmistelua ja luoda kontakteja hankkeen sekä aluehallinnon sidosryhmien ja viranomaisten välillä. Tehtävään nimettiin Kymenlaakson maakuntajohtaja Tapio Välinoro, joka toimi myös aluekehittämisen voimavaroja selvittäneen työryhmän puheenjohtajana. Valmisteluryhmän ja eri työryhmien toimintatapa oli avointa, jolloin kaikki käsitellyt dokumentit olivat avoimesti saatavilla. Lisäksi eri tahojen edustajia kehotettiin keskustelemaan asioista omien taustaryhmiensä kanssa yllätysten ja väärinkäsitysten välttämiseksi. (Reina 2012, 23–24.)

Uuden aluehallinnon mallin periaatelinjausten jälkeen alkoi varsinaisen toteutuksen valmisteluvaihe, jota varten perustettiin 12 alatyöryhmää. Näitä olivat muun muassa lainsäädännön muutoksia valmisteleva työryhmä, aluejakotyöryhmä, organisaatio-, ohjaus- ja tuottavuustyöryhmä, henkilöstötyöryhmä, taloustyöryhmä, palvelurakenteen kehittämistyöryhmä sekä keskushallinnosta aluehallintoon siirrettäviä tehtäviä selvittävä työryhmä. Voidaan sanoa, että uudistuksessa oli kyse paljon muustakin kuin organisaatioista, palvelurakenteista ja toimintatavoista. Tämän jälkeen siirtyi

muutoksen konkreettinen valmistelu pääosiltaan alueille, jolloin kaikille tuleville aluehallintoviranomaisille perustettiin muutosryhmä, johon kuului edustus kaikista aluehallintoviranomaiseen yhdistyvistä virastoista sekä henkilöstön edustus. Nämä ryhmät valmistelivat konkreettisesti uusien virastojen perustamista useiden alatyöryhmien voimalla. Työryhmiä oli kaikkiaan 44 vuosina 2007–2010 ja niissä oli mukana noin tuhat henkilöä, jolloin melkein jokaisen muutoksen kohteena olevan työpaikan kahvihuoneessa oli joku, jolla oli virallinenkin yhteys valmisteluorganisaatioon. (Emt. 24–25.)

Uudistuksesta keskusteltiin kahdella aluekierroksella yhteensä kahdeksassa tilaisuudessa eri puolilla maata. Lisäksi järjestettiin kaksi organisoitua sidosryhmäkuulemista ja virallinen lausuntokierros tehdyistä ehdotuksista. Tärkein muutosviestintäkanava henkilöstön kannalta oli ALKUintra, joka toimi samanaikaisena ja -sisältöisenä viestintäkanavana kaikille muutoksessa mukana oleville. Toinen merkittävä muutosviestinnän kanava oli valtiovarainministeriön julkisilla Internet-sivuilla ollut blogi (ALKU-palsta), johon valmistelijat säännöllisesti ja mahdollisimman avoimesti kirjoittivat. Uudistuksen voi todeta lopulta toteutuneen, koska valmistelu ulottui syvälle muutoksessa mukana olevien organisaatioiden todellisuuteen. (Emt.)

Hankkeelle asetettujen tavoitteiden perusteella valmisteluryhmä esitti ohjausryhmälle yhden ja kahden valtion aluehallintoviranomaisen vaihtoehtoiset mallit ja ohjausryhmä päätti valmistelun jatkuvan kahden viranomaisen mallin pohjalta. Ministeriöt eivät halunneet sektoreiden kokoamista ja kannattivatkin pääosin kolmen tai jopa neljän aluehallintoviranomaisen mallia. Lääninhallituksissa puolestaan kannatettiin kaikkien viranomaisten yhdistämistä yhdeksi valtion aluehallintoviranomaiseksi. Valtiovarainministeriössä oltiin sitä mieltä, että, että yhden viranomaisen malli ei pysyisi koossa eikä olisi toimiva. Valittu kahden viranomaisen malli perustui pääasiassa tehtäväjaon logiikalle, jolloin koottiin yhteen kehittämiseen liittyvät toimeenpanotehtävät sekä ohjaus-, lupa- ja valvontatehtävät ja oikeusturvatehtävät. (Emt., 25, 28–29; ks. Karppi ym. 2011, 34.)

Ohjausryhmän mukaan tehtävien kokoamisen tuli koskea myös alueellista ympäristöhallintoa ja Metsäkeskukset pidettiin valmistelussa mukana, sillä ne haluttiin liittää kokonaisuuteen.[15] Tällöin lääninhallitusten, työvoima- ja elinkeinokeskusten, alueellisten ympäristökeskusten, ympäristölupavirastojen, tiepiirien ja työsuojelupiirien tehtävien uudelleenorganisointia alettiin konkreettisesti suunnitella. Alusta asti hanke eteni niin, että ensin analysoitiin aluehallinnon tehtävät, sitten etsittiin toimivin hal-

[15] Metsäkeskukset jätettiin kuitenkin lopullisen mallin ulkopuolelle.

lintomalli ja viimeiseksi ratkaistiin aluejakoa koskevat kysymykset. Poliittisen päätöksenteon pääkysymyksiksi hallituksessa muodostuivat organisaatiomallin valinnan jälkeen aluejaot ja toimipaikat sekä maakuntien liittojen ja valtion aluehallinnon välinen työnjako (Reina 2012, 25.)

Kiistelyä aiheutti mm. se, että voidaanko luonnonvarojen suojelemiseen ja edistämiseen liittyvät ympäristö- ja elinkeinohallinnon tehtävät koota samaan virastoon eli ELY-keskukseen. Toisaalta asiaa lähestyttiin myös siltä kannalta, että näin voitaisiin välttyä turhilta ennakkoluuloilta ja vastakkainasetteluilta, siksi ympäristö- ja elinkeinoasioita samoin kuin liikennekysymyksiä olisi hyvä hoitaa samassa organisaatiossa. Lopulta päädyttiin jälkimmäiseen vaihtoehtoon. Keskustelua aiheutti myös ympäristölupavirastojen yhdistäminen aluehallintovirastoihin. Lupien myöntämistä ja valvonnan eriyttämistä pidettiin kuitenkin hyvänä ratkaisuna jääviyskysymyksen välttämiseksi. (Emt., 30.)

Suomen aluehallinnossa lääninhallinnolla on ollut erittäin pitkät perinteet. Lääninhallitukset olivat melkein 400 vuotta keskeisin toimija aluehallinnon järjestämisessä ja institutionalisoitumisessa (Juntunen 2010, 81; Komiteamietintö 1992:33, 10), mutta ALKU-uudistuksessa ne tulivat osaksi aluehallintovirastoa. Kehityshistoriaansa liittyen aluehallintovirastot jatkoivat entisten lääninhallitusten perinnettä ns. alueellisina yleishallintoviranomaisina vaikka sitä ei mainita niitä koskevassa lainsäädännössä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten taustalla on puolestaan sektorihallintojen piiri- ja aluehallinnot, joita toteutettiin vuosikymmenten aikoina jo ennen ALKU-uudistusta. Molemmissa viranomaisissa toteutetaan sekä perinteisiä viranomaistehtäviä että kehittämiseen liittyviä tehtäviä. (Karppi ym. 2013, 22.)

Toimintojen kokoamisen yhteen mahdollisti aluehallinnon uuden ohjausmallin kehittäminen. ALKU-hankkeessa oivallettiin, että jo ministeriötasolla tulee sovittaa eri tavoitteet yhteen ja ohjauksen on oltava pitkäjänteistä, jolloin molemmille aluehallintoviranomaisille laaditaan strategia-asiakirja koko hallituskaudeksi. Lisäksi tarkoitus oli keventää ohjausta siten, että molemmille viranomaisille laadittaisiin niiden toimintaa ohjaavat strategiset tulossopimukset koko hallituskaudeksi, jolloin vuosittaisista toiminnallisista tulossopimuksista vähitellen luovuttaisiin. Tämä kehitys onkin edennyt. Ohjausmallista pelättiin tulevan liian monimutkaisen ja byrokraattisen mutta aiemmat ohjausmenettelyt olivat kuitenkin huomattavasti pirstaleisemmat. (Emt., 30–31.)

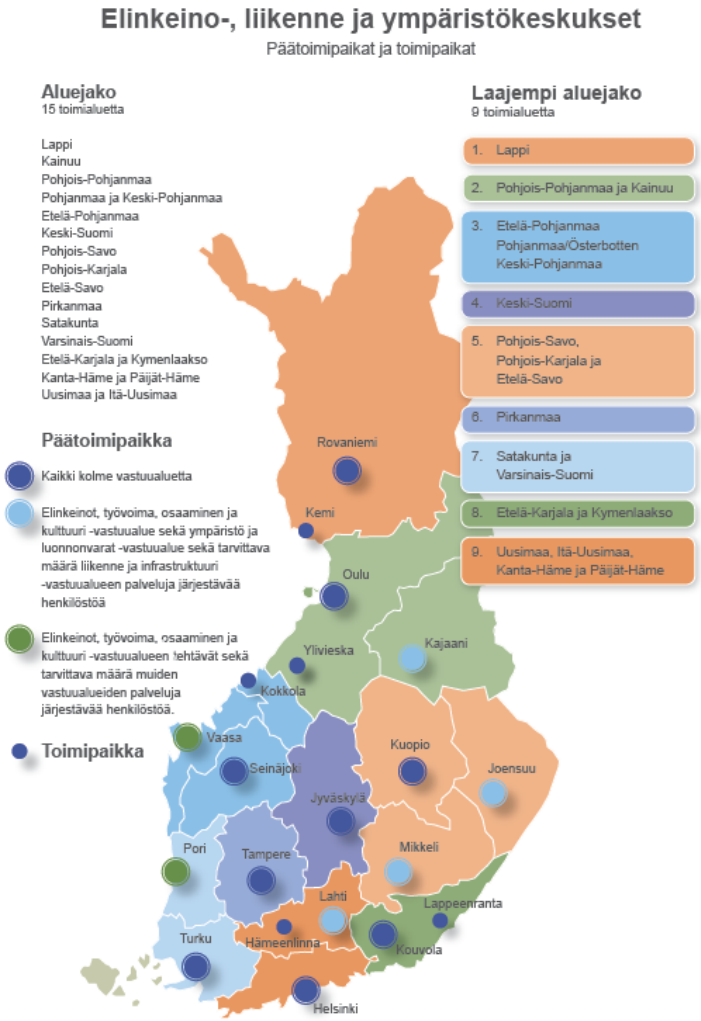
Aluehallintovirastojen aluejako tapahtui suhteellisen helposti, mutta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksien aluejaot olivat monimutkaisempia. Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen aluerajoista keskusteltiin. Mietittiin, että perustetaanko

vastuualue kaikkien sellaisten paikkakuntien ELY-keskuksiin, joissa aiemmin oli alueellinen ympäristökeskus eli tuleeko niitä 13 vai liikenneasioiden tavoin vain yhdeksän. Lopulta päädyttiin 13 vastuualueen kannalle. Varsinaisena innovaationa oli, että muodollisesti toisen ELY-keskuksen henkilöstö saattoi työskennellä myös toisessa ELY-keskuksessa tarjoten siellä sellaisen vastuualueen palveluja, josta ensin mainittu ELY-keskus vastasi. ELY-keskusten vastuualuejakoja ei voi kuitenkaan jälkikäteen ajatellen pitää selkeinä. Kysymys on mallista, joka mahdollistaa palvelujen tarjoamisen ja voimavarojen käytön joustavasti sekä luo perustan vuorovaikutukselle maakunnan liittojen ja niiden yhteistoiminta-alueiden kanssa. Kolmen vastuualueen ELY-keskuksia syntyi lopulta yhdeksän, mikä vahvisti maakunnan liittojen vaikutusmahdollisuuksia, sillä ne voivat yhdeksän yhteistoiminta-alueen kautta tarvittaessa puhua yhteisellä äänellä ELY-keskuksen toiminta-alueella. (Reina 2012, 31–33; ks. Karppi ym. 2011, 36, 41–44; Laki alueiden kehittämisestä 1651/2009.)

3.2.1 ELY-keskukset

Manner-Suomessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia on 15 (kuvio 6). Niihin on koottu entisten TE -keskusten, alueellisten ympäristökeskusten, tiepiirien, lääninhallitusten liikenne- ja sivistysosaston sekä Merenkulkulaitoksen tehtäviä. Osa tehtävistä siirtyi samaan aikaan perustettuihin aluehallintovirastoihin (AVI). (Ely-keskus.fi.) ELY-keskukset toimivat yhteistyössä maakunnan liittojen kanssa ja työ- ja elinkeinotoimistot ovat ELY-keskusten alaisia. ELY-keskuksissa on kolme vastuualuetta: elinkeinot, liikenne ja ympäristö (kuvio 7).

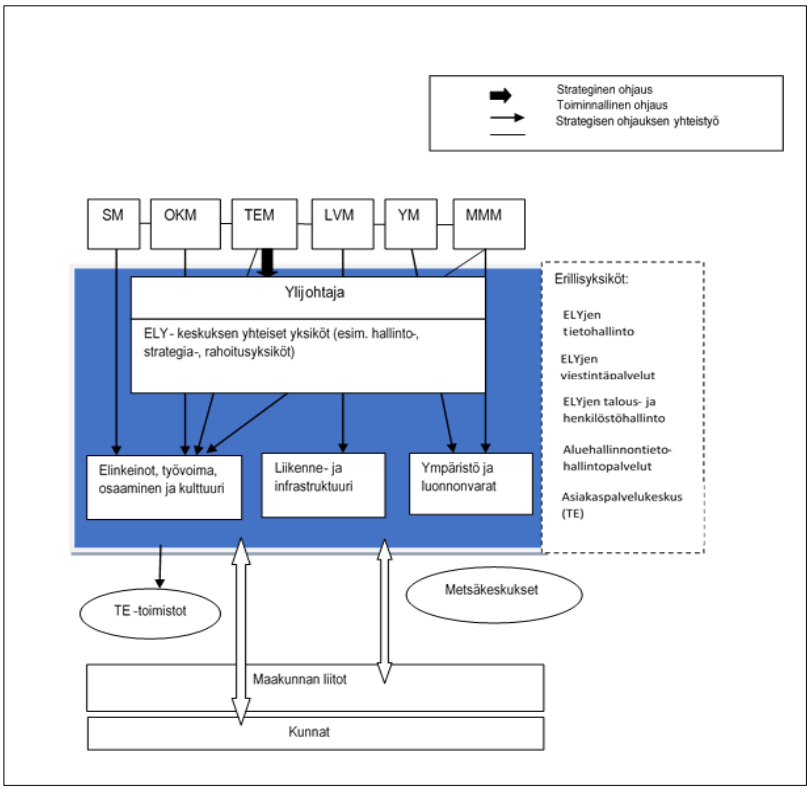
Vastuualueet on jaettu niin, että kolmen vastuualueen ELY-keskuksia ovat: Lappi, Pohjois-Pohjanmaa, Etelä-Pohjanmaa, Keski-Suomi, Pirkanmaa, Varsinais-Suomi, Uusimaa, Pohjois-Savo ja Kaakkois-Suomi. Kahden vastuualueen ELY-keskuksia ovat: (elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualue sekä ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue): Häme, Kainuu, Pohjois-Karjala ja Etelä-Savo. Yhden vastuualueen ELY-keskuksia ovat: (elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualue): Pohjanmaa ja Satakunta. Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue puuttuu näin ollen vain Pohjanmaalta ja Satakunnasta, tehtäviä hoitaa Satakunnassa Varsinais-Suomen ELY ja Pohjanmaalla Etelä Pohjanmaan ELY. (Ely-keskus.fi.)



Kuvio 6. ELY-keskusten aluejaot (Vm.fi/suomenaluehallinto; Hyvönen ym. 2012, 30).

Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen alueellinen hallinto jakaantuu kolmeentoista alueeseen. Merkittäviä muutoksia aluejakoihin ei ympäristöhallinnon osalta tapahtunut. Satakunnan alue kuuluu edelleen Varsinais-Suomen ja Pohjanmaa Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen toimialueeseen. Merkittävä muutos oli Etelä-Pohjanmaan ja Hämeen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen päätoimipaikkojen siirty-

minen Vaasasta Seinäjoelle ja Hämeenlinnasta Lahteen. Maakunnallisia nimimuutoksia olivat Lounais-Suomen ympäristökeskuksen nimen vaihtuminen Varsinais-Suomen ELY-keskukseksi ja Länsi-Suomen ympäristökeskuksen nimen vaihtuminen Etelä-Pohjanmaan ELY-keskukseksi. (Hyvönen 2012, 7; ks. Reina 2012, 31-32.)



Kuvio 7. ELY – keskusten organisaatiokaavio (mukaillen Hyvönen ym. 2012, 29; Vm.fi/hallinnonkehittäminen; ELY-keskus.fi).

Kuviossa 7 esitellään ELY-keskusten organisaatiorakenne. Viranomaisten varsinaista toimintaa koskeva ohjaus jakautuu kahteen osaan: strategiseen ja toiminnalliseen ohjaukseen. ELY-keskusten yleishallinnollinen ohjaus kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle (Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 897/2009, 6§). Toimintaa ohjaavat omilla toimialoillaan sisäasiainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja ympäristöministeriö tai keskushallinnon virasto[16], jonka tehtäväksi ohjaus on

[16] Keskushallinnon virastot ovat Elintarviketurvallisuusvirasto Evira, Maaseutuvirasto Mavi, Liikennevirasto Livi, Teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus Tekes ja Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes.

erikseen säädetty tai määrätty (Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 897/2009, 8§).

Työ- ja elinkeinotoimistot ovat ELY-keskusten alaisia (Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 897/2009, 13§). ELY-keskukset toimivat yhteistyössä maakunnan liittojen ja kuntien kanssa ja osallistuvat alueiden kehittämisestä annetussa laissa (1651/2009) tarkoitettuun kehittämistyöhön (Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 897/2009, 22§). ELY-keskusten tulee toiminnassaan ottaa huomioon maakuntaohjelmien toteuttamissuunnitelmat ja huolehtia siitä, että niiden toteutumista ei vaikeuteta (Hyvönen ym. 2012, 35). ELY-keskuksien strategisessa ohjauksessa käytetään hallituskauden mittaista strategia-asiakirjaa ja strategisia tulossopimuksia. Strategia-asiakirjan valmistelu tapahtuu työ- ja elinkeinoministeriön johdolla ohjaavien ministeriöiden yhteistyönä. Tämän lisäksi ohjaavat ministeriöt ja keskushallinnon virastot tekevät ELY-keskuksen kanssa toiminnalliset tulossopimukset. (Rainio 2012, 13–14.)

ELY-keskuksia johtaa valtioneuvoston viiden vuoden määräajaksi nimeämä ylijohtaja, joka toimii lisäksi yhden vastuualueen johtajana (Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 897/2009, 9§). Tämä tarkoittaa eräänlaista konsernijohtajuutta, mitä aluksi kannatti hyvin harva poliittisten päätöksentekijöiden ulkopuolella. Mikäli johtaja olisi tullut vastuualueiden johtajien yläpuolelle, olisi aluehallintoon käytännössä muodostunut yksi uusi johtamistaso. Tämä olisi keskittänyt muodollista valtaa enemmän kuin ehkä koskaan aiemmin aluehallintomme historiassa ja se oli ollut vastoin ALKU-hankkeen tavoitteita. Lisäksi epäiltiin, että tämä aiheuttaisi hajaannusta mutta toisaalta nähtiin, että koko ELY-keskusta johtava vastuualueen päällikkö joutuisi ottamaan muidenkin vastuualueiden asiat huomioon välttyäkseen ”omien” suosimiselta. (Reina 2012, 36.)

Ylijohtaja vastaa keskuksen toiminnan tuloksellisuudesta ja yhteisten tulostavoitteiden saavuttamisesta. Ylijohtaja voi ottaa ratkaistavakseen asian, joka koskee keskuksen yhteisiä toimintoja, mutta ei asiaa, joka kuuluu vastuualueen tehtäviin ja toimivaltaan. Vastuualueilla on omat johtajat, jotka vastaavat vastuualueen toiminnan tuloksellisuudesta ja tulostavoitteiden saavuttamisesta. ELY-keskuksilla on myös yhteinen valtakunnallinen johtoryhmä, joka huolehtii keskuksen toimintojen yhteensovittamisesta ja ohjaavien ministeriöiden välisestä yhteistyöstä. Johtoryhmän muodostavat keskuksia ohjaavien ministeriöiden kansliapäälliköt ja liikenneviraston ylijohtaja. Metsäkeskuksen johtaja (, joka on määritelty Laissa metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksista 1474/1995) osallistuu asiantuntijajäsenenä johtoryhmän työhön, silloin kun käsittelyssä ovat metsätalousasiat. Johtoryhmän tehtävänä

on käsitellä mm. strategia-asiakirjaan, strategisiin tulossopimuksiin, tuottavuus- ja talousarvioihin sekä ohjauksen toimivuuteen liittyviä asioita. (Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 897/2009, 9§; Rainio 2012, 13–14.)

ELY-keskusten tehtävänä on Lain elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009, 3§) mukaan:

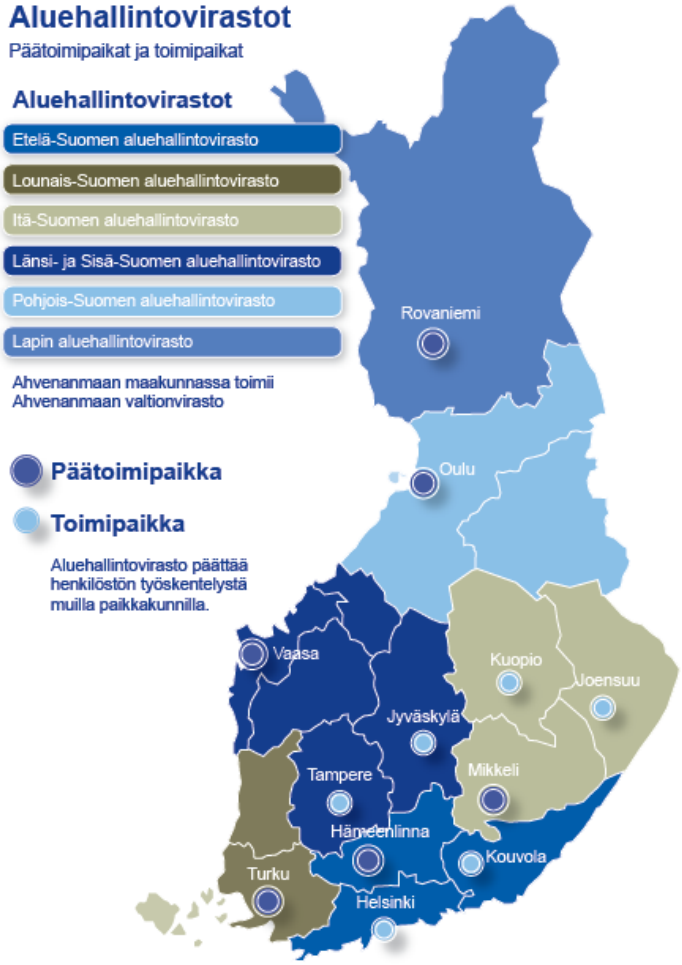
1. Yrittäjyyden ja elinkeinotoiminnan edistäminen;
2. Innovaatiot ja kansainvälistyvä liiketoiminta;
3. Työmarkkinoiden toimivuus, työvoiman saatavuus ja työllisyys;
4. Koulutus, osaaminen ja kulttuuri;
5. Kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimi;
6. Maahanmuutto, kotouttaminen ja hyvät etniset suhteet;
7. Maatilatalous, kalatalous, maaseudun kehittäminen, eläintunnistusjärjestelmä sekä maa- ja metsätalouden tuotantotarvikkeiden turvallisuus ja kasvinterveys;
8. Energia ja sen tuotanto;
9. Liikennejärjestelmän toimivuus, liikenneturvallisuus, tie- ja liikenneolot, maanteiden pito sekä julkisen liikenteen järjestäminen;
10. Ympäristönsuojelu, alueiden käyttö, rakentamisen ohjaus, kulttuuriympäristön hoito, luonnon monimuotoisuuden suojelu ja kestävä käyttö sekä vesivarojen käyttö ja hoito;
11. Palkkaturva-asiat;
12. Eräät edellä mainittuihin tehtäviin liittyvät rakennerahasto- ja aluekehitystehtävät.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävänä on lisäksi:

1. Ohjata ja valvoa 3 luvussa tarkoitettuja työ- ja elinkeinotoimistoja;
2. Valmistella liikenteen sekä kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointia;
3. Valvoa yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa, tuottaa ja jakaa ympäristöä koskevaa tietoa sekä parantaa ympäristötietoutta, ehkäistä ja torjua ympäristövahinkoja ja -haittoja, huolehtia valtion vesitaloudellisista luvista ja yksityisoikeudellisista sopimuksista sekä huolehtia ympäristö-, vesihuolto- ja vesistötöiden toteuttamisesta.

3.2.2 Aluehallintovirastot

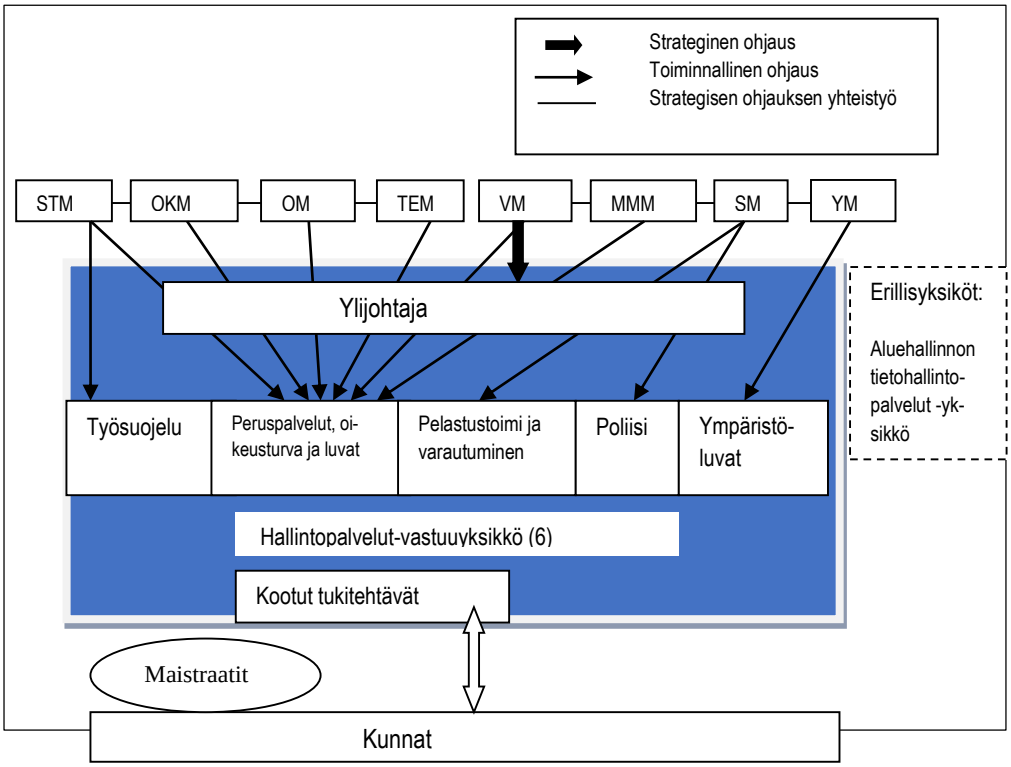
Manner-Suomessa aluehallintovirastoja on kuusi, Ahvenanmaalla valtion aluehallintoviranomaisena toimii Ahvenanmaan valtionvirasto (Valtioneuvoston asetus 906/2009, 1§). Ne hoitavat aiempien lääninhallitusten, ympäristölupavirastojen, alueellisten ympäristökeskusten ja työsuojelupiirien tehtäviä liittyen lupiin, valvontaan ja oikeusturvaan (kuvio 8) (Avi.fi).



Kuvio 8. Aluehallintovirastojen toimialueet (Vm.fi/suomenaluehallinto; Hyvönen ym. 2012, 24).

Aluehallintovirastoissa on viisi vastuualuetta: peruspalvelut, oikeusturva ja luvat, pelastustoimi ja varautuminen, poliisi, työsuojelu sekä ympäristöluvat. Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoissa on kaikki viisi vastuualuetta. Etelä-Suomen ja Lounais-Suomen aluehallintovirastoissa on neljä vastuualuetta ja Lapin aluehallintovirastossa kaksi vastuualuetta. Ympäristölupa-vastuualue sijaitsee Itä-Suomen, Pohjois-Suomen, Etelä-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoissa. Aluehallintovirastot hoitavat tiettyjä tuki- ja erikoistumistehtäviä myös muiden aluehallintovirastojen toimialueella. Jokaisessa aluehallintovirastossa

on lisäksi hallintopalveluja hoitava erillinen yksikkö. Aluehallintovirasto ohjaa ja valvoo maistraatteja. (Valtioneuvoston asetus 906/2009, 2§, 5§, 7§.)



Kuvio 9. Aluehallintovirastojen organisaatiokaavio (mukaillen Hyvönen ym. 2012, 23.)

Kuviossa 9 esitellään aluehallintovirastojen organisaatiorakenne. Aluehallintovirastojen yleishallinnollinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle ja toiminnallisesta ohjauksesta vastaavat asianomaiset ministeriöt (sosiaali- ja terveys-, opetus- ja kulttuuri-, oikeus-, työ- ja elinkeino-, maa- ja metsätalous-, sisäasiain- sekä ympäristöministeriöt) ja poliisihallitus tai se keskushallinnon virasto[17], jonka tehtäväksi ohjaus on erikseen säädetty (Laki aluehallintovirastoista 896/2009, 7§, 10§.) Ohjauksessa käytetään hallituskauden mittaista strategia-asiakirjaa ja strategisia tulossopimuksia. Keskushallinnon ohjaavat virastot tekevät toiminnalliset tulossopimukset, sillä aluehallintovirastojen ja ohjaavien ministeriöiden välisistä toiminnallisista tulossopimuksista

[17] Keskushallinnon virastot ovat Elintarviketurvallisuusvirasto Evira, Kuluttajavirasto, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes, ja Kilpailuvirasto.

on luovuttu. Tulosohjauksen koordinoimista varten aluehallintovirastoilla on valtiovarainministeriön asettama ohjausryhmä ja tulosohjausryhmä. Ohjausryhmään kuuluvat aluehallintovirastoja ohjaavien ministeriöiden ja aluehallintovirastojen edustajat. Ohjausryhmän tehtävänä on mm. strategia-asiakirjan hyväksyminen ohjaavien ministeriöiden allekirjoitettavaksi, strategisten tulossopimusten hyväksyminen tulosneuvotteluiden pohjaksi sekä aluehallintovirastoja koskevan kehys- ja talousarvioesityksen käsitteleminen. Tulosohjausryhmä valmistelee puolestaan asiat ohjausryhmälle. (Rainio 2012, 12.) Aluehallintovirastoa johtaa viiden vuoden määräajaksi valtioneuvoston nimeämä viraston johtaja. Viraston johtaja vastaa viraston toiminnan tuloksellisuudesta ja viraston yhteisten tulostavoitteiden saavuttamisesta. Aluehallintoviraston vastuualuetta johtaa vastuualueen päällikkö. Vastuualueen päällikkö vastaa vastuualueen toiminnan tuloksellisuudesta ja tulostavoitteiden saavuttamisesta. (Laki aluehallintovirastoista 896/2009, 11§.)

Aluehallintovirastojen pääasiallisena tehtävänä on alueellisen yhdenvertaisuuden edistäminen hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla. Aluehallintovirastojen on valtion aluehallintoa koskevissa asioissa toimittava yhteistyössä toimialueensa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kanssa (Emt., 2§, 17§). Aluehallintovirastot hoitavat niille erikseen säädettyjä tehtäviä seuraavilla toimialoilla:

1. Sosiaali- ja terveydenhuolto;
2. Ympäristöterveydenhuolto;
3. Koulutus- ja muu sivistystoimi;
4. Oikeusturvan edistäminen ja toteuttaminen;
5. Ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön alaan kuuluvat lupa- ja muut hakemusasiat;
6. Pelastustoimi;
7. Työsuojelun valvonta ja kehittäminen, työssä käytettävien tuotteiden tuotevalvonta sekä työsuojelulainsäädännön noudattamisen valvonta työsuojeluviranomaisena;
8. Kuluttaja- ja kilpailuhallinto.

Aluehallintoviraston tehtävänä on lisäksi:

1. Peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointi;
2. Maistraattien ohjaus, valvonta ja kehittäminen;
3. Varautumisen yhteensovittaminen alueella ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen, valmiussuunnittelun yhteensovittaminen, alueellisten maanpuolustuskurssien järjestäminen, kuntien valmiussuunnittelun tukeminen, valmiusharjoitusten järjestäminen sekä alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistäminen;

4. Viranomaisten johtaessa turvallisuuteen liittyviä tilanteita alueella tukea toimivaltaisia viranomaisia ja tarvittaessa sovittaa yhteen toimintaa niiden kesken. (Laki aluehallintovirastoista 896/2009, 4§.)

Aluehallintovirastolla voi olla myös muita erikseen säädettyjä tehtäviä. Aluehallintoviraston ympäristölupa-asioita hoitava vastuualue on lupa- ja muita hakemusasioita hoitaessaan sekä viraston kilpailuasioita hoitava vastuualue kilpailuasioita hoitaessaan riippumaton. (Emt., 4§, 5§.)

3.2.3 ALKU-uudistuksen yhteydet maakuntahallintoon ja kuntasektoriin

Hallinnonuudistusten yhteydessä on hankaluuksia aiheuttanut lähes ylittämätön kuntasektorin ja valtion raja. Ei ole luotettu siihen, miten rajan toisella puolella tehtävät hoidetaan. ALKU-valmistelussa epäluuloja esiintyi tässä suhteessa erityisesti valtion puolella. Kuntasektorin sisällä puolestaan näkemykset kehittämistehtävästä vaihtelivat. Mietittiin, että vahvistetaanko kehittämistehtävissä suurimpien kaupunkien vai maakuntahallinnon roolia. Suurten kaupunkien aktiivisuus tässä suhteessa jäi lopulta hankkeen aikana melko vähäiseksi. ALKU-hankkeen aikana lähestyttiin myös kysymystä kuntaperusteisen ja valtion aluehallinnon suhdetta liittyen viranomaisten rooleihin ja tehtäviin. Aluekehitystehtävät haluttiin maakunnan liittojen vastuulle ja valtion aluehallinnolle taas haluttiin kehittämistehtävissä selvemmin toimeenpanijan rooli. (Reina 2012, 40.)

ALKU-uudistuksen yhteydessä vahvistettiin maakunnan liittojen päätösvaltaa esimerkiksi lisäämällä niiden tehtäviin kuntien ja muiden koulutuksen järjestäjien hankeesitysten kiireellisyysjärjestyksen laatiminen sekä alueellisten taidetoimikuntien ja liikuntaneuvostojen asettaminen. Uudistuksessa haluttiin myös lisätä maakuntien vaikutusvaltaa, jolloin vahvistettiin maakuntaohjelman ja sen toteuttamissuunnitelman vaikuttavuutta suhteessa viranomaisiin. Esimerkiksi aluekehittämislakiin (1651/2009) lisättiin vaatimus, että viranomaiset eivät toimenpiteillään vaikeuta maakuntaohjelman ja sen toteuttamissuunnitelman toteuttamista. Tämän johdosta valtio sitoutuu paremmin maakunnallisiin hankkeisiin. Seurauksena on, että maakunnan liittojen ja ELY-keskusten yhteistyö on lisääntynyt ja asiakirjojen valmisteluprosessit ovat lähentyneet toisiaan. Maakuntien tai maakunnan liittojen lukumäärään ALKU-uudistus ei vaikuttanut. (Hyvönen ym. 2012, 178; Juntunen 2010, 119.) Karpin ym. (2013, 37) tutkimuksen mukaan ALKU-uudistuksella on havaittu olevan myös negatiivisia vaikutuksia maakuntayhteistyölle. Byrokratian ja päällekkäisen työn koetaan

lisääntyneen jonkin verran, josta on käytetty myös nimitystä ”hallinnon sisäinen taakka”.

Maakunnan liittojen asemaa parannettiin myös niin, että niiden toimivaltaa aluekehittämisviranomaisena lisättiin kokoamalla liittoihin alueellisia kehittämistehtäviä. Edelleen maakunnan liitot saivat lakisääteisen vetovastuun alueiden kehittämisen kannalta keskeisissä suunnittelu- ja ennakointitehtävissä. Maakuntien liitoilla on näin ollen kokonaisvastuu alueensa kehittämistyöstä ja yhteistyöstä mm. valtion aluehallinnon kanssa. Maakunnan liitot vastaavat myös kuntien niille antamista tehtävistä. (Hyvönen ym. 2012, 178; Juntunen 2010, 119; Valtiovarainministeriö 2013, 25–26.)

Uudistuksen yhteydessä kehitettiin myös maakunnan liittojen yhteistoimintamalli. Aiemmin maakuntien yhteistyö ei ollut kovin tiiviisti organisoitunutta. Maakunnan liittojen yhteistoimintaan liittyvät asiat määriteltiin laissa, siten että ne ovat alueen pitkäjänteisen kehittämisen kannalta merkittäviä, sisältyvät maakuntaohjelmiin ja niiden toteuttamissuunnitelmiin tai muihin alueiden kehittämiseen merkittävästi vaikuttaviin suunnitelmiin sekä koskevat koko yhteistoiminta-aluetta. Päätösvaltaa käyttää maakunnan liittojen yhteinen toimielin tai maakunnan liitot yhtäpitävin päätöksin. Yhteistoiminta on järjestetty niin, ettei maakunnan liittojen yhteistoiminta-alue ei ole pienempi kuin asianomaisissa tehtävissä toimivan valtion viranomaisen aluejako. Yhteistoiminta-alueita muodostettiin kuusi. Pirkanmaa, Keski-Suomi ja Lappi jäivät yhteistoiminta-alueiden ulkopuolelle. (Hyvönen ym. 2012, 178; Juntunen 2010, 119; Reina 2012, 32–33; Valtiovarainministeriö 2013, 25–26.)

Kokonaisuutena ALKU-hankkeessa edettiin kuntaperusteisen ja valtion aluehallinnon suhteessa evoluution tietä. Uudistuksen voidaan katsoa olleen johdonmukaista jatkoa 1990-luvun alun ratkaisulle, jossa alueiden kehittämisvastuu siirrettiin lääneiltä maakunnan liitolle. (Reina 2012, 41.)

3.3 Tutkimuksia ja selvityksiä aluehallintouudistuksesta sekä uusia hankkeita

Tämä tutkimus asemoituu uudistuksen toteuttamisen jälkeiseen vakiinnuttamisen aikaan tarkoituksenaan selvittää ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen asiantuntijoiden kokemuksia uudistuksesta ja sen vaikutuksista omalla hallinnonalallaan.

Hallinnon ja politiikan suhdetta aluehallintouudistuksissa puolestaan on tutkinut väitöskirjassaan Pekka Juntunen vuonna 2010 ja ALKU-uudistuksesta tehtyjä tutkimusraportteja on ilmestynyt valtiovarainministeriön toimeksiannosta (esimerkiksi

Hyvönen ym. 2012) ja Tampereen yliopiston Johtamiskorkeakoulun toimesta kolme kappaletta (Karppi ym. 2010, 2011, 2013). Lisäksi ympäristöministeriön toimesta on selvitetty mm. ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueiden tehtävien järjestämisvaihtoehtoja (Puomio 2012) ja alueellisten ympäristötehtävien organisaatiovaihtoehtoja (Rainio 2012) sekä ympäristöhallinnon ohjauksen ja kehittämisen vahvistamista (Rainio 2013, Valtiovarainministeriö 2013).

Karppi ym. (2011, 163) toteavat, että uudistus oli radikaali mutta hiljainen. Radikaaliksi sitä voidaan kutsua, koska tuloksena syntyi uusia toimijoita. Tässä tapauksessa esimerkiksi aluehallintovirastot korvasivat 1600-luvulta lähtien olleet lääninhallitukset. Ja lääninhallituksia johtaneiden maaherrojen tilalle tulivat aluehallintovirastojen ylijohtajat. Radikaalina uudistusta voidaan pitää myös henkilöstövaikutusten vuoksi, sillä uudistuksen piiriin kuului lähes 6000 henkilöä. Muutos on kohdistunut työtehtäviin, työolosuhteisiin ja palkkausjärjestelmään. Myös erilaisia tukijärjestelmiä on kehitetty helpottamaan rutiinityötä. Moniulotteinen uudistus asetti haasteita sekä henkilöstön että johdon osaamisen kehittämiselle ja myös työssäjaksamisesta huolehtimiselle. (Karppi ym. 2013, 25; Karppi & Oulasvirta 2011, 207.) Hiljaisella uudistuksella tarkoitetaan sitä, että se ei näkynyt ulkopuolelle erilaisille asiakas- ja sidosryhmille. (Karppi ym. 2011, 164).

Karpin ym. (2011, 172–173) tutkimuksen mukaan aluehallinnon uuden ohjausasetelman nähtiin kasvattaneen koordinoivien ministeriöiden valtaa muihin nähden, erityisesti resurssiohjauksen kohdalla. Toiminnallisten tulossopimusten tehtävä on ohjata substanssitehtävien hoitoa alueviranomaisissa, mutta resurssijaon kannalta ohjaavien ministeriöiden pitää saada resurssien suuntaamista koskevat tavoitteensa jo strategiseen sopimukseen. Ministeriöissä esiintyy erilaisia tulkintoja ja epäselvyyttä strategisen ja toiminnallisen ohjauksen välisestä työnjaosta ja sisällöstä. Ohjausasetelma on lisäksi monimuotoisempi kuin oli uudistuksen tavoitteena (yksinkertaistaa ja virtaviivaistaa aluehallintoa). Toiminnallisesta ohjauksesta vastaavissa ministeriöissä, kuten ympäristöministeriössä, koetaan aluehallinnon ohjauksen resurssiohjauksen keinoin heikentyneen erityisesti tuottavuusohjelman vuoksi. Ministeriöiden poikkihallinnollinen yhteistyö aluehallinnon ohjauksessa koettiin lisääntyneen strategisen suunnittelun ja ohjauksen myötä. Toivottiin jopa valtioneuvoston ottavan voimakkaamman roolin aluehallinnon ohjauksessa, mikä vähentäisi hallinnonalakohtaisten painotusten korostamista.

Ympäristöministeriö onkin erittäin huolestunut ympäristötehtävistä vastaavien vastuualueiden henkilöstön riittävyydestä ja asiantuntemuksen säilymisestä ELY-keskuksissa ja aluehallintovirastoissa. Voimavarojen puute tulee korostumaan lähivuosina. (Rainio 2012, 10.) Ympäristöministeriö asettikin hankkeen (10.6.2011–

31.3.2012), jossa selvitettiin, miten elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ympäristöministeriön toimialan tehtäviä sekä maa- ja metsätalousministeriön vesivaratehtäviä pystytään järjestämään voimavarojen vähentyessä (Puomio 2012, 3). Ympäristöministeriön halu muuttaa ohjausta liittyy siihen, että halutaan turvata ympäristötehtäviä hoitavien vastuualueiden voimavarat ja asiantuntemus sekä huolehtia voimavarojen valtakunnallisesta tasapainosta. Ympäristöministeriötä ja vastuualueita huolettavat voimavarojen kohdentaminen virastojen sisällä. Toiminnasta vastaavan ministeriön pitäisi voida vaikuttaa henkilöstövoimavarojen kohdentamiseen etenkin, kun voimavarat tulevaisuudessa tulevat vähenemään. Koska työ- ja elinkeinoministeriöllä on kaksoisrooli ELY-keskusten ohjauksessa (yleishallinnollinen ohjaus sekä elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualueen substanssiohjaus), sitä ei voida pitää puolueettomana. Yleishallinnollisen ohjauksen riippumattomuus lisäisi luottamusta. (Rainio 2102, 16–17.)

Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella peräänkuulutetaan ympäristöministeriön resurssiohjausta, sillä ympäristöongelmista tulee koko ajan entistä monimutkaisempia ja ne vaativat monipuolisempaa osaamista. Toivotaan myös, että ympäristöministeriön kokonaisvaltaisempaa ohjausta vahvistettaisiin. Asiakkaiden kannalta ongelmallisena on koettu ympäristötehtävien jakaantuminen eri virastoihin sekä niiden erilaiset aluejaot. Asiakkaat ovat korostaneet myös ympäristölupien käsittelyaikojen pidentymistä. Ympäristöministeriö käynnistikin 1.9.2012 ympäristöhallinnon monikanavaisen asiakaspalvelun kehittämishankkeen, jonka toimintamalli luodaan vuoden 2013 loppuun mennessä. Tavoitteena on asiakaspalvelujen tuottaminen laadukkaasti, yhdenmukaisesti, kustannustehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti kolmessa rinnakkaisessa palvelukanavassa: valtakunnallisessa verkkopalvelussa (ymparisto.fi), valtakunnallisessa ympäristöasioiden asiakaspalvelukeskuksessa (Y-ASPA) sekä asiakaspalveluna ELY-keskuksissa. (Rainio 2012, 29–30.)

Ympäristön tilan strategia valmistui kesäkuussa 2012 ja se määrittelee strategiset tavoitteet, niiden toteuttamisen keinot ja toimenpiteet ympäristöntiedon keruulle, varastoimiselle ja hyödyntämiselle vuoteen 2020 mennessä. Keskeisin tavoite on hyödyntää uusia teknologioita, joilla voidaan korvata työvoimavaltaisia menettelyjä ja näin mahdollistaa säädöksien edellyttämä tiedon tuotanto nykyistä vähemmillä voimavaroilla. (Emt.)

Kataisen hallitusohjelman (2011) mukaan toteutetaan myös ympäristönsuojelulain ja -asetuksen kokonaisuudistus, jonka tavoitteena on turvata ympäristöarvot, torjua ilmastonmuutosta sekä edistää materiaalitehokkuutta ja jätteen synnyn ehkäisyä. Samalla toteutetaan muita ympäristönsuojelulain lupa- ja ilmoitusjärjestelmän toimivuutta ja lain rakenteen selkeyttä parantavia uudistuksia. Luontoarvojen huomioon

ottamisen sisällyttäminen ympäristönsuojelulakiin ja sen vaikutukset selvitetään. Edistetään poikkihallinnollista yhteistyötä ympäristönsuojelun, yhdyskuntasuunnittelun, maa- ja metsätalouden sekä elinkeinopolitiikan välillä. Selkeytetään ympäristölupajärjestelmää muun muassa poistamalla kaavoituksen, ympäristövaikutusten arvioinnin ja ympäristölupamenettelyiden päällekkäisyyksiä soveltuvilta osin hyvää ympäristönsuojelun tasoa ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia heikentämättä. (Valtioneuvosto 2011, 70.)

Aluehallintouudistuksen toteutumista on myös seurattu henkilöstön näkökulmasta neljällä kyselyllä, jotka koskivat koko aluehallinnon henkilöstöä. Vuonna 2010 kyselyyn vastasi 27 % henkilöstöstä ja vuonna 2011 vastaava luku oli 19 %. Kyselyjen avulla selvitettiin henkilöstön näkemyksiä muutosjohtamisesta, lähiesimiestyöstä, työyhteisön ilmapiiristä ja omista voimavaroista muutoksessa. Kyselyiden perusteella näyttäisi, että kokonaistyötyytyväisyys on noussut vuosina 2010–2012 ELY-keskuksissa (3,17→3,27→3,29). Myös aluehallintovirastoissa kokonaistyötyytyväisyys nousi ensin (3,26→3,41→3,37), mutta laski vuonna 2012. Alkuvuosina kokonaistyötyytyväisyyteen vaikutti mm. uudistuksen vaikutukset työn määrään ja luonteeseen, mikä on puolestaan heijastunut työssäjaksamiseen. Suurin osa vastaajista (60 %) oli sitä mieltä, että työn määrä oli lisääntynyt uudistuksen myötä paljon tai jonkin verran. Myös rutiiniluonteisten töiden koettiin lisääntyneen. Hieman yli puolet vastaajista (vuonna 2010) koki jaksamisen omassa työssä heikentyneen uudistuksen seurauksena. Vuonna 2011 tulos oli hieman positiivisempi. (Valtiovarainministeriö 2013, 107–109.)

Luku IV Tutkimuksen teoreettinen tausta

4 Organisaatiomuutoksen teoreettinen tarkastelu

Teoreettinen tarkastelu koostuu organisaatioiden muutoksiin liittyvien teorioiden tarkastelusta erityisesti julkisen organisaation näkökulmasta. Aluksi esitellään muutoksen käsite ja organisaatiomuutoksiin liittyvää tutkimusta. Seuraavaksi käsitellään muutosprosessin teoreettista taustaa, organisaatiofuusioita muutoksena sekä henkilöstön asemaa organisaatiomuutoksessa, sillä tutkimuksen tarkoitus on tuoda henkilöstönäkökulma esiin. Henkilöstön kokemuksia uudistuksesta selvitettiin empiirisen aineiston avulla ja teoreettisesti kokemukset tulevat ymmärrettäviksi muutoksen johtamiseen ja organisaatiokulttuuriin liittyvän taustoittamisen kautta. Näitä käytetään myös perustana empiirisen aineiston analysoinnissa.

4.1 Muutoksen käsite ja muutosta koskeva tutkimus

Tsoukas & Chia (2005, 184) toteavat, että tieteellisellä kentällä on huomattu, että meillä ei ole sellaista sanastoa, jolla voisi puhua muutoksesta merkityksellisesti niin, että muutosta itseään pidettäisiin merkityksellisenä. Muutosta ei tulisi pitää vain kuriositeettina ja poikkeuksena vaan pitäisi myöntää sen keskeisyys sosio-ekonomisen elämän rakenteissa.[18] Vartolan (2004, 51–52) mukaan muutos on yksi yhteiskuntatieteiden käytetyimmistä käsitteistä, jolle on lähes mahdotonta löytää täsmällistä määritelmää. Se on luonteeltaan väljä ja epätäsmällinen, siksi sen yhteydessä onkin täsmennettävä, minkä muuttumisesta tai muutoksesta on kyse.

Tässä tutkimuksessa on kyse organisaatioista ja niiden muutoksista. Organisaatiot ovat realistisen maailmankuvan mukaan ihmisten muodostamia yhteistoimintajärjestelmiä tiettyjen päämäärien saavuttamiseksi. Organisaatiot ovat vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa ja niitä pidetään avoimina sosiaalisina järjestelminä. (Juuti 2006, 204–207.) Myös Lanningin ym. (1999, 327) määritelmän mukaan organisaatio on ihmisjoukko, joka on järjestäytynyt saavuttaakseen hallitusti yhteisen päämääränsä.

[18] Ks. myös Sztompka (1993).

Selznickin (1968, 14) määritelmän mukaan organisaatio on tekninen instrumentti, jonkin päämäärän saavuttamiseksi ja Harmonin ja Mayerin (1986, 158) mukaan organisaatiota voidaan ymmärtää vain ymmärtämällä sen eri osien välisiä suhteita.

Yleisesti käsite muutos määritellään tarkoittavaksi jonkin asian muutosta joksikin toiseksi riippumatta, onko muutos edistymistä tai taantumista, positiivista tai negatiivista (Vartola 2004, 53; ks. Kanter ym. 1992, 9; Stenvall ym. 2007, 24; Nadler & Tushman 1988, 163–164; Juppo 2005, 103). Muutoksen käsite on alun alkaen lainattu fysiikan havaintoihin liittyvästä teoriasta. Teorian mukaan vain se, mikä liikkuu, on näkyvää. Tutkimuksen näkökulmasta muuttumaton, rutinoitunut organisaatio ei ole erityisen mielenkiintoinen. Mielenkiintoista tutkimuksellisesti on sen sijaan muutoksen käsitteen sosiaalinen perusta, mikä tarkoittaa, että muuttumattomissa olosuhteissa ihmiset pitävät tosiasioita itsestään selvinä eivätkä sen tähden tiedosta organisaation sosiaalista järjestystä. Muutoksen yhteydessä vanhat tavat häviävät ja uusia tulee tilalle, jolloin sosiaalinen järjestys kyseenalaistetaan ja rakennetaan uudelleen. (Czarniawska & Sevón 1996a, 1.)

Lanning ym. (1999, 327) esittävätkin, että organisaation toiminnassa ja sen muutoksessa ollaan aina tekemisissä ihmisten kanssa. Muutoksessa ihmisten väliset vuorovaikutussuhteet muuttuvat, siksi muutosprosessin hallinta on pääasiassa inhimillisen muutoksen hallintaa.[19] Myös Tsougas & Chia (2005, 186) esittävät, että muutos on toimijoiden uskomusten ja tapojen uudelleen muodostumista vuorovaikutuksessa syntyneiden uusien kokemusten tulos. Leavittin (1965, 1145) mallin mukaan organisaation toiminnallisia elementtejä ovat tehtävä, rakenne, teknologia ja henkilöstö, joiden mukaan muutosta voidaan tarkastella. Muutoksen vaikutus kohdistuu kaikkiin näihin elementteihin. (Ks. Harmon & Mayer 1986, 158; Juppo 2005, 104.)

Organisaatiomuutos sisältää näin ollen järjestelmien, toimintatapojen ja voimavarojen uudelleen kohdentamisen. Lisäksi se käsittää mm. ihmisten välisten vuorovaikutusten muutokset sekä toimijoiden tavoitteiden, toiveiden ja suhtautumisen muutokset. Muutos voi siis kohdistua ihmisiin, asioihin tai rakenteisiin ja muutoksen johtaminen voi keskittyä muutosprosessin läpiviemiseen ja/tai ihmisten ohjaamiseen prosessissa. Muutoksen viemiseen läpi organisaation vaikuttaa johdon tahdon voimakkuus ja kyky viedä muutos läpi järjestelmällisesti. Koska päätökset muutoksista tehdään julkisella sektorilla yleensä organisaatioiden ulkopuolella, voi olla vaikeaa saada organisaatioiden johtajia sitoutumaan muutoksiin eikä sen myötä myöskään

[19] Ks. myös Stenvall (1997).

muuta henkilökuntaa. Nämä muutokset ovat pakotettuja eli muutos tapahtuu huolimatta vastustuksesta. (Juppo 2005, 103–110; Stenvall ym. 2007, 24; ks. myös Kanter ym. 1992, 9; Cao ym.2000, 188; Martola & Santala 1997, 22–24; Ylikoski 1993, 97.)

Muutokset näyttävät organisaation sisältä hyvin erilaisilta kuin ulkopuolelta. Muutokset voidaan kokea toistaan seuraaviksi aikakatkelmiksi, joiden sisäistä logiikkaa ei ulkopuolelta voi tunnistaa. (Tsoukas & Chia 2005, 186–187; Stenvall & Virtanen 2007, 19–20.) Muutoksen ulkoinen konteksti käsittää organisaation sosiaalisen, taloudellisen, poliittisen ja kilpailevan ympäristön. Sisäinen konteksti puolestaan käsittää rakenteen ja yhteisen kulttuurin. (Pettigrew 1987, 657–658; Juppo 2011, 30–32.) Muutos on myös henkilökohtaiseen kokemukseen perustuvaa oppimista, jota voidaan tarkastella yksilö-, ryhmä- tai organisaatiotasolla (Lewin 1951). Organisaatioiden muutosteorioiden perusta on monimuotoista, missä erilaisia näkökulmia yhdistellään. Kun selitetään muutosta, pitää ottaa huomioon toimenpiteet, rakenteet, sisäiset ja ulkoiset tekijät sekä yllätyksen mahdollisuus (Juppo 2011, 31–32). Muutos kuitenkin tapahtuu vasta, kun työyhteisö siirtyy vähitellen uuteen toimintatapaan (Juppo 2005, 105).

Organisaatiomuutosten tutkimus

Organisaatiomuutoksen voidaan katsoa olevan yhtä vanha käsite kuin organisaationkin, mutta organisaatiomuutoksen tutkimus sen sijaan on uudempaa. Yleisesti tutkitaan, mikä saa muutoksen onnistumaan tehokkaasti, ja mikä johtaa epäonnistumiseen (Nyholm 2008, 56). Muutoksen tutkimukseen liittyy kolme kysymystä: mitä, miksi ja miten? Muutoksen sisältöä ja kohdetta selvitetään kysymällä: mitä muutos koskee? Muutoksen syihin ja taustoihin ulkoisessa sekä sisäisessä kontekstissa päästään kysymällä: miksi muutos tehdään? Itse muutosprosessia ja johdon käyttäytymistä selvitetään kysymällä: miten muutos tehdään? (Pettigrew 1987:657–658; Juppo, 2011: 30–32.) Organisaatiomuutosten yhteydessä tutkitaan usein myös muutosten vaikutuksia.

Organisaatioiden kehittäminen alkoi humanistisena filosofiana, missä arvostettiin humanistisia arvoja. Modernin tieteen kehittyessä alettiin organisaatioita uudistaa positivistisen ja empiristisen behavioristisen tieteenihanteiden mukaan. Organisaatioiden kokonaisvaltainen muutosstrategiamalli kehittyi 1970-luvulla. Mallin mukaan organisaatiomuutoksia johdettiin valvonnalla ja säätelyllä. Organisaatio miellettiin kokonaisjärjestelmäksi, jota voitiin muuttaa, myös syy- ja seuraussuhteet voitiin tästä järjestelmästä havaita objektiivisesti. Yksilöt olivat alisteisia systeemille eikä mielenkiinto kohdistunut heidän toimintaansa tai puheisiinsa. Yksilöt häiritsivät kokonais-

teoriaa ja toiminta huomioitiin käyttäytymistieteellisen ja humanististen arvojen muodossa. Aluksi ne olivat vain sosiaalisen insinööritoiminnan apuvälineitä, kehittämisen välikappaleita muutosprosessin parantamisessa. Tätä sosiaalisen ja insinööritoiminnan ja humanististen arvojen kuilua ei voitu paikata vaan se kehittyi lopulta menetelmälliseksi eroksi. (Juuti ym. 2004, 10–11; Juuti 2001, 352–357.)

Näin ollen luonnontieteellinen näkökulma heijastuu myös organisaatiomuutosten tarkasteluun. Tässäkin tapauksessa ihmisen toimintojen pohjana ovat sen historialliset juuret. Kehityskulku on edennyt eksponentiaalisesti. Ihmisten kyky tiedon käsittelyssä on aluksi edennyt hitaasti, mutta mm. tietokoneen keksimisen myötä yhä nopeammin. Luonnontieteen kehityskulku on siis merkityksellisesti vaikuttanut organisaatiomuutoksiin. Luonnontieteen kehitys heijastuu organisoitumisen kehittymiseen ja avaa yhä uusia sovellusalueita. Luonnontieteen ja tekniikan kehittyminen tuo organisaatioihin lisääntyvää muutosvoimaa. Ensin muutosvoima oli mekanisaatio sittemmin automaatio ja viimein informaatioteknologia. (Juuti & Virtanen 2009, 32–33.)

Luonnontieteen kehityskulku on vaikuttanut organisaatiomuutosten tarkasteluun myös antamalla metodit ihmistieteelliseen ja organisaatioiden tutkimukseen. Luonnontieteissä pyritään tutkimaan ilmiöitä objektiivisesti, jolloin uskomukset ja arvot pyritään poistamaan tutkimuksesta. Aineiston keruu ja analysointi pyritään tekemään loogisten matemaattisten menetelmien avulla. Ihmistieteissä tämä on johtanut rationaalisen logiikan ja suunnitelmallisuuden korostamiseen mm. tarkasteltaessa organisaatiomuutoksia. Taylorin tieteellinen liikkeenjohto oli esimerkki luonnontieteellisten menetelmien (melko kapea-alaisesta) soveltamisesta organisaatiossa, jonka hyvänä puolena voidaan pitää sitä, että työtä ja organisaatioita ylipäänsä alettiin tutkia ja huono puoli oli se, ettei työntekijöiden omaa ääntä kuunneltu (Emt.)

Tieteenfilosofioista alkoi 1970-luvun jälkeen nousta hermeneutiikka ja fenomenologia, jotka poikkesivat positivismista. Niissä huomio kiinnittyi ihmisen toiminnan ymmärtämiseen ennen kausaalista selittämistä. Erityisesti fenomenologiassa huomioitiin, että organisaatiotodellisuus on erilainen kaikille. 1980-luvulla hermeneutiikka ja fenomenologia johtivat siihen, että organisaatioiden uudistumisten onnistumisille alettiin etsiä syitä organisaatiokulttuurista, organisaation syvärakenteesta. Tätä ei positivismi ollut huomioinut. Organisaatiokulttuuritutkimuksen nousuun vaikuttivat paitsi tyytymättömyys positivistiseen ja empiiriseen behaviorismiin, myös epäonnistumiset organisaatioiden muutosyrityksissä. Johtamisteorioiden ja organisaatiomuutosteorioiden kehittyminen johti laajaan pyrkimykseen uudistaa organisaatioita. Uu-

distusten lupaukset toteutuivat kuitenkin harvemmin kuin oli osattu olettaa, ja tutkijat eivät osanneet antaa kattavaa tieteellistä selitystä epäonnistumisille. (Vartola 2004, 214–216.)

Luonnontieteellinen ajattelutapa heijastuu organisaatiomuutostutkimuksessa yhä edelleenkin. Tosin luonnontieteiden liika suoraviivaisuus ja suunnitelmallisuus asettavat liian tiukat rajat ihmistieteissä. Muutoksia ei voida toteuttaa vain mekanistisesti, eivätkä ihmiset aina toimi johdon ajattelemalla tavalla. Havainto, että ihmiset ovat huonoja tottelemaan mutta hyviä ongelmanratkojia, on johtanut siihen, että käyttäytymistieteet ovat tulleet merkittäväksi osaksi organisaatiomuutostutkimusta. Käyttäytymistieteellistä sovellusta kutsutaan organisaation kehittämisen näkökulmaksi. (Juuti & Virtanen 2009, 35–36.)

Organisaatiomuutoksen modernia tutkimusta edustavat mm. tieteellinen liikkeenjohto, Hawthorne-tutkimukset[20] sekä organisaation kehittäminen (OD). Tieteellisen liikkeenjohdon perustaja Frederick Taylor (1911) esitti rationaalisen tieteellisen näkökulman edistävän parhaiten organisaatiomuutoksia. (Burke 2008, 27–28; Burnes 2004, 34–38.) Taylorismin nykyisinä jatkajina voidaan pitää mm. monia yritysjohtamisen teorioita (Nyholm 2008, 56). Hawthorne-tutkimukset (1924–1933) puolestaan ovat kehittäneet psykologiaa ja sosiologiaa. Tutkimukset ovat kuitenkin organisaatiomuutostutkimuksen kannalta olleet olennaisia, koska ne osoittivat tärkeitä psykologisia tekijöitä, jotka vaikuttavat työntekijän tuottavuuteen ja moraaliin. (Burke 2008, 31–33, 47.)

Toimintatutkimuksen isänä pidetään Kurt Lewiniä, joka sovelsi kokeellisesti ryhmädynaamista tietoa käytännön ongelmissa. Toimintatutkimuksissa kyse on siitä, että hylätään laboratorio-olosuhteet ja siirrytään tekemään tutkimusta kentälle. (Juuti ym. 2004, 12.) Organisaation kehittäminen eli OD (organizational development) perustuu käyttäytymistieteeseen sekä toimintatutkimukseen. Organisaatiomuutosten tutkimuksissa sitä voidaan pitää soveltavana näkökulmana. (Holbeche 2006, 233–234; Burke 2008, 42–43; Nyholm 2008, 57.) Lewin oli myös suunnitelmallisen organisaa-

[20] Hawthorne-tutkimuksissa 1920-luvun lopulla suoritettiin kokeita puhelinlaitteita kokoaville työntekijöille. Kokeiden avulla pyrittiin selvittämään työolosuhteiden, työpäivän pituuden, taukojen lukumäärän ja keston sekä muiden ei-inhimilliseen ympäristöön liittyvien toimintojen vaikutuksia työsuoritukseen. Alustavan tutkimuksen pohjalta kehitettiin uudenlaatuinen hypoteesi, jonka mukaan työmotivaatio olisi riippuvainen työntekijöiden keskinäisistä ja työnjohtajan välisistä suhteista, jonka huomattiin tutkimuksen perusteella pitävän paikkansa. Tutkimukset osoittivat epävirallisen sosiaalisen organisaation olemassaolon ja vaikutuksen työsuoritukseen. (Schein 1965, 50–54.)

tiomuutoksen ajatuksen isä (Burnes 2012, 11) ja esitti organisaatiomuutoksen kolmivaiheisen mallin: unfreezing eli suunnitteluvaihe, moving eli toteutusvaihe ja freezing eli vakiinnuttamisvaihe (Lewin 1951, 228–229).

Vaikka suunnitellun muutoksen mallia käytetään edelleen, on sitä kohtaan esitetty myös kritiikkiä. Suunnitellun muutoksen mallin kritiikki kohdistuu siihen, että se painottaa inkrementaalista, yksittäistä muutosta eikä huomioi radikaalia muutosta. Nykyinen turbulentti ja kaoottinen maailma ei kuitenkaan enää koostu vain yksittäisistä muutoksista, vaan muutokset ovat ennemmin jatkuvia ja loputtomia prosesseja.[21] Suunnitellun muutoksen mallissa oletetaan myös, että yksi malli sopii kaikkiin tilanteisiin ja kaikki ovat halukkaita osallistumaan sen toteuttamiseen. Oletetaan myös, että mahdolliset ongelmat ovat helposti ratkaistavissa. Nykyinen maailma vaatii kuitenkin erilaisia vaihtoehtoja eri tilanteissa ja muutosmallin pitää olla tilanteeseen sopiva. (Burnes 2004, 280–281.)

Andrew Pettigrewn mukaan modernit hallitsevat teoriat organisaatiomuutostutkimuksessa pitääkin haastaa. Näitä ovat rationaaliset ja lineaariset teoriat muutoksen johtamisessa, toimintojen jakaminen peräkkäisiin vaiheisiin rationaalisen lopputuloksen saavuttamiseksi, mekanistinen yksilöiden mallintaminen (yksilöt toimivat aina organisaation tavoitteiden mukaisesti) sekä muutoksen mallintamisen puutteellinen realismi. (Juuti ym. 2004, 14–15.) Juutin ja Lindströmin (1995, 10) mukaan postmodernismi edustaakin sellaista näkökulmaa, missä yhtä totuutta ei ole vaan on olemassa erilaisia ryhmittymiä ja yhteyksiä, joilla on oma todellisuuskäsityksensä. 1990-luvulta lähtien nousi esimerkiksi oppiminen organisaatiossa voimakkaan kiinnostuksen kohteeksi. Oppivalla organisaatiolla tarkoitetaan ihmisten toimintaa, joka oppimalla kehittää ja edistää organisaation toimintaa. (Lämsä & Hautala 2005, 191–193.)

Nykyään muutoksen malleissa korostetaan prosessimaisuutta ja huomioidaan suunnitellun muutoksen mallien sekä rationaalisesti ja lineaarisesti etenevän muutosprosessin rajoitteet. Nykypäivän monimutkaisemmissa organisaatioissa ja toimintaympäristöissä muutosten eteneminen lineaarisesti peräkkäisten vaiheiden kautta on mahdotonta. Julkisten organisaatioiden lineaarisuutta estää esimerkiksi niiden poliittinen luonne. Rationaaliset, suunnitellun muutoksen mallit eivät myöskään pysty vastaamaan irrationaalisiin tekijöihin, joita muutostilanteissa tulee esiin. (Nyholm 2008, 58–59; Burke 2008, 12–13; Juuti ym. 2004, 12–15; Osborne & Brown 2005, 41–42.)

Tänä päivänä myös julkisen organisaation muutos ymmärretään monimutkaiseksi prosessiksi, missä organisaatio tulee huomioida kokonaisvaltaisesti. (Osborne &

[21] Ks. Timonen (2010, 124).

Brown 2005, 8; Nyholm 2008, 60). Van de Ven & Poole (2005, 1377) ovatkin esittäneet, että erilaisilla perspektiiveillä ja eri teorioilla saamme monipuolisemman kuvan organisaatiomuutoksista eivätkä ne välttämättä poissulje toisiaan. Useamman näkökulman huomioonottaminen auttaa edelleen luomaan uusia teorioita. Myös Czarniawska & Sevón (1996a, 2) toteavat, että organisaatiomuutostutkimuksissa käytetään yhdistelmiä erilaisista teorioista, analyyseistä ja näkökulmista.

Organisaatiomuutoksia on tutkittu paljon ja mitä moninaisimmilla tutkimusasetelmilla, joiden haasteet ovat osoittautuneet vaativiksi. Juuti ja Virtanen (2009, 16) toteavat Greenwoodiin & Hiningsiin (2006, 835–836) viitaten, että vaativimpina ja merkityksellisimpinä haasteina on pidetty esimerkiksi organisaatiomuutosten seurausten analysointia, tyypittelyyn liittyviä ongelmallisuuksia (, kun oletetaan radikaalien muutosten lisääntyvän) ja radikaalien muutosten hallintaa.

4.2 Muutos prosessissa – miten muutos etenee organisaatiossa

Van de Ven & Poole (1995, 512- 519) esittelevät neljä teoreettista muutosprosessin viitekehystä: elinkaariteorian, teleologisen teorian, dialektisen teorian ja evolutionaarisen teorian. Elinkaariteorian mukaan muutos on väistämätön. Muutoksissa organisaation ominaisuuksilla on taipumus kumuloitua ja yhdistyä, mikä tarkoittaa sitä, että aiemmat ominaisuudet säilyvät muutoksissa mutta yhdistyvät uusiin ominaisuuksiin. Tämä näkökulma on peräisin biologisesta orgaanisen kasvun käsityksestä, jolloin organisaation ajatellaan olevan elävä organismi. Teleologinen teoria nojautuu teleologiseen filosofiaan, jonka mukaan organisaatiot ovat tarkoituksellisia ja sopeutuvaisia. Teorian kannattajat näkevät kehittymisen olevan tapahtumaketju tavoitteen saavuttamiseksi. Tavoitteita saavutetaan ja uusia tavoitteita asetetaan, prosessi on jatkuvaa eikä organisaatio saavuta koskaan pysyvää olotilaa.

Dialektinen teoria pohjautuu oletukseen, missä organisaatiot esiintyvät pluralistisessa, ristiriitaisten arvojen maailmassa, jotka kilpailevat keskenään vallasta. Muutos tulee eteen, kun kaksi eri näkökulmaa kohtaa. Ratkaisuksi saadaan yhdistelmä vastakohdista tai ainakin kaksi riittävän erilaista positiota. Synteesin saavuttamiseksi ei ole mitään takeita, jolloin dialektinen muutosprosessi voi olla hyvä tai huono. Evolutionaarisen teorian taustalla on tietenkin biologinen evoluutio-oppi, jonka mukaan variaatioiden, luonnonvalinnan ja säilymisen (eloonjäämisen) jatkuva sykli ajaa, tässä tapauksessa organisaatiot, kilpailemaan olemassa olevista resursseista. Tällöin organisaatiomuutos on jatkuva ja kehittyvä prosessi. Organisaatio ei ole koskaan staattisessa tilassa vaan, kuten biologiassa, evoluutio on pysyvää. (Emt.)

Käytännöllisemmän näkökulman mukaan muutosprosessi kuvaa tapahtumaketjua, kuinka muutos toteutetaan. Muutosprosessin vanhasta uuteen pitäisi alkaa irrottautumalla vanhasta. (Juppo 2005, 103.) Stenvallin & Virtasen (2007, 52–54) mukaan muutosprosessi vie huomiota pois perustehtävästä ja organisaatiossa tulisikin huomioida, että toiminnassa tarvitaan tasapaino uuden kehittämisen ja nykytilan toiminnan tehokkuuden välillä. Merkittävien muutosten seurauksena työteho saattaa laskea 25–30 %.

Klassinen muutoskäyrä kuvaa muutoksen etenemistä organisaatiossa ja toiminnan tehokkuuden muutoksia tässä etenevässä organisaatiomuutoksessa. Aluksi henkilöstö alkaa työskennellä uudistusta vaativien asioiden kanssa, aktiivisuus kasvaa, syntyy liikettä ja tekemistä. Tehokkuus kasvaa muutoksen alkuvaiheessa, kun tehdään nykyiset ja uudet työt. Vähitellen työmäärä kuormittaa henkilöstöä niin, että kyky suorittaa perustehtäviä heikkenee. Saattaa syntyä työongelmia ja konflikteja, jotka vaativat myös oman huomionsa ja aikansa. Samalla muutos heikentää tuottavuutta. Vähitellen ongelmiin löydetään ratkaisuja ja muutoksen tuomat käytännöt vakiintuvat, rutiinit syntyvät. Tämän seurauksena tuottavuus kasvaa, mikäli muutoksen tuottamat asiat ovat tarkoituksenmukaisia. Kun konfliktit vähenevät, työntekijöiden energia keskittyy taas enemmän perustehtävien suorittamiseen. Tehokkuuden tasaantumisvaiheen saavuttaminen vie eripituisia aikoja riippuen organisaatiosta. Klassinen muutoskäyrä on enemmän sääntö kuin poikkeus ja tärkeä muutosprosessin hahmottaja. (Emt.)

Organisaatiomuutoksen malleja

Stenvall & Virtanen (2007, 43–46) kuvaavat organisaation toimintaa jazz-musiikkiin liittyvien kielikuvien kautta,[22] jolloin muutoksissa ovat tarpeen niin jazz-soittajan luovuus ja sävellajissa pysyminen kuin rumpalin kyvykkyys. Muutosprosesseja toteutettaessa rytmityksen on oltava kohdallaan. Muutosprosessien toteuttamisen kahta ääripäätä edustaa intuitiivisesti ja rationaalisesti toteutettu muutos. Ensin mainitun mukaan pitää luottaa itse prosessiin ja viedä muutos läpi spontaanisti koko ajan oppien. Tällainen on tyypillistä huippuasiantuntijoille, jotka osaavat toimia eri tilanteissa niiden vaatimalla tavalla. Rationaalinen organisaatiomuutosprosessi puolestaan vaatii, että prosessi on täysin kontrolloitu, prosessilla on täsmällinen suunnitelma ja toimintamalli.

Esimerkiksi jo aiemmin mainittuun Kurt Lewinin (1951, 228–229) esittämään suunnitellun organisaatiomuutoksen kolmivaiheiseen malliin sisältyvät unfreezing eli

[22] Ks. Weick (1998, 543–548).

suunnitteluvaihe, moving eli toteutusvaihe ja freezing eli vakiinnuttamisvaihe. Ensimmäisessä vaiheessa muutos suunnitellaan, toisessa vaiheessa toteutetaan ja kolmannessa vaiheessa juurrutetaan osaksi organisaatiota ja sen kulttuuria.[23] Suunniteltu muutos Lewinin mukaan sisältää lisäksi myös voimakenttäteorian[24], ryhmän dynamiikan ja toiminnan tutkimuksen. Suunniteltu muutos on toistuva, syklinen prosessi, joka sisältää diagnosoinnin, toiminnan ja arvioinnin sekä jatkotoimenpiteet ja arvioinnin. (Burnes 2004, 279.) Kolmivaiheista mallia voidaan pitää perusmallina ja Haveri & Majoinen (2000, 36) toteavatkin, että monet Lewinin jälkeisistä malleista ovat vain modifikaatioita tästä alkuperäisestä mallista. Myös tässä tutkimuksessa muutosta käsitellään kolmivaiheisen mallin mukaisesti.

Lanning ym. (1999, 28–29; 328–329) ovat esittäneet vastaavan mallin nelivaiheisena: valmistelu-, suunnittelu-, toteutus- ja vakiinnuttamisvaihe. Valmisteluvaiheessa tunnistetaan ja analysoidaan muutostarve ja etsitään muutoksen kannalta keskeiset henkilöt. Lopuksi päätetään aloitetaanko muutostoimenpiteet. Suunnitteluvaiheessa määritetään projektin tavoitteet ja visio. Seuraavaksi selvitetään miten tavoitteisiin päästään. Toteutusvaiheessa motivoidaan ja osallistetaan henkilöstöä. Toteutetaan varsinainen muutos ja järjestetään koulutusta. Viestinnän merkitys korostuu tässä vaiheessa. Projekti päättyy vakiinnuttamisvaiheeseen, jolloin muutokset otetaan osaksi jokapäiväistä työtä. Tulevaisuutta silmälläpitäen projektin kulku on syytä arvioida. (Ks. myös Nyholm 2008, 62–63; Burke 2002, 141–144; Raben 1992, 101, 106; Lämsä & Hautala 2005, 186–189.)

Kotterin (1996, 13) esittämä malli on myös hieman pidemmälle viety versio Lewinin mallista ja se keskittyy siihen, miten onnistunut muutosprosessi johdetaan.[25]

---

[23] Ks. Goodstein ym. (1993, 165–170); Nicholson (1993, 210).

[24] Voimakenttäteoriaa ei voida pitää tavallisena teoriana vaan se voidaan kuvata menetelmäksi, joka analysoi kausaalisia suhteita ja rakentaa tieteellisiä käsitteitä (Lewin 1976, 45). Lewinin mukaan ryhmän käyttäytyminen koostuu monimutkaisista symbolisista vuorovaikutuksista ja voimista, jotka vaikuttavat ryhmän rakenteeseen ja muokkaavat yksilön käyttäytymistä. Sen vuoksi yksilöllinen käyttäytyminen on toimintaa ryhmän ympäristössä eli kentällä. Tämän seurauksena mikä tahansa muutos käyttäytymisessä johtuu kentässä (kentän voimista/tilanteista) tapahtuvista muutoksista. Lewinin käsityksen mukaan ryhmissä tapahtuu aina muutoksia ja erot johtuvat muutosten määristä ja tyypeistä. Lewin esitti, että mikäli voidaan tunnistaa nämä voimat ja niiden potentiaali, voidaan myös ymmärtää yksilöiden, ryhmien ja organisaatioiden käyttäytymistä sekä selvittää, mitä voimia pitää vähentää tai vahvistaa muutoksen onnistumiseksi. Lewin näki käyttäytymisen muutoksen olevan hidas prosessi, mutta huomasi kuitenkin, että tietyissä olosuhteissa, kuten kriisien aikana radikaaleja muutoksia tapahtuu hyvinkin nopeasti. Tällöin rutiinit murtuvat eikä nykyinen toiminta ole enää mahdollista.(Burnes 2004, 271.)

[25] Kotterin listauksen tärkeimmät asiat, jotka johdon on huomioitava muutoksen aikana, ovat:

1. Selitä miksi muutos on tehtävä. Ilman motivaatiota on vaikea saada ihmisiä mukaan toimintaan.
2. Vahvista opastusta.

Kotterin esittämä muutosohjelma sisältää muutoksen toteuttamisen ohjeet sekä ilmaisee virheet, joita eri vaiheissa tyypillisesti saattaa esiintyä.[26] Organisaation muutoksissa tavallisimpia virheitä ovat tyytyväisyys vallitsevaan tilanteeseen, vahvan ohjaavan tiimin puuttuminen, vision aliarvioiminen ja liian varhain julistettu voitto. Virheinä voidaan pitää myös sitä, että visiosta ei kerrota tarpeeksi, esteitä ei poisteta uuden vision tieltä, lyhyellä aikavälillä ei koeta onnistumisia eikä muutoksia vakiinnuteta organisaatiokulttuuriin. Näistä virheistä seuraa, että uusia strategioita ei toteuteta hyvin, ei saavuteta odotettuja synergioita, hanke kestää liian kauan ja kustannukset nousevat liian suuriksi, kustannuksia ei saada hallintaan eikä saavuteta toivottuja tuloksia.

Burnes (2004, 276–278) puolestaan esittelee Bullockin ja Battenin (1985) luoman neljän vaiheen mallin, joka on koottu ja tiivistetty 30 eri suunnitellun muutoksen mallista. Tutkimus- ja suunnitteluvaiheessa diagnosoidaan ongelmat, joita muutos koskee. Tällöin määritellään päämäärät ja toiminnot, joilla ne saavutetaan. Toimintavaiheessa asetetaan sopivat johtamistavat muutosprosessille ja arvioidaan toteuttamista. Integraatiovaiheessa muutos on toteutettu ja se otetaan osaksi organisaation normaalia, jokapäiväistä toimintaa.

Juuti ym. (2004, 13) viittaavat Collinsiin (1998, 82–127), joka jakaa organisaatiomuutoksiin liittyvät käytännön ohjeet ja tutkimustavat kahteen pääluokkaan: alisosiaalistettuihin ja ylisosiaalistettuihin muutoksen malleihin. Alisosiaalistetussa mallissa muutos kuvataan prosessina, joka alkaa yleensä muutosstrategian suunnittelusta ja päättyy loppuraporttiin. Mallissa ei huomioida muutoksen luonnetta sosiaalisena toimintana vaikka on selvää, että toimijat tulkitsevat muutokseen liittyviä asioita ja tilanteita eri tavoin. Mallissa esiintyy kolme peruspiirrettä. Ensimmäisenä piirteenä on rationaalinen lähestymistapa muutokseen, jolloin kaikki ongelmat ovat ratkaistavissa formaalisen logiikan keinoin. Toisena piirteenä malli esitetään yleensä jaksoina,

---

3. Luo visio. Onnistuneen muutoksen edellytyksenä on tulevaisuuskuva, joka on helppo ymmärtää ja siirtää asiakkaille ja työntekijöille. Visio selventää suuntaa, mihin organisaation on liikuttava. Visio auttaa myös motivaation sytyttämisessä, auttaa pitämään muutokset ja projektit käynnissä ja antaa mahdollisuuden arvioida miten organisaatio toimii.
4. Viesti visiosta, kommunikoi. Johtajat pitää nähdä "kulkemassa ja puhumassa".
5. Auta muitakin toimimaan vision puolesta.
6. Suunnittele ja toteuta muutoksia pienin askelin.
7. Vahvista parannuksia ja pidä muutokset käynnissä. "Älä julista voittoa liian aikaisin." Muutoksen johtajien pitää mennä mukaan prosessiin uskoen, että ponnistelu kestää vuosia.
8. Vakiinnuta uudet tavat. (Kotter 1996, 18, 45–138.)

[26] Ks. myös Haveri & Majoinen (2000, 36).

jossa on alku- ja loppupiste. Kolmantena piirteenä on mallin ohjaileva ja usein normatiivinen luonne; ”mikään ei voi mennä vikaan, kun noudatetaan näitä periaatteita.”

Collins (1998) viittaa ylisosiaalistetuilla malleilla 1980-luvulle, jolloin organisaatiokulttuurin tutkimus nousi esiin. Tällöin nousi esiin myös käsite HRM (human resource management), jonka mukaan organisaatiosta on johdon avulla kehitettävä yhteisö, jonka voima on yksilöiden taidoissa ja luovuudessa. Johdon oli muutettava organisaation ydinarvoja, uskomuksia ja toimintatapoja tähän suuntaan eli johtaa organisaatiokulttuuria muutokseen. Ongelmat ali- ja ylisosiaalistetuissa malleissa ovat samantapaisia, mutta johtuvat eri syistä. Alisosiaalistetuissa malleissa ongelmia ei ole tai niitä ei käsitellä. Sen sijaan ylisosiaalistetuissa malleissa organisaatiokulttuuri sisältää kaikki ongelmat. Tällöin ongelmat yksinkertaistetaan häiriöiksi, jotka hyvin hoidettu kulttuuri poistaa. (Juuti ym. 2004, 14.)

Kanter et al. (1992, 14–17) esittävät puolestaan nk. Big Three -mallin, joka on dynaaminen malli ja heidän mielestään käyttökelpoisempi muutoksen selittäjä kuin Lewinin malli, jota he kutsuvat ”jääkuutiomalliksi”. Lewinin malli antaa heidän mielestään liian yksioikoisen kuvan monimutkaisista ja moniulotteisista muutosprosesseista eikä huomioi muutoksen dynaamisuutta ollenkaan. Ensimmäinen malli kuvaa identiteetin muutoksia organisaation ja sen ympäristön suhteissa ja on ns. makroevolutiivista ja historiallista. Toisessa mallissa muutokset muodostuvat organisaation osien sisäisestä järjestämisestä. Tämä on mikroevolutiivista ja liittyy organisaation elämänkaareen, kasvuun, ikään ja kehitykseen. Kolmantena muutokset liittyvät omistussuhteiden tai hallinnan muutoksiin ja sisältävät poliittisen ulottuvuuden. Toimijarooleista ensimmäinen on muutosstrategian suunnittelijan rooli, joka esiintyy yleensä prosessin alussa. Toinen rooli on varsinaisen muutoksen täytäntöönpanijan rooli ja kolmantena ovat muutoksen vastaanottajat, joilla ei yleensä ole juuri vaikutusvaltaa prosessissa.

Edelleen Porras & Silvers (1991, 52–55) ovat esittäneet suunnitellun muutoksen mallin, missä on kaksi vaihtoehtoa: organisaation kehittyminen, OD (organizational development) ja organisaation muuttuminen eli OT (organizational transformation). Organisaation kehittyminen on seurausta organisaation halusta mukautua ympäristön muutoksiin ja organisaation muuttuminen auttaa organisaatiota paremmin sopeutumaan tai luomaan suotuisa tulevaisuuden ympäristö itselleen. Organisaation muuttumista (OT) kutsutaan myös toisen sukupolven OD:ksi.

Juutin ym. (2004, 11) mukaan OT käsittää erilaisia menetelmiä organisaatioiden kehittämiseksi ja organisaatiot käyvät läpi erilaisia hitaan ja nopean muutoksen vaiheita. Ajattelun perustana on tuottaa yhä muutoskykyisempiä ja innovatiivisempia organisaatioita. Myös Osborne ja Brown (2005, 26, 38–39) esittivät, ettei äkillistä

muutosta voi suunnitella, koska ympäristö on monimutkainen ja muuttuu itse hyvin nopealla tahdilla. Lisäksi oppiminen jää puuttumaan ylhäältä-alas johdetuista suunnitelluista muutoksista. Oppiminen puolestaan mahdollistaisi muutoksen ja tehokkaamman innovoinnin tulevaisuudessa.

Suunnitellun muutoksen mallin kritiikki kohdistuukin juuri siihen, että se painottaa yksittäistä muutosta. Nykyinen turbulentti ja kaoottinen maailma ei kuitenkaan enää koostu vain yksittäisistä muutoksista, vaan muutokset ovat ennemmin jatkuvia ja loputtomia prosesseja. Suunnitellun muutoksen mallissa oletetaan myös, että yksi malli sopii kaikkiin tilanteisiin ja kaikki ovat halukkaita osallistumaan sen toteuttamiseen. Oletetaan myös, että mahdolliset ongelmat ovat helposti ratkaistavissa. Nykyinen maailma vaatii kuitenkin erilaisia vaihtoehtoja eri tilanteissa ja muutosmallin pitää olla tilanteeseen sopiva. (Burnes 2004, 280–281.) Malleissa tulisi myös ottaa huomioon organisaation oppimisen ja organisaatioissa toimivien ihmisten näkökulmat (Stenvall & Virtanen 2007, 46).

Edelleen Osbornen ja Brownin (2005, 218–219) mukaan jatkuvan muutoksen yhteydessä ei voida esimerkiksi puhua vakiinnuttamisvaiheesta ollenkaan, koska organisaatio ei tällöin saavuta staattista tilaa, kuten esimerkiksi em. evolutionaarinen ja teleologinen teoria esittävät. Dynaamisessa prosessissa muutoksen tulkitaan olevan jatkuvaa, luonnollista. Olennaista on strateginen sopeutuminen, sopeuttaa omat toiminnot muuttuneeseen toimintaympäristöön. Yleensä sopeutuminen tapahtuu toimintaympäristön ehdoilla, mutta strateginen sopeutuminen tapahtuu sekä toimintaympäristön että omien tavoitteiden ehdoilla. Lisäksi "strateginen sopeutuja" vaikuttaa omalla toiminnallaan toimintaympäristöön. (Sotarauta & Lakso 2000, 82.)

ALKU-uudistus oli kuitenkin yksittäinen muutos, jonka yhteydessä voidaan puhua eri vaiheista. Sen yhteydessä ei voida puhua jatkuvasta, dynaamisesta muutoksesta. Suunnitteluvaihetta seuranneen toteutusvaiheen voidaan selvästi todeta alkaneen, kun uudistus virallisesti astui voimaan 1.1.2010. Toteutusvaiheen päättymistä ja vakiinnuttamisvaiheen alkamista ei kuitenkaan voi selvästi erotella toisistaan vaan ne integroituvat yhteen.

4.3 Organisaatiofuusio muutoksena

Organisaatiomuutokset voidaan jaotella dikotomioihin eri näkökulmista lähtien. Toisaalta dikotomiat voidaan nähdä myös jatkumoina. Teoreettisen keskustelun perusteella olen koonnut listan mahdollisista tavoista jakaa muutokset.

Organisaatiomuutosten dikotomiat/jatkumot ovat:

1. Mikro- ja makrotason muutokset
2. Syvälliset ja pinnalliset muutokset
3. Suunnitellut ja äkilliset muutokset
4. Jatkuvat ja episodimaiset muutokset
5. Kovat ja pehmeät muutokset
6. Rationaaliset ja irrationaaliset muutokset
7. Yhteistyöhön ja pakkoon perustuvat muutokset.

Mikrotasolla muutosta tarkastellaan organisaation sisäisten toimintojen valossa, kun taas makrotasolla tarkastelu kohdistuu organisaation ympäristöön. (Tikkanen & Pölönen 1996, 16; Juppo 2005, 103–104.) Näin ollen voidaan todeta organisaatiofuusioiden olevan makrotason muutoksia, jolloin muutos ei kohdistu vain organisaation sisäisiin toimintoihin. Organisaatiomuutoksen tunteminen vain yleiskatsannollisesta (synoptisesta) näkökulmasta jättää kuitenkin huomioitta rajattomat mikroprosessit, muutoksesta erottuvat piirteet, kuten jatkuvuus, läpitunkevuus ja rajattomuus. (Tsoukas & Chia 2005, 186–187; Stenvall & Virtanen 2007, 19–20.)

Organisaatiomuutosten yhteydessä harvoin tullaankin pohtineeksi muutosten heijastusvaikutuksia mikrotason toimintaan, kuten yksittäisten ihmisten työoloihin ja -prosesseihin. Tärkeää olisi siis tarkastella, miten muutokset näyttäytyvät yksittäisten työntekijöiden ja eri työntekijäryhmien näkökulmasta ja mitkä ovat yksittäisten työntekijöiden muutoskokemukset. Tärkeää on myös muistaa, että muutokset eivät aina ole sitä, mitä niillä on haluttu saada aikaan ja tavoitteet saattavat olla epärealistisia. Ratkaisu voisi olla, että muutoksen kaoottisuus hyväksytään, muutos ei aina etene suunnitelmien mukaisesti. (Tsoukas & Chia 2005, 182–183; Stenvall & Virtanen 2007, 19–20; Stenvall ym. 2007, 24.)

Tämän tutkimuksen taustalla on makrotason muutos, organisaatiofuusio, jota tarkastellaan lähinnä organisaation sisäisen toiminnan kautta, mikrotasolla, mitä edustaa ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen henkilöstö. Makrotasoa eli organisaation ympäristöä voidaan tässä tapauksessa katsoa edustavan ELY-keskusten muut vastuualueet (L- ja E -vastuualueet) sekä keskuksista ja niiden toiminnasta vastaavat ministeriöt.

Muutoksen syvällisyytenä ja pinnallisuutena tarkoitetaan muutoksissa esiintyvää laajuuden ja sisällön vaihtelua. Muutoksen laajuudella tarkoitetaan, että kuinka kattavasti se kohdistuu organisaation yksiköihin ja prosesseihin sekä kuinka paljon ihmisiä osallistuu sen toteuttamiseen. (Huuhtanen 1994, 167; Juuti & Virtanen 2009, 16; Martola & Santala 1997, 37–38; Nadler & Tushman 1990; Stenvall & Virtanen 2007,

25; Trice & Beyer1993, 395–396.) Esimerkiksi syvällinen muutos ulottuu pintaa syvemmälle aina organisaation perustana oleviin toimintamalleihin, ajattelutapaan ja arvoihin eli organisaatiokulttuuriin asti (Trice & Beyer 1993, 395–396).

Huczynski & Buchanan (2001, 593) ovat esittäneet organisaatiomuutoksen syvällisyyden asteikon, missä pinnallisin muutos on pientä hienosäätöä, joka kohdistuu tehokkuuteen. Astetta syvällisempi muutos on uudelleenjärjestely (keskittäminen, hajauttaminen) ja seuraavaksi tulee resurssien uudelleenkohdentaminen. Edelleen astetta syvällisempi muutos on suunnittelun parantaminen ja seuraavana muutos johtoportaassa. Syvemmälle mentäessä tulevat mukaan muutokset organisaation tavoitteissa, tarkoituksena muuttaa käyttäytymistä. Mission, vision, arvojen ja filosofian muutosten voidaan sanoa jo olevan erittäin syvälle ulottuvia ja syvimmälle ulottuva muutos on sellainen, jonka tarkoitus on muuttaa ajattelua, ongelmanratkaisutapoja, rajojen vetämistä sekä työtapoja. Organisaatiofuusioita voidaan pitää laajoina syvällisinä muutoksina. Organisaatioiden yhdistämisen vuoksi myös ALKU-uudistuksen voidaan katsoa olevan syvällinen muutos, jonka vaikutukset näkyvät pintaa syvemmällä, organisaatiokulttuurissa asti.

Organisaatiomuutokset voivat olla myös suunniteltuja tai äkillisiä (Osborne ja Brown 2005, 4-7; Burke 2008). Suunnitellut muutokset ovat strategisia ja ennalta arvattavissa olevia. Julkisella sektorilla esiintyy tänä päivänä myös äkillisiä, ennalta arvaamattomia muutoksia, jotka liittyvät usein kriisiolosuhteisiin[27] tai poliittiseen päätöksentekoon. Suunnitelluista ja äkillisistä muutoksista käytetään kirjallisuudessa myös termejä strateginen ja ei strateginen muutos (esim. Rajagopalan & Spreitzer 1996), strateginen ja operationaalinen muutos (esim. Nadler & Tushman 1997, 52–54), proaktiivinen ja reaktiivinen muutos (esim. Juppo, 2005), ennakoiva ja reagoiva muutos (esim. Stenvall ym. 2007). Samaan tapaan myös Czarniawska & Joerges (1996b, 14) näkevät muutoksen joko suunniteltuna innovaationa tai ympäristöön sopeutumisena.

Rajagopalan & Spreitzer (1996, 51) jakavat strategisen muutoksen teoreettisesti edelleen rationaaliseksi, inkrementaaliseksi ja kognitiiviseksi, missä rationaalinen muutos tarkoittaa optimaalisten ratkaisujen etsimistä suunnitellusti. Inkrementaalinen muutos nähdään toistuvana prosessina, missä edetään pienillä askelilla tutkimalla ympäristöä ja organisaatiota. Kognitiivisessa muutoksessa johtaminen tulee selkeästi esiin, johtajat päättävät muutoksen tarpeesta ja toteuttavat muutoksen. Juppo (2005, 102) määrittelee proaktiiviset muutokset organisaation sisäistä kehitystä kuvaaviksi ja uusista ideoista lähteviksi. Reaktiiviset muutokset ja niiden johtamisen lähtee hänen

[27] Ks. myös Pettigrew (1987, 665).

mukaansa ulkoapäin tulevasta ohjauksesta. Reaktiivisiin muutoksiin liittyy lisäksi uhkien alla tehtävä päätöksenteko. (Ks. Osborne & Brown 2005, 218-219.) Organisaatiofuusio yleisesti voi olla joko suunniteltu tai äkillinen.

ALKU-uudistus oli suunniteltu, reaktiivinen ulkoapäin ohjattu muutos, jonka valmisteluprosessi käynnistyi pääministeri Vanhasen II hallitusohjelman (2007) perusteella ja se toteutettiin erittäin nopealla aikataululla. Aikataulua voidaan pitää erityisen nopeana uudistuksen laajuuden vuoksi. Esimerkiksi Reina (2012, 9-10) toteaa, että vastaavan luokan hallinnon uudistusta ei tiettävästi aiemmin ole viety toteutukseen asti. Edelleen Karpin ym. (2010, 21) tutkimuksen mukaan ALKU-uudistuksen siirtyminen toteutusvaiheeseen vuoden 2010 alkuun mennessä oli yksi haastateltavien eniten esiinnostamista haasteista. Valmistelun aikataulu nostettiin esiin myös valiokuntakäsittelyssä ja hallintovaliokunnan mietintöön sekä eräiden valiokuntien siihen antamiin lausuntoihin liitetyissä vastalauseissa (Karppi ym. 2010, 21).

Munduate & Bennebroek Gravenhorst (2003, 1-5) jakavat muutoksen episodimaiseen ja jatkuvaan muutokseen. Episodimainen muutos on radikaali muutos, joka tapahtuu lyhyen ajan kuluessa tavoitellen uutta tasapainotilaa. Muutos on tarkoituksenmukainen ja sillä on dramaattisia vaikutuksia. Jatkuva muutos on tapahtumien ketju vaiheittaisesti etevässä muutoksessa.[28] Weick & Quinn (1999, 382) esittävätkin, että jatkuvan muutosprosessin yhteydessä pitäisi puhua ennemmin muuttumisesta, ”changing” kuin muutoksesta ”change”, jolloin saataisiin toimijoiden huomio kiinnittymään muutosten dynaamisuuteen organisaatioissa.

Temmes (1994b, 32–33) jakaa muutokset koviin ja pehmeisiin, jolloin kovat muutokset ovat hallinnon rakenteiden ja järjestelmien muutoksia kun taas pehmeät muutokset koskevat henkilöstöä ja kulttuuria.[29] Perinteisessä hallintoon liittyvässä ajattelussa todetaan, että kovat muutokset luovat edellytyksiä pehmeille muutoksille, jolloin voidaan ajatella, että hallintokulttuurin muutos on vain kovan muutoksen seuraus, jolloin henkilöstön uudet toiminta- ja ajattelutavat kehittyvät vähitellen. Hallintokulttuuri (organisaatiokulttuuri) on avoin ulkopuolisille vaikutteille eikä voi suoraan olla muutoksen kohteena. Organisaatiofuusiot, kuten ALKU-uudistus, ovat episodimaisia, radikaaleja ja kovia organisaatioiden rakenteisiin kohdistuvia uudistuksia, joiden vaikutukset ulottuvat edelleen henkilöstön toimintoihin ja kulttuuriin asti.

Edelleen muutos voidaan jakaa rationaaliseen ja irrationaaliseen muutokseen (ks. Haveri & Majoinen 2000, 37; Juppo 2005, 106). Rationaalisella muutoksella tarkoitetaan tehtäväkeskeisyyttä eli visioiden rakentamista, toiminta-ajatuksen laatimista tai

---

[28] Ks. myös Orlikowski (1996, 66); Weick & Quinn (1999, 377).

[29] Ks. myös Juppo (2005, 105).

tavoitteiden määrittelyä. Irrationaalinen puoli sen sijaan nostaa esiin tunnetiloja, kuten muutosvastarintaan liittyvän epävarmuuden. Huuhtanen (1994, 168, 172) käyttää näistä käsitteitä tekninen ja inhimillinen. Peruskysymyksenä on, toteutetaanko muutos rakenteiden ja toimintatapojen muutoksena vai henkilöstön asenteiden ja käyttäytymisen muuttamisena.[30] Lisäksi Huczynski & Buchanan (2001, 606–607) esittävät yhteistyöhön perustuvan muutoksen, jolloin henkilöstö on halukas lähtemään mukaan muutokseen. Pakkoon perustuvassa muutoksessa muutos on toteutettava organisaation selviytymiseksi vaikka henkilöstö vastustaisi muutosta.

Organisaatiofuusioissa esiintyvät sekä rationaaliset että irrationaaliset muutokset. ALKU-uudistusta voidaan luonnehtia, kuten julkisen sektorin muutoksia yleensäkin, pakkoon perustuvaksi, jolloin päätökset uudistuksesta tehdään poliittisesti organisaatioiden ulkopuolella. Koska ALKU-uudistuksen voidaan katsoa olleen organisaatioiden yhdistymisen vuoksi syvällinen, organisaatiokulttuureihin asti vaikuttava, voidaan sen myös katsoa nostavan esiin irrationaalisia piirteitä vaikka perustoteutus olikin rationaalinen.

Organisaatiomuutosten jaotteluiden perusteella on luotu erilaisia muutosmalleja. Stenvalliin & Virtaseen (2007, 27) sekä Martiniin (2003, 392–419) viitaten voidaankin sanoa, että organisaatiomuutoksia arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota muutoksen laaja-alaisuuteen (muutosta koskevien organisaatioyksiköiden määrään), syvällisyyteen (toimintatapojen muutos vai organisaatiokulttuurin muutos), sisällölliseen ja toteutukselliseen innovatiivisuuteen (uudet toimintatavat, toteutuksen muutostekniikat), toteutuksesta tehtyihin johtopäätöksiin (muutosten yleistettävyys tai kontekstisidonnaisuus, toimeenpanon kestoon (läpivientiaika) sekä toimeenpanon näkymiseen organisaation sisällä ja ulkopuolella.

Stenvall & Virtanen (2007, 25–26) ovat koonneet nelikentän muutoksen laajuuden ja nopeuden mukaan (taulukko 1). Organisaatiomuutos voidaan toteuttaa joko nopeasti (viikoista kuukausiin) tai hitaasti (kuukausista vuosiin). Muutos voi kohdistua vain tiettyyn osaan organisaation toiminnassa (inkrementaalinen muutos) tai koko organisaation toimintaan (radikaali muutos).

[30] Ks. Beer & Walton (1987, 355–356).

Taulukko 1. Organisaatiomuutosten tyypittely nopeuden ja laajuden perusteella (mukaillen Stenvall & Virtanen 2007:25).

Aika Kohde	Nopea	Hidas
Suppea	**1. Nopeasti toteutettu inkrementaalinen muutos:** riskit realistisia, tähtää toimintatavan muutokseen, edellyttää muutosjohtajan taitoja.	**2. Hitaasti toteutettu inkrementaalinen muutos:** ei riskejä, tähtää toimintatavan muutokseen, ei edellyttä muutosjohtajan taitoja.
Laaja	**3.Radikaali muutos:** kohdistuu koko organisaation toimintaan, toteutetaan nopeasti, vaatii muutosjohtajan taitoja, erityisesti riskien tiedostamista, tähtää myös organisaatiokulttuurin muutokseen.	**4.Radikaali muutos:** kohdistuu koko organisaation toimintaan, toteutetaan hitaasti, riskien tiedostaminen tärkeää, johdon tehtävänä muutoksen hallinnan ja prosessin ohjaus, tähtää organisaatiokulttuurin muutokseen.

Nopeasti toteutetun inkrementaalisen muutoksen riskit ovat realistisia ja tavoitteena on toimintatavan muutos (muutostyyppi 1). Hitaasti toteutettuun inkrementaaliseen muutokseen ei liity riskejä ja tavoite on sama kuin edellisellä (muutostyyppi 2). Vaativin muutostyypeistä on laaja nopeasti toteutettu muutos, jolloin riskit ovat suuria ja tavoitteena organisaatiokulttuurin muutos (muutostyyppi 3). Laaja hitaammin toteutettu muutos tavoittelee myös organisaatiokulttuurin muutosta ja riskien tiedostaminen on edelleen tärkeää (muutostyyppi 4).[31]

Samaan tapaan myös Huczynski & Buchanan (2001, 606–607) esittävät nelikentän, missä yhdistyvät inkrementaalinen ja yhteistyöhön perustuva muutos (osallistava evoluutio), inkrementaalinen ja pakkoon perustuva muutos (karismaattinen transformaatio), transformatiivinen ja yhteistyöhön perustuva muutos (pakotettu evoluutio) sekä transformatiivinen ja pakkoon perustuva muutos (diktatorinen transformaatio).

Dawsonin (2003, 12–15) esittämä nelikenttä on samantapainen kuin Stenvallin ja Virtasen mutta nopean ja hitaan muutoksen tilalla hän käyttää proaktiivisen ja reaktiivisen muutoksen käsitteitä. Proaktiivinen, suppea, inkrementaalinen muutos käsittää parantelua, toimintatapojen muutoksia, työn järjestelyä ja teknologian päivitystä. Proaktiivinen, laaja, radikaali muutos käsittää merkittävän uudelleenjärjestelyn ja

[31] Ks. myös Johnson et al. (1993, 520).

muuttumisen. Reaktiivisessa, suppeassa muutoksessa parannetaan olosuhteita ja sopeudutaan muutokseen. Reaktiivinen, laaja muutos on radikaali käännekohta, missä tehdään suuria ja merkittäviä muutoksia organisaation selviytymiseksi.

Myös Nadler ja Tushman (1990, 77–81) jaottelevat organisaation muutostilanteen muutoksen kokonaisvaltaisuuden ja nopeuden perusteella: 1. Hienosäätö: vähittäin tapahtuva, inkrementaalinen muutos, sisäisesti luotu hienosäätö ympäristön muutoksia ennakoiden. 2. Sopeuttaminen: vähittäinen, inkrementaalinen muutos, joka toteutetaan, kun organisaation on pakko reagoida ulkoisiin muutoksiin. 3. Uudelleensuuntautuminen: Organisaatio tekee muutoksen ydintoimintoihinsa nopeasti ympäristön muutoksia ennakoiden. Ei takaa onnistumista, mutta organisaatiot, jotka eivät muutu eivät yleensä selviä. 4. Uudelleen luominen: Täydellinen muutos, ympäristön muutoksiin reagoidaan nopeasti. Riskit suurempia kuin edellisissä, koska muutokset aloitetaan yleensä kriittisissä olosuhteissa. Muutos kohdistuu usein myös syvällisimpiin arvoihin, jotka ovat vaikeimmin muutettavissa.

Organisaatioiden yhdistämisessä on kyse uudelleen luomisesta, uuden organisaation synnystä. Organisaatioiden yhdistämistä voidaan pitää laajana radikaalina muutoksena, jonka vaikutukset ulottuvat organisaatiokulttuurin asti. ALKU-uudistuksen yhteydessä voidaan puhua myös nopealla aikataululla toteutetusta diktatorisesta transformaatiosta.

4.4 Henkilöstö muutoksessa

Edellä on kuvattu organisaatiomuutosta käsitteenä ja prosessina sekä organisaatiofuusiota muutoksena. Tämän kappaleen tarkoitus on kuvata muutoksia henkilöstön näkökulmasta sekä tehdä ymmärrettäväksi, miten muutoksen johtaminen ja organisaatiokulttuuri voivat selittää henkilöstön kokemuksia uudistuksista.

Henkilöstön käsitteeseen liittyy käsite henkilöstövoimavara, joka tarkoittaa henkilöstön tietoja, taitoja, osaamista, asenteita ja arvoja, jotka vaikuttavat organisaation toimintaan nyt ja tulevaisuudessa (ks. Vakkala 2012, 65; Viitala 2004, 12). Henkilöstövoimavaroja on alettu ymmärtää osana organisaatioiden tuloksellista toimintaa, mihin ovat vaikuttaneet monet henkilöstön työhyvinvointiin ja työelämän laatuun kohdistuneet tutkimukset (Nakari & Sjöblom 2009, 17; ks. Syväjärvi & Vakkala 2009, 318). Tutkimuksia ovat tehneet mm. Lehto & Sutela (2008, 219), joiden mukaan työolotutkimukset kertovat työelämän osin erisuuntaisista muutostrendeistä kolmen vuosikymmenen ajalta. Nykyisin ongelmia aiheuttavat mm. julkisen sektorin työolo-

jen ongelmat, ylempien toimihenkilöiden jaksamisen sekä työn ja perheen yhteensovittamisen ongelmat. Ongelmien helpottamiseksi tulisi julkisella sektorilla vähentää suoritusten mittaamista, keskinäistä kilpailua ja yksilöllistä tarkkailua.

Organisaation muutostilanteessa henkilöstövoimavarojen inhimillisyys korostuu. Henkilöstövoimavarojen johtamisessa olisikin hyvä ottaa huomioon sekä ihmisten johtamiseen että inhimilliseen toimintaan liittyvät lähtökohdat. (Stenvall ym. 2007, 34–35; 39–40.) Viitalan (2004, 12) mukaan henkilöstövoimavarojen johtaminen voidaankin katsoa osaksi henkilöstön johtamisen kokonaisuutta, johon liitetään lisäksi ihmisten johtaminen ja työelämän suhteiden hoitaminen.

Toisin sanoen muutostilanteessa korostuu yksilöiden ja koko henkilöstön muutoksen dynamiikan ymmärtäminen ja sen hallinta. Henkilöstön muutosdynamiikka tarkoittaa emotionaalis-kognitiivista prosessia, jotka yksilöt kokevat muutostilanteessa. Sen tunnistaminen luo myös edellytyksiä muutosprosessin hallintaan. Henkilöstölle merkittävimpiä ovat muutosparametrit, jotka ovat yhteydessä yksilön muutosdynamiikkaan, sillä muutos koetaan yksilötasolla ainutlaatuiseksi. Tällöin suuri muutos voi olla yksilödynamiikan vaikutuksiltaan pieni ja päinvastoin.(Stenvall ym. 2007, 34–35; 39–40.) Usein muutosdynamiikkaan käsitetään kuuluvaksi myös esimerkiksi muutosvalmiuden ja ilmapiirin näkökulmat. Muutosdynamiikkaa voidaan tarkastella esimerkiksi yksilö-, ryhmä-, työyhteisö- tai organisaatiotasoilla. (Vakkala 2012, 36.)

Hallinnon yksilölähtöinen kehittäminen yleistyi 1980-luvun lopulta alkaen. Yksilölähtöisen kehittämisen tavoitteena on työntekijöiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen järjestelmä, joka palvelee myös yleistä etua. Yksilönäkökulma näkyi 1990-luvulla yleistyneen uuden julkisen johtamisen (NPM) ajattelutavassa, missä johtajan uskotaan edistävän hallinnon tehokkuutta sekä yrittäjämäisissä työskentelytavoissa ja tulosvastuun korostamisessa, jota vahvistetaan kilpailuttamisen kautta. Tämä vaikuttaa niin, että kansalaisia kohdellaan kuluttajina. Yksilöllisyys näkyi myös työntekijän vapausasteiden kasvamisella. (Harisalo ym. 2007, 111–112.) 2000-luvulla alettiin yhä enemmän kiinnittää huomiota organisaatioiden toimijoihin, yksilöihin ja yksilöt nähtiinkin usein tiedon tärkeimmäksi tuottajaksi sekä muutoksen tärkeimmäksi lähteeksi. Tällä perusteella muutokset mahdollistuvat juuri yksilöihin keskittymällä. (Juuti ym. 2004, 10; ks. myös Beer et al. 1990, 159; Syväjärvi ym. 2007, 4.)

Organisaatiomuutostutkimuksissa yksilö voidaan nähdä objektina, jolloin kiinnostus liittyy niiden asioiden ja muutosten kuvaamiseen, jotka muutostilanteessa voivat vaikuttaa yksilöön. Tällöin tutkimus keskittyy muutoksiin ja sen seurauksiin, jolloin kuvaus on yksilönäkökulmasta objektiivista. Tämä ei välttämättä anna kokonais-

kuvaa muutoksesta ja muutoksen riskit saattavat jäädä huomaamatta. Muutoksen tarkastelu subjektiivisesta, yksilön näkökulmasta tarkoittaa, että on kiinnostuttu asioista, jotka ovat tärkeitä yksilölle subjektiivisesti organisaatiomuutoksissa. Muutoksessa on tärkeää yksilön kokemus eli kokeeko hän kehittymisen tarvetta tai vajavaisuutta, jonka haluaisi korjata. Jos tätä ei ole, muutos ei ole todennäköinen. (Nyholm 2008, 64–65; Åhman 2003, 73; Möttönen 2002, 357–358.) Tämä tutkimus kohdistuu sekä uudistuksen vaikutusten kuvaamiseen, mikä on yksilönäkökulmasta objektiivista, että yksilön subjektiivisiin kokemuksiin.

Aiemmat tutkimukset osoittavat, että muutoksen kokemisiin julkisella sektorilla vaikuttavat monet erilaiset tekijät, kuten henkilökohtaiset ominaisuudet (esimerkiksi luonteen lujuus, itsehallinta ja epävarmuuden sietokyky), ongelmatilanteiden käsittelykeinot, stressinsietokyky sekä asenteet (Armstrong-Stassen 1994, 599–602; Rush et al. 1995, 32–33). Esimerkiksi Keltikangas-Järvinen (2008, 50–51, 63, 97) toteaa, että ihmisillä on erilaisia synnynnäisiä temperamenttipiirteitä, joiden mukaisesti uusiin asioihin suhtaudutaan. Toiset suhtautuvat varauksellisesti kaikkeen uuteen, kun taas toiset haluavat koko ajan kokea jotain uutta. Karkeasti ihmiset jaetaan siis välttäjiin ja lähestyjiin sen mukaisesti, miten he aluksi uuteen tilanteeseen reagoivat. Alkureaktio ja sopeutumiskyky kulkevat usein yhdessä vaikka eivät ole toisistaan riippuvaisia. Ihminen voi ensin suhtautua uuteen asiaan täysin torjuvasti mutta sopeutua nopeasti, tai voi olla kiinnostunut asiasta, mutta on kyvytön sopeutumaan muutokseen. Usein kuitenkin henkilö, jonka ensireaktio on torjuva, sopeutuu myös hitaasti uusiin asioihin.

Muutoksen alla olevan työyhteisön pitäisikin huomioida myös tunteet. Ihmisen ajattelu koostuu kehon ja aivojen monimutkaisista vuorovaikutusprosesseista. Ja se on myös päätöksenteon perustana. Aito viisaus on peräisin tunteiden ja järjen yhteistyöstä sekä ajattelun ja kokemusten hyväksymisestä. Tunteet pitää saada hyväksyä myös muutostilanteissa eli kielteisten tunteiden ilmaisemisen pitää olla sallittua (Juuti & Virtanen 2009, 137; ks. myös Erämetsä 2004, 196-197.)

Tunteita pitää työstää, jotta yksilöt eivät kuormitu liikaa eivätkä organisaation voimavarat vähene liikaa. Muutoksiin suhtautuminen kielteisesti saattaa aiheuttaa stressiä, mutta oman suhtautumistavan muuttaminen on vaikeaa, sillä tunteiden ja järjen logiikat ovat erilaisia. Kielteisten tunteiden hyväksyminen auttaa muutoksen hyväksymisessä. Vihareaktiot kertovat henkilöiden pitävän työstään, ammatistaan ja organisaatiosta. Välinpitämättömyys kertoo, että niistä ei välitetä. Mikäli tunteet kaikissa muutoksissa alati tukahdutetaan, ihmisten itseluottamus heikkenee. Kun ihminen on hyväksynyt omat kielteiset ja myönteiset puolensa, hänen ei tarvitse kätkeytyä naamion taakse vaan voi heittäytyä uuteen vaaroista ja haasteista

huolimatta ja auttaa myös muita selviytymään. (Juuti & Virtanen 2009, 118-128; ks. myös Erämetsä 2004, 196.)

Vaikka ihmiset käyttäytyvät ja ottavat vastaan muutoksia yksilöllisesti, on kuitenkin olemassa joitain lainalaisuuksia siitä, miten muutokseen reagointi etenee. Johtajan tulee tietää nämä eri reagointivaiheet onnistuakseen muutoksen läpiviennissä. Ihmisten tunteet ovat erilaisia eri vaiheissa muutoksen edetessä ja kun nämä vaiheet tunnetaan, toimenpiteet voidaan ajoittaa oikein. Aluksi muutos koetaan uhkana tai menetyksenä. Tätä vaihetta voidaan kutsua shokkivaiheeksi. Tällöin ei uskota asiaa tai ajatellaan, että se ei koske itseä. Ei kyetä ottamaan vastaan uutta tai ylimääräistä tietoa, jolloin johtajan on tiedostettava, että voi puhua vain pakolliset asiat. Shokkivaihe tuntuu dramaattiselta, kun ajatellaan muutosta organisaatiossa. (Huczynski & Buchanan 2001, 595–596; Haveri & Majoinen 2000, 28–30; Stenvall & Virtanen 2007, 50–52; Nakari & Valtee 1995, 116–117; ks. Lohrum 1997, 2.)

Muutoksen aiheuttama epävarmuuden tunne lisää stressiä ja tyytymättömyyttä. Epävarmuutta aiheuttavat mm. pelko työpaikan menettämisestä tai epäily omasta menestymisestä työssä. (Mauno & Virolainen 1996, 44–45; Folger & Skarlicki 1999, 41–42; ks. myös Erämetsä 2004, 193–194; Vakkala 2012, 170.) Muutos voi siis olla uhka ihmisen itsetunnolle (mikä on arvoni ihmisenä), uhka itselliselle hallinnalle (kuinka voin vaikuttaa itseäni koskeviin asioihin) tai uhka minä-tunteen jatkuvuudelle (miten voin säilyttää elämäni jatkuvuuden ja ennustettavuuden). Tästä voi seurata masennusta, välinpitämättömyyttä, lamaantumista tai muutoksen vastustamista. Alasoiniin (1994, 128–129) viitaten paras keino uhantunteiden muuttamiseksi mahdollisuudentunteiksi on luoda organisaatioon kehitysrakenteita, joilla tarkoitetaan säännöllisesti järjestettäviä työyhteisön yhteisiä foorumeita, missä yhdessä päästään kehittämään työtapoja. (Nakari & Valtee 1995, 117.)

Seuraavassa vaiheessa tunteet tulevat esiin suuttumuksena ja epäluuloisuutena. Etsitään syyllisiä tilanteelle. Myös marttyyrius voi tulla esiin, kuten "tämäkö on palkkio vuosien uurastuksesta" tai "minusta ei kukaan välitä". Tämän jälkeen muutosprosessin edetessä saattaa seurata lamaantuminen, jolloin aloitteellisuus vähenee ja avuttomuudentunne lisääntyy. Uudet asiat koetaan turhiksi ja vanhat asiat saavat yhä suuremman arvostuksen. Yksilön on tärkeä saada tuoda kokemuksensa ja tunteensa esiin. Negatiiviset tunteet kuuluvat muutosprosessiin ja johtajan pitäisi kyetä ottamaan kritiikkiä vastaan. Kritiikin kautta muutos voidaan lopulta hyväksyä. Hyväksyminen onkin muutosprosessin viimeinen vaihe. Tässä vaiheessa on mahdollista alkaa kouluttaa henkilöstöä uuteen tehtävään pienin askelin. Kiinnostus ja uteliaisuus uutta kohtaan ovat heränneet. (Huczynski & Buchanan 2001, 595–596; Haveri & Majoinen

2000, 28–30, Stenvall & Virtanen 2007, 50–52; ks. myös Nakari & Valtee 1995, 116–117; Holbeche 2006, 76–77.)

Muutoksen aiheuttamat tunteet ovat yleisemmin kielteisiä, vain harvoin myönteisiä.[32] Tämä on seurausta siitä, että yksilön elämä koostuu hänen kokemuksistaan ja tulkinnoista, jotka on tehty näistä kokemuksista. Tämän avulla reagoimme tuleviin tapahtumiin ja pyrimme välttymään ikäviltä yllätyksiltä. Kun eteen tulee uusi tilanne, emme osaa suhtautua siihen myönteisellä tavalla, koska kokemustausta puuttuu. Voidaan esittää neljä perusperiaatetta, miksi muutosta on vaikea kohdata: 1. Ihmistä ohjaa alitajuinen aines enemmän kuin tahdonalainen. 2. Ihminen on kasvatuksen tulos, asiat ovat muuttuneet itsestäänselvyyksiksi, joiden kautta reagoimme tapahtumiin. 3. Suhde muihin ihmisiin ja asioihin. Omaa käyttäytymistä ei voi muuttaa, koska on tehty sitoumuksia toisten kanssa. Muutos voisi herättää epäluottamusta. 4. Elämä ja sen osat ovat koko ajan vuorovaikutuksessa keskenään. (Juuti & Virtanen 2009, 110–113.)

Muuttuvia tilanteita siis havainnoidaan kokemusten ja sosiaalisten käytäntöjen perusteella, jolloin uusi tapahtuma määrittyy vanhan tarinan kautta. Uusi tapahtuma pakottaa miettimään, mitä muut asiasta ajattelevat. Parhaassa tapauksessa mielipiteistä käytävät keskustelut voivat johtaa jopa neuvotteluihin omasta sosiaalisesta asemasta muihin nähden uudella tavalla. (Juuti & Virtanen 2009, 110-113.) Muutoksella voi myös olla muita positiivisia vastakaikuja, kuten parempi työtyytyväisyys, sitoutuminen tai työtehtävien muutokset parempaan suuntaan (Lohrum 1997, 2; ks. Mauno & Virolainen 1996, 43).

Muutoksen esteitä

Esteitä muutokselle aiheuttaa mm. byrokraattinen organisaatiorakenne, byrokraattinen organisaatiokulttuuri sekä siihen liittyvä traditionaalinen johtamistapa, sillä ne haluavat säilyttää asiat sellaisina kuin ne ovat. Byrokraattiselle organisaatiokulttuurille ominaista on mm. persoonattomuus, välinpitämättömyys ja uudistushaluttomuus. (Vartola 2004, 220.) Traditionaalinen eli managerialistinen johtamistapa aiheuttaa esteitä muutokselle, sillä se korostaa liiaksi tuloksia ja johtajuutta eikä ota huomioon leadership-johtamista (Kotter 1996, 22–26). Lisäksi muutosten tuominen ylhäältä alas täysin perustelematta lisää välinpitämättömyyttä ja uudistushaluttomuutta (Santalainen & Huttunen 1993, 157; Juppo 2005, 110).

[32] Ks. Haveri ym. (2003, 78).

Beer & Eisentat (2000, 31) ovat listanneet muutoksen esteitä, joita he nimittävät ”hiljaisiksi tappajiksi, silent killers”. Näitä ovat edellä mainittu ylhäältä-alas tai välinpitämätön johtamistyyli, epäselvä strategia ja ristiriitaiset prioriteetit, tehoton johtoporras, huono vertikaalinen kommunikaatio, huono koordinointi toimintojen välillä sekä puutteelliset johtamistaidot. Holbechen (2006, 7) mukaan esteitä muutospyrkimyksille aiheuttavat mm. strategisen suunnittelun puuttuminen, kova kilpailu, odottamattomat ympäristön muutokset, huono johtaminen ja taitojen puute.

Myös kultturaalisten ja käytännön resurssien puute saattaa aiheuttaa esteen muutokselle vaikka tahtoa olisikin. Muutos vaatii paitsi taloudellisia resursseja, myös muita resursseja, kuten sopivan henkilön johtamaan muutosta. Sijoitusten uudistaminen aiheuttaa vastustusta, sillä organisaatioissa on totuttu käyttämään tiettyjä välineitä. Organisaatioiden väliset sopimukset ovat erittäin suuri este kulttuurin muutokselle. Organisaation ympäristössä esiintyvät erilaiset ryhmät (asiakkaat, hankkijat, valtionjohto) arvioivat, miten organisaatiossa asiat hoidetaan ja ovat tottuneet tiettyihin tapoihin. Mikäli kulttuurin muutos tapahtuu, se vaikuttaa kaikkiin vuorovaikutuksessa oleviin ryhmiin ja organisaatioihin. Jos ryhmät kokevat muutoksen aiheuttavan heille kustannuksia, sitä vastustetaan kaikin tavoin. He eivät tiedä, miten omaa tapaansa pitäisi muuttaa vastatakseen tähän. (Trice & Beyer 1993, 403–404; ks. Yukl 2010, 297–298.)

Tavallisimpia esteitä muutokselle aiheuttaa myös saavutettujen etujen tai asemien puolustaminen. Puolustetaan esimerkiksi henkilökunnan keskuudessa saavutettua roolia tai asiantuntijan asemaa. Lisäksi voidaan pelätä muutoskustannuksia, kuten muutoksen toteuttamiseen vaadittavaa lisätyötä, kun koetaan, että omat taidot ja kyvyt eivät enää riitä. Mikäli vahvoja muutosagentteja ei ole, muutokset saattavat jäädä toteutumatta. (Haveri & Majoinen 2000, 28–29; Stenvall & Virtanen, 2007, 100; ks. myös Folger & Skarlicki 1999, 40–42.) Mikäli suoranaista tarvetta muutokselle ei esiinny, on epätodennäköistä, että henkilöstö on siihen valmis ja saadaan motivoitumaan muutoksen täytäntöönpanoon (Osborne & Brown 2005, 222). Muutos saattaa olla uhka myös taloudellisessa mielessä. Vaikka muutoksella olisi edullisia vaikutuksia organisaatioon, se saattaa aiheuttaa pelkoa yksilön kohdalla. Kuten aiemmin jo todettiin pelkoja saattaa aiheuttaa tulojen tai tiettyjen etujen menetys tai peräti työn menetys, esimerkiksi, jos teknologia uhkaa syrjäyttää ihmiset. (Yukl 2010, 297–298.)

Folgerin ja Skarlickin (1999, 35, 44) mukaan myös muutosvastarinnan esiintyminen saattaa estää koko muutoshankkeen toteutumisen. Epäonnistuminen muutoksen läpiviennissä johtuu ennemmin ihmisistä ja heidän kohtelustaan kuin teknisistä virheistä. Eli ihmisten luonnollisia reaktioita ei oteta huomioon muutostilanteessa. Tutkimukset ovat osoittaneet, että henkilöstön oikeudenmukainen kohtelu johtaa

asenteiden ja käyttäytymisen kehittymisen kohti muutoksen hyväksymistä. Kun taas epäoikeudenmukainen kohtelu nostaa esiin vihan, raivon ja koston tunteet.

4.4.1 Henkilöstö ja muutoksen johtaminen

Edellä on kuvattu henkilöstön suhdetta muutoksiin ja muutoksen esteitä. Tämän kappaleen tarkoituksena on kuvata muutoksen johtamista. Aluksi tarkastellaan, mitä julkisen sektorin johtamisella tarkoitetaan. Tämän jälkeen tarkastellaan muutosjohtamista ja sen merkitystä henkilöstölle. Lopuksi tarkastelun kohteena ovat muutosjohtamisen vaikutukset muutoksen onnistumisen kannalta.

Julkisen toiminnan johtaminen on vaikuttamista, vallankäyttöä, päätöksentekoa sekä organisaation yhteisen tavoite- ja arvoperustan luomista. Johdon tehtävä on koordinoida, kontrolloida ja motivoida henkilöstöä sekä päättää toimintastrategioista ja pyrkiä sitouttamaan henkilöstö niihin. (Salminen 2008, 14–15.) Vallan avulla johtaminen tarkoittaa, että aluksi selvitetään organisaatiossa vallitseva poliittinen maaperä ja tärkeimmät kiinnostuksen kohteet. Lisäksi pitää selvittää, mistä näkökulmasta yksilöt asioita katsovat ja miksi. Pitää ymmärtää, että saadakseen työt tehtyä, johtajalla pitää olla enemmän valtaa kuin työntekijöillä. Pitää ymmärtää, mistä valta tulee ja miten näitä vallanlähteitä voi kehittää. Lisäksi tulee ymmärtää mitkä ovat ne strategiat ja taktiikat, joiden kautta valta kehittyy ja mitä organisaatiossa käytetään. Tähän sisältyy mm. ajoituksen merkitys, rakenteen käyttö ja sitoutuminen. Pelkkä ymmärtäminen auttaa tarkkailemaan käyttäytymistä viisaasti ja terävästi.(Pfeffer 1992, 33–49, 71, 192–200, 227, 267; Pfeffer 1993, 205.)

Eliassen ja Kooiman (1987, 8) esittävät, että julkisen johtamisen tehtävä on osoittaa, että hallinto on luotettava ja toimii sääntöjen ja poliittisten ohjeiden mukaisesti. Julkisen johtamisen pitää myös reagoida jatkuvasti muuttuviin sosiaalisiin ongelmiin. Heidän mukaansa varsinaista julkisjohtamista on kuitenkin vaikea määritellä. Bekke (1987, 31) puolestaan toteaa, että julkisjohtaminen ei ole vain lain soveltamista, vaan siitä on tulossa kaukokatseinen yhteiskunnan kehitykseen vaikuttava tekijä. Julkinen johtaminen on dynaaminen ja strateginen prosessi, joka muuttuu ympäristön muutosten mukaan. Julkinen johtaminen pyrkii saavuttamaan tavoiteltuja tuloksia samalla, kun kamppailee poliittisen päätöksenteon ja julkisen byrokratian agendalla. (Emt. 24–26.) Julkisen toiminnan johtamisella on poliittiset, taloudelliset, sosiaaliset ja teknologiset ulottuvuudet, joten sen voidaan sanoa olevan hyvin moniulotteinen ilmiö (Salminen 2008, 16) ja johtajalla pitää olla kyky hallita monimutkaisia yhteiskunnallisia rakenteita (Juppo 2011, 65; ks. Boyne 2006, 366).

Bekke (1987, 24–25) esittelee julkisjohtamisen mallin, joka koostuu yksi-, moni- ja kokonaisjärjestelmän johtamisesta (taulukko 2).

Taulukko 2. Julkisen johtamisen käsitteitä Bekkeä (1987, 25) mukaillen.

		Yhteiskunnallinen kilpailu		
		Hektinen	Kilpaileva	Hiljainen
Politiikka	Kriittinen	**Kokonaisjärjestelmä johtaminen**		
	Ristiriitainen		**Monijärjestelmäjohtaminen**	
	Ei kriittinen			**Yksijärjestelmäjohtaminen**

Kun ympäristö on hektinen ja politiikka kriittistä hallintoon nähden, johtaminen kohdistuu ympäristöön ja yhteiskunnallisiin prosesseihin eli kokonaisuuteen (kokonaisjärjestelmän johtaminen). Kun taas ympäristö on kilpailullinen ja poliittiset asiat ristiriidassa keskenään, johdetaan julkista yritystä, joka on vastakkain muiden virastojen ja yhteiskunnan ryhmien kanssa. Tästä johtuu nimi monijärjestelmä. Kun ympäristö on hiljainen ja poliittiset asiat eivät ole kriittisiä, johtaa voidaan pitämällä kaikki vain järjestyksessä eli johdetaan hallinnon tasolla. (Bekke 1987, 24–25.)

Samaan tapaan Eliassen ja Kooiman (1987, 5) esittävät kolme julkisjohtamisen tasoa, joista ensimmäinen taso käsittää koko julkisen sektorin ja sen sosiaalisen ympäristön, toinen taso käsittää organisaation sosiaalisen, poliittisen ja hallinnollisen kontekstin ja kolmas taso käsittää organisaatioiden sisäisen toiminnan ja johtajien roolin. Metcalfe (1993, 176,178) puolestaan käyttää julkisen sektorin johtamisen lähestymistavasta termiä ”locus”, mikä viittaa koko julkiseen politiikkaan rakenteellisessa mielessä ja sen johtamishaasteisiin. Termiä ”focus” hän puolestaan käyttää lähestymistavasta julkiseen johtamiseen, mikä viittaa hallinnon toiminnalliseen puoleen, prosessien ohjaamis- ja johtamiskäytäntöihin. Edelleen hän toteaa, että vastuullisuus on olennainen osa johtamisen käsitettä ja sen kantaminen on erittäin tärkeää mutta myös vaikeinta. Joidenkin tutkijoiden mielestä johtaminen on kaiken perusta ja muu tulee toissijaisena.

Tämän päivän julkisjohtajalla on samoja tehtäviä kuin ennenkin, tehtävät kuitenkin painottuvat eri tavalla muuttuneissa olosuhteissa. Tehtäviin kuuluu toiminnan ohjaus ja materiaalisten resurssien ohjaus sekä henkilöstöohjaus, johon kuuluu lisäksi pätevän työyhteisön luominen ja kehittäminen, henkilöstön aktivointi, motivointi, valvonta, viestintä ja organisaatiolojaalisuuden ylläpito. Julkisella sektorilla johtamista ohjaavat hallinto- ja virkamiesoikeudet sekä oikeusturva. Julkinen hallinto on muo-

dollinen, virkamiehillä on tarkat toimivaltarajat ja päätöksentekoprosessit ovat hitaita. Johtaminen julkisella sektorilla on sidoksissa yhteisön historiaan sekä taloudellisesti että poliittisesti. Johtamista rajoittaa lisäksi demokratian vaatimus, objektiviteetti, yhdenvertaisuus ja oikeusturvan vaatimukset. Johtaja vastaa tuottavuudesta toimintayksikössä, henkilöstön hyvinvoinnista ja yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Julkisella sektorilla johtaja on usein asiantuntija, jolla ei ole tuntemusta henkilöstö- ja taloushallinnosta. (Juppo 2005, 107–108.) Ferlien ym. (2003, 8-9) mukaan yksityisen sektorin johto voisi kuitenkin oppia jotain julkisen sektorin johdolta, sillä julkisella sektorilla vallitsevat epävarmuus, epävakaisuus ja muutoksen ilmapiiri eikä julkisen sektorin johto voi irrottautua poliittisesta kontekstistaan.

Organisaatioiden johtamiselle ja hallinnolle tulee ajankohtaisia haasteita esimerkiksi globalisaatiosta, palvelujen digitalisoinnista, kestävästä kehityksestä, yhteiskuntavastuusta sekä jäykkien organisaatiorakenteiden muuttamisesta joustaviksi tiimi- ja verkostomuotoisiksi organisaatioiksi. Tulevaisuuden tietoyhteiskunnassa asiantuntijan tulee uskaltaa ihmetellä, ottaa älyllisiä riskejä ja vaihtaa ajatuksia muiden kanssa. Haasteita lisää vielä työelämässä käynnissä olevat muutokset, kuten henkilöstön ikääntyminen, jatkuvan uudelleenkouluttautumisen vaatimukset, paineet työntekijöiden kyvystä muuntautua erilaisten tehtävien hoitamiseen, erilaiset työn tekemisen mallit (etätyö, verkostot, projektit) sekä uusi kommunikaatioteknologia. Julkisen sektorin haasteina näyttäytyy eritoten palvelujen laatuun ja saatavuuteen kohdistuvat asiat sekä johtamiskäytäntöjen vanhakantaisuus. (Stenvall ja Virtanen 2007, 18–23; ks. Clegg 2003, 538–540.)

Julkisessa hallinnossa ongelmana on uudistamisen ja perustehtävien hoidon yhdistäminen. Tärkeää olisikin uudistusprosessien läpivieminen projektimuotoisina hankkeina. (Virtanen & Stenvall 2010, 120.) Uudistus voidaan toteuttaa ja johtaa mm. käskyttämällä, prosessina tai kulttuurin muutoksen kautta. Prosessina toteuttaminen tarkoittaa, että muutoksen toteutusprosessin ohjaaminen tapahtuu yhteistyöllä. Johdolla on tällöin yhteisymmärrys muutoksen sisällöstä. Kulttuurin muutoksessa luodaan yhteiset perusarvot ja sitoutetaan koko henkilöstö muutokseen tai uskotaan johtajien kykyyn löytää sopivat muutostavat. (Santalainen & Huttunen 1993, 157; Juppo 2005, 110; ks. Alasoini 2001, 41; Fernandez & Pitts 2007, 326, 336.) Jupon (2005, 110) mukaan paras johtamistapa voisi olla näiden yhdistelmä.

Burnesin (2004, 309) mukaan muutos täytyy kuitenkin aina johtaa, oli kyseessä sitten jatkuva tai vähittäinen, suunniteltu tai äkillinen muutos, jonkun pitää aina ottaa

vastuu ja huolehtia siitä, että muutos toteutuu.[33] Juutin ja Virtasen (2009, 142) mukaan muutos saattaa jäädä toteutumatta, ellei henkilöstö sitoudu siihen. Tämä merkitsee sitä, että johdon on sitouduttava ja saatava alaiset sitoutumaan. Onnistuakseen sitouttamisessa, johtajan on tiedettävä mitä sitoutuminen on. Sitoutuminen on työkäyttäytymisen näkökulmasta sitä, että henkilö tulee mielellään työpaikalle, tuntee olevansa vastuussa työstään, työyhteisöstään ja sen kehittämisestä. Sitoutuneen henkilön työskentely on tehokasta ja innostunutta. (Lämsä 2005, 28–32; ks. Reichers1985, 473–474; Meyer & Allen 1997, 11–13, 66.)

Sitoutumiseen liitetään kolme keskeistä ominaisuutta: kohde, luonne ja voimakkuus. Kysytään, mihin ihminen sitoutuu, mikä on sitoutumisen kohde. Kohteita on erilaisia, kuten työtehtävä, ammatti, organisaation tavoitteet tai arvot, kollegat tai projekti. Ammattiin ja sen arvoperustaan sitoutuneita ovat usein esimerkiksi juristit ja opettajat. Voidaankin sanoa, että mitä vahvempi on ammatin arvoperusta ja henkilön asiantuntijuus, sitä varmemmin henkilön sitoutuminen kohdistuu ammattiin ennemmin kuin organisaatioon. On tärkeää, että johtaja tietää mihin työntekijä sitoutuu, jotta voi tarvittaessa vaikuttaa siihen. (Lämsä 2005, 28–32; ks. Reichers1985, 473–474; ks. myös Meyer & Allen 1997, 11–13, 66.)

Morrow (1993, 157–161) tarkastelee työhön sitoutumista viiden ulottuvuuden kautta: affektiivinen organisaatioon sitoutuminen, työetiikka, uraan sitoutuminen, jatkuva organisaatioon sitoutuminen ja kiinnittyminen työtehtäviin. Affektiivisesti organisaatioon sitoutunut henkilö on samaistunut organisaatioon ja hyväksyy ja uskoo organisaation arvot ja tavoitteet. Työetiikkaa voidaan myös kutsua protestanttiseksi etiikaksi, joka syntyi Max Weberin kirjan Protestanttinen etiikka ja kapitalismin henki ilmestyttyä 1905. Työetiikka on uskoa työn merkityksellisyyteen ja on osa ihmisen arvomaailmaa. Jatkuva organisaatioon sitoutuminen merkitsee konkreettisia etuja, joita henkilö saa työstä, kuten esimerkiksi palkka. Tähän eivät liity tunteet organisaatiota kohtaan. Sitovia tekijöitä palkan lisäksi ovat mm. palveluvuosien määrä, vakiintunut asema organisaatiossa sekä työsuhde-edut.

Uraan sitoutuminen tarkoittaa tehtävän tarkoituksellista valintaa, johon liittyvä uskollisuus on voimakkaampaa kuin lojaalisuus työtä tai organisaatiota kohtaan. Uraan sitoutumisesta voidaan lisäksi erottaa ammatillisuuteen sitoutuminen eli professionaalisuus. Ammatillisen sitoutumisen ydin on yksilöiden kokema yhteenkuuluvuuden tunne. Uraan suuntautuminen on selkeämpää kuin ammatillisuuteen liittyvä sitoutuminen eikä siihen kuulu niin voimakasta yksilön vastuun ilmapiiriä kuin am-

[33]Ks. By & Burnes (2012, 294); Yukl (2010, 296, 314).

matilliseen sitoutumiseen. Koska organisaatiot siirtyvät kohti tiimityöskentelyä, yksilöllisyydestä tulee yhä merkityksettömämpää. Työetiikkaan ja uraan sitoutumiseen liittyy kultturaalinen aspekti, jolloin ne ovat ajan kulkuun nähden vakaampia kuin muut sitoutumisen muodot, jotka puolestaan ovat tilannesidonnaisempia ja siksi alttiimpia muutoksille. (Morrow 1993, 159, 162–163.)

Coram & Burnes (2001, 107) toteavat kuitenkin, että muutoksen johtamisessa ei ole parasta tapaa vaan jokaista muutosprosessia voidaan pitää ainutlaatuisena. Vaikka kyseessä olisi kaksi samanlaista muutosta samoilla johtamistavoilla voivat vaikutukset olla täysin erilaisia, sillä organisaatioilla on omat historiansa ja aikaisemmat kokemukset vaikuttavat seuraaviin. Näin ollen muutosprosessit vaativat johtajilta laaja-alaista ymmärrystä erilaisista kehittämistyökaluista. Voidaankin sanoa, että johtajien taidot testataan juuri muutoksen johtamisessa (Pettigrew 1987, 649; ks. Yukl 2010, 296).

Muutosjohtamiseen kuuluvat henkilöstöön liittyvien eritasoisten muutosten aikaansaaminen ja tukeminen. Tasoja ovat tiedot, asenteet, yksilön käyttäytyminen ja ryhmän käyttäytyminen. Tiedon muutoksen taso on helpoin ja tarkoittaa uuden tiedon tuomista vanhan tilalle. Tätä seuraa asennemuutoksen taso, joka mahdollistuu, mikäli muuttuneet tiedot hyväksytään. Yksilöllisen käyttäytymisen taso onkin jo vaikeampi ja tällä tasolla tulevat näkyviin yksilölliset erot muutosvalmiuteen liittyen. Aluksi liikkeelle lähtevät oppimishaluisimmat yksilöt ja myöhemmin, jopa vasta vuosien kuluttua, päästään siirtymään ryhmän käyttäytymisen tasolle.(Viitala 2004, 90.)

Muutoksen johtamisen tarkoituksena on luoda positiivinen ilmapiiri muutokselle, tulevaisuuden suunnan näyttäminen ja saada ihmiset toimimaan yhdessä organisaation jokaisella tasolla (Pettigrew & Whipp1991, 6; ks. Pettigrew & Whipp 1993, 6-9; Savolainen 2000, 20). Ilmapiirin pitää olla myös rohkaiseva ja pitää yllä kokeilunhalua, oppimista ja riskienottoa (Coram & Burnes 2001, 97–98). Tyypillinen johtaja pyrkii käsittelemään jokaisen ongelmia silloin, kun niitä esiintyy, mutta on kuitenkin tietoinen, että ongelman taustalla saattaa todellisuudessa olla jokin aivan muu kuin kyseessä oleva asia. Kyseessä saattaa olla henkilön motivaatioon ja tyytymättömyyteen liittyvät seikat yleisemmin. Laajemmassa ja pidempiaikaisessa tyytymättömyydessä ongelmia nähdään joka paikassa ja käytetään kaikki mahdollisuudet osoittaa tyytymättömyys toisille ja johtajalle. Tällaisella ilmapiirillä on tapana ruokkia itse itseään ja taustalla olevia tyytymättömyyden syitä on vaikea osoittaa. (Fallik & Pearson 1988, 97–98.)

Muutoksen johtaminen koostuu sekä asioiden (management) että ihmisten (leadership) johtamisesta (esimerkiksi Stenvall ym. 2008, 11–12; Erämetsä 2004, 86–88; Airaksinen ym. 2011, 150). Kotterin (1996, 22–26) mukaan muutoshankkeiden onnistuminen edellyttää 70–90-prosenttista ihmisten johtamista ja asioiden johtamisen

osuus on vain 10–30 %. Asioiden johtaminen koostuu suunnittelusta, budjetoinnista, organisoinnista, valvonnasta sekä ongelmanratkaisusta. Juutin (2007, 207–211) mukaan asioiden johtajat ajattelevat analyyttisesti ja objektiivisesti. He arvioivat tilanteita viileästi ja tekevät päätöksiä etäisten numeroiden pohjalta. He pyrkivät luottamaan laskelmoivaan ajatteluun ja kohdistavat sekä itseensä että muihin ankaraa kuria. He erottavat tunteet ja järjen toisistaan, jolloin johtajan ei tarvitse laittaa itseään likoon ja työstää omia tunteitaan.

Ihmisten johtamiseen puolestaan sisältyy suunnan näyttäminen eli vision ja sen toteuttamiseen vaadittavien strategioiden laatiminen, ihmisten koordinointi eli sopivien tiimien muodostaminen vision toteuttamiseksi sekä kannustaminen ja inspirointi. Vain ihmisten johtamisella saadaan muutos juurrutettua organisaation kulttuuriin. (Kotter 1996, 22–26.) Johtaminen on suhde ihmisten välillä ja onnistuu, kun ihmiset tekevät yhteistyötä ja pyrkivät saavuttamaan oppimiseen liittyviä ihanteita. Jaettua johtajuutta ei saavuteta käskyillä tai pakottamisella eikä myöskään rahalla. Johtaminen edellyttää itsensä likoon laittamista. Ihmisten johtaja ei vetäydy ohjeiden taakse (, kuten tekee asioiden johtaja), vaan esiintyy omana itsenään. (Juuti 2007, 207–211.)

Muutosjohtaja on vastuuta kantava yleisjohtaja, joka kykenee hallitsemaan itsensä tunnekuohujen keskellä. Muutosjohtajan pitää sietää epävarmuutta, sillä itsensä hallitseminen herättää luottamusta alaisissa. Muutosjohtajan pitää olla läsnä ja itse sitouduttava muutokseen. (Stenvall & Virtanen 2007, 105–106.) Johtajan sitoutumista muutosprosessiin julkisella sektorilla saattaa kuitenkin vähentää poliittisen johdon vaihtuvuus. Johtajia kuitenkin tuetaan mm. johtamiskoulutuksella ja asiantuntijapalveluilla. (Juppo 2005, 111; Virtanen & Stenvall 2010, 213; ks. myös Lämsä & Savolainen 2000, 297.)

Johtajan pitää kantaa vastuu päätöksistä, jolloin hänen on oltava selvillä muutoksen tavoitteista ja syistä. Erityisen tärkeää on myös perustella henkilöstölle, miksi muutos tehdään, mitä se tarkoittaa käytännössä sekä mitä se tarkoittaa yksittäiselle työntekijälle. (Virtanen & Stenvall 2010, 212–214; ks. Viitala 2004, 89.) Muutosjohtajan on kyettävä organisoimaan muutosprosessi toimivaksi kokonaisuudeksi ja reagoitava nopeasti erilaisiin tilanteisiin. Toteutukseen pitää saada kaikki mukaan. Informaation välittäminen henkilöstölle mm. muutoksen etenemisestä ja viivytyksistä on tärkeää. Luottamusta lisää edelleen mahdollistava johtaminen, jolloin annetaan mahdollisuus myös henkilöstön osaamisen kehittymiseen muutoksen yhteydessä. (Stenvall & Virtanen 2007, 105–106; ks. myös Huuhtanen, 1994, 175; Juppo 2005, 111–113; Valentine & Constable 2007, 63; Savolainen ym. 2008, 276; Haveri & Majoinen 2000, 100.)

Muutoksen hallinnassa auttaa myös johtamisrakenteen madaltaminen, jotta saadaan joustavuutta toimintaan. Muutoksen pitäisi myös tapahtua vaiheittain ja henkilöstöä koskevat ratkaisut tulisi myös tehdä mahdollisimman nopeasti toteutusvaiheen käynnistyttyä, sillä ratkaisujen puuttuminen saattaa aiheuttaa epävarmuutta. (Valentine & Constable 2007, 63; Stenvall ym. 2008, 11–12; ks. Haveri & Majoinen 2000, 43; Tidd ym. 2001, 268–269.) Sotaraudan & Lakson (2000, 83–84) mukaan muutoksen johtamisessa tärkeintä on saada ihmiset motivoitumaan ja suuntaamaan energiansa samaan suuntaan, mikä onnistuu synnyttämällä luovaa jännitettä. Jännite on tila, jolle on ominaista kiihtymys, uuden odotus ja epävarmuus. Luovuus on uudenlaisten tuotteiden, prosessien ja ajatusten tuottamista sekä tiedonkäyttämistä siten, että nähdään ja tulkitaan tuttuja asioita eri tavalla.

Kanter et al. (1992, 382–383) ovat laatineet kymmenen kohdan mallin muutoksen johtamiselle, joka käsittää seuraavat asiat: 1. Analysoi organisaation muutoksen tarve, 2. Luo yhteinen visio ja yleinen suunta, 3. Erota menneestä, 4. Luo kiireellisyyden tunne, 5. Tue vahvaa johtamista, 6. Organisoi poliittiset sponsorit, 7. Luo toteuttamissuunnitelma, 8. Kehitä mahdollistavat rakenteet, 9. Kommunikoi, osallista ja ole rehellinen, 10. Vahvista ja institutionalisoi muutos. Samaan tapaan on Kotter (1996) laatinut kahdeksan kohtaa sisältävän muutoksen johtamisen mallin.[34] Nämä muutoksen johtamisen vaiheet mukailevat organisaatiomuutoksen vaiheita[35] ja niissä on paljon yhtäläisyyksiä, kuten muutoksen tarpeen esittely, vision luominen, kommunikointi, osallistaminen ja muutoksen vakiinnuttaminen. Jupon (2011, 54) mukaan muutoksen johtamisen toimiin kaikissa eri vaiheissa liittyvät viestintä, sitouttaminen ja motivointi sekä arviointi, palaute ja palkitseminen ja edelleen valvonta ja seuranta.

Pettigrew ja Whipp (1991, 6) puolestaan toteavat, että muutoksen johtamisessa ei ole mitään universaaleja sääntöjä vaan se käsittää ihmisten välisen vuorovaikutuksen jokaisella organisaation tasolla.[36] Vuorovaikutus on erittäin tärkeää muutosprosessissa, sillä sen avulla osallistetaan henkilöstöä ja säännölliset ja tehokkaat kommunikaatioprosessit voivat jopa vähentää henkilöstön epävarmuutta ja lisätä halukkuutta muutoksen toteuttamiseen. Vuorovaikutus myös lisää luottamusta. (Burnes 2004, 481; Juuti & Vuorela 2002, 25.) Vuorovaikutus on tärkeää myös siksi, että henkilökohtaiset intressit ovat mukana muutosprosessissa. Erittäin tärkeää on paitsi osoittaa henkilöstölle muutoksen välttämättömyys ja toteuttamistavat myös huomioida henkilöstön mielipiteet. Vuorovaikutus ja viestintä julkisella sektorilla ovat tärkeitä myös siksi, että, suurta yleisöä kiinnostaa, miten palvelut muuttuvat. (Virtanen & Stenvall

[34] Esitetty kappaleessa 4.2.

[35] Ks. Juppo (2011, 54).

[36] Ks. Pettigrew & Whipp (1993, 6-9).

2010, 212–214; ks. myös Juppo 2005, 112–113.) Suomessa julkisen hallinnon uudistukset eivät ole usein onnistuneet viestinnän suhteen ja henkilöstön tyytymättömyys kanavoituukin yleensä juuri viestintään (Stenvall & Virtanen 2007, 75).

Trader-Leighin (2002, 138) mukaan muutosvastarinnan hallinta ja johtaminen ovat tärkeä osa muutosjohtamista. Muutosvastarinta kohdistuukin ennen kaikkea johtajaan. Psykoanalyytikko Gustav Schulmanin mukaan henkilöstö käyttää erilaisia strategioita johtajuuden nujertamiseksi. Ensimmäisenä strategiana on johtajan idealisointi ja palvonta, jolloin myönteisen palautteen kautta johtaja pyritään saamaan riippuvaiseksi henkilöstöstä. Tällöin johtajasta pyritään tekemään kyvytön tekemään vaikeita päätöksiä, jotka heikentäisivät tiettyjen henkilöiden asemaa. Toiseksi liiallinen tuttuus tai kaveruus johtajan ja alaisten välillä saattaa estää muutosprosessin johtamista. Kolmas nujertamisstrategia on henkilöstön passiivis-riippuvainen olotila. Työyhteisön jäsenet, jotka tekevät perustehtäväänsä ja kokevat olevansa riippuvaisia johtajastaan, ovat avuttomia. Hidastamistekniikkana muutostilanteessa voidaan pitää sitä, että puheen tasolla muutos hyväksytään, mutta ei toimita vaan ollaan passiivisia. Tunnusomaista muutostilanteessa on myös aggressiivisuus, jolloin johtajaa esimerkiksi yritetään nolata pienillä piikeillä, häpäistä tai saattaa huonoon valoon. Tähän liittyy myös juorujen levittäminen ja pahan puhuminen ei vain johtajasta vaan myös työtovereista. Näissä tilanteissa johtaminen on parhaimmillaan esimerkillistä käyttäytymistä ja hyvää asennetta kaikkia kohtaan. Johtajan on siedettävä kritiikkiä ja haukkumista. Paras tulos saavutetaan, kun johtaja laittaa itsensä alttiiksi ja johtaa määrätietoisesti ja omalla esimerkillään. (Haveri & Majoinen 2000, 84–86.)

Erityinen merkitys muutoksen onnistumisen kannalta on myös johtamistavalla. Muutoksen johtaminen on tärkeää, koska henkilöstön kuva muutoksista ja niiden merkityksistä on usein vajavainen ja epäselvä. Johdon esittämät muutospuheet kuulostavat käsittämättömiltä ja muutokset koetaan joukoksi epämääräisiä kehittämishankkeita, joilla ei ole selvää alkua, toteutusta tai loppua. (Virtanen & Stenvall 2010, 216–217.)

Muutoksen johtaminen nousee tärkeään asemaan muutoksen onnistumisen kannalta myös irrationaalisten tekijöiden, kuten epävarmuuksien ja negatiivisten tunteiden hallinnan kannalta, sillä ne voivat muodostua muutoksen esteiksi (Stenvall ym. 2007, 34–35; Ylikoski 1990, 27; Osborne & Brown 2005, 75; Trice & Beyer 1993, 8-11.)

4.4.2 Henkilöstö ja organisaatiokulttuuri

Muutoksessa pitää myös muistaa, että prosessi ei ole ohi, kun rakenteelliset uudistukset on toteutettu. Tämän jälkeen alkaa vasta organisaatiokulttuurin muuttaminen. (Stenvall ym. 2008, 11–12.) Kuten edellä on todettu, ALKU-uudistuksen organisaatiofuusioiden voidaan katsoa olleen syvällisiä, organisaatiokulttuureihin asti vaikuttavia muutoksia, minkä vuoksi organisaatiokulttuurin ja sen muutoksen tarkastelu on olennaista. Lisäksi ympäristöhallinnon asiantuntijoiden vahvan ammatillisen identiteetin vuoksi haluttiin selvittää henkilöstön kokemuksia siitä, miten uudistus on vaikuttanut organisaatiokulttuuriin. Tutkimuskohteena olevan ympäristöhallinnon voidaan todeta olevan asiantuntijaorganisaatio, missä henkilöstön ammatillinen pätevyys on suuri. Asiantuntijaorganisaatioissa rakenteet, johtaminen, henkilöstöpolitiikka ja organisaatiokulttuuri ovat omintakeisia (Temmes 1992, 45). Näin ollen organisaatiokulttuurin ja sen muutoksen tarkastelun kautta voidaan henkilöstön kokemuksia uudistuksesta tuoda ymmärrettävämmäksi.

Ammattiorganisaation (tai asiantuntijaorganisaation) kulttuuriin kuuluu, että ammattilaiset ovat organisaation tärkein resurssi, joita muun henkilökunnan tulee tukea, jotta saavutetaan parhaat mahdolliset tulokset. Tämä asenne muodostuu usein kuin itsestään, esimerkkinä lääkärien valta-asema sairaaloissa. Ammattilaiset ovat tietoisia asemastaan ja käyttävät sitä joskus myös hyväkseen. Ammattilaiset eivät yleensä kykene tai edes halua johtaa muita ihmisiä vaan he haluavat kehittyä ammatissaan. Ammattilaisia on vaikea hankkia ja korvata. (Sveiby & Risling 1987, 72.)

Ammattiorganisaatioilla (tai asiantuntijaorganisaatioilla) on tiettyjä menestystekijöitä, esimerkiksi jokapäiväiseen työhön osallistuva johto, laatu ja laadunvalvonta, tiedon kunnioittaminen, voimakas ja tarkasti määritelty kulttuuri, keskittyminen yhteen tiedonalaan, järjestelmä tiedon säilyttämiseksi, panostaminen työntekijöiden kehittämiseen sekä prosessi avainhenkilöiden vaihtamista varten. Ammattilaisten johtaja on usein itsekin kokenut ammattilainen ja häntä arvostetaankin juuri ammatillisten tietojensa vuoksi. Ammattilaisryhmillä on paljon valtaa ja ammatillisen johtajan on vallattava johtajan asemansa itse. Organisaatioissa ammattilaisten osaamista pitää kunnioittaa ja heille on annettava mahdollisuuksia urakehitykseen. Ammattilaisille kehittyy usein voimakas oma kulttuuri, jota organisaatiossa tulisi tukea. Oma kulttuuri on pinnalta näkymätön mutta sisäisesti vahva ja auttaa säilyttämään ammatilliset ominaisuudet. (Sveiby & Risling 1987, 107–110, 127.)

Asiantuntijaorganisaation kulttuuri on työorientoitunutta, asiakassuuntautunutta ja tavoittelee työn laadullista tasoa. Asiantuntijat kokevat usein itse organisaation

etäiseksi eivätkä mielellään sitoudu siihen. (Temmes 1992, 127.) Usein asiantuntijuuteen kuuluu myös suhde ”maallikkoon”. Asiantuntijan ja maallikon välistä suhdetta voidaan kuvata lääkärin ja potilaan tai juristin ja hänen asiakkaansa välisellä suhteella. Useimmiten kommunikaatio tapahtuu ylhäältä alaspäin. Asiantuntija tarvitsee yleisön, eli voidaan sanoa, että asiantuntijuuteen liittyy myös julkisuus. Yleisönä voi olla yksikin henkilö. Niin kauan kuin tieto on vain tietäjällä, ei voida puhua asiantuntijuudesta. Asiantuntijan paikka on sosiaalinen positio. (Saaristo 2000, 117, 121.)

Sosiologit ovat listanneet professionaalisten ammattien ominaispiirteitä. Luokittelun mukaan professionaalisilla ammateilla on erityinen tietoalue, jossa niiden edustajat ovat parempia kuin muut. Niillä on pitkä peruskoulutus ja ne ovat ammattitaitojensa osalta riippuvaisia jatkuvasta jatko- ja täydennyskoulutuksesta. Niillä on normijärjestelmä, joka on kehittynyt juuri tälle ammatille. Siihen kuuluvat omat käsitykset laadusta. Ne ovat usein riippuvaisia läheisestä yhteydestä tutkimukseen, kehitystyöhön ja kansainvälisiin kontakteihin. Niillä on oma ammattietiikka ja usein erityiset yhdistykset valvomassa ja kehittämässä ammattia. Ne myös vastaavat henkilökohtaisesti työstään. (Sveiby 1990 61–62.)

Asiantuntijat/ammattilaiset luokitellaan karikatyyrisesti sellaisiksi, jotka pitävät mutkikkaista ongelmista, uutuuksista ammatissaan, vapaudesta etsiä ratkaisuja, suurista laboratorioresursseista sekä hyvän suorituksen julkisesta tunnustamisesta. Sen sijaan he eivät pidä yksilön vapautta rajoittavista säännöistä, rutiinitöistä tai byrokratiasta. He eivät juurikaan välitä palkasta, vapaa-ajasta, organisaatiostaan tai muiden alojen ihmisistä. He osaavat harvoin johtaa organisaatiota tai työskennellä muiden avulla. He ihailevat maineikkaampia asiantuntijoita ja vähättelevät vallanpitäjiä (päälliköitä). (Sveiby 1990, 62–63.)

Sveiby (1987, 195) toteaakin, että organisaatiossa tulee olla sekä ammattikulttuuri että organisaatiokulttuuri, joiden tulee olla lisäksi keskenään johdonmukaisia. Niiden on oltava selkeästi erillään, mutta päällekkäisyyksiä voi esiintyä. Lisäksi pitää ottaa huomioon, että julkisen sektorin toimintakulttuuri poikkeaa yksityisistä organisaatioista (Juppo 2011, 70; ks. Parker & Bradley 2000, 137–138). Julkisessa hallinnossa on erityisen vahvat organisaatiokulttuuriset perinteet, mitä ilmentävät mm. kulttuuriset symbolit, kuten virkapuvut, rakennukset ja tapakulttuuri, jotka ovat selvästi erottuneet muusta yhteiskunnasta (Temmes 1994a, 75). Julkisilla organisaatioilla on myös erilaisia kulttuureja, kuten yhteiskuntapoliittinen, byrokraattinen ja julkishallinnon kulttuurit, jotka kaikki vaikuttavat organisaation toimintaan ja tulee ottaa huomioon muutosten yhteydessä (Juppo 2011, 70; Osborne & Brown 2005, 85–86; Temmes 1992, 129).

Virtanen & Stenvall (2010, 207) toteavatkin, että organisaatiomuutoksen toteuttaminen on vaikeaa, jopa mahdotonta ilman ymmärrystä organisaatiokulttuurista. Myös Harisalo (2012, 92) toteaa, että kun halutaan vaikuttaa organisaation toimintaan, pitää olla perillä sen kulttuurillisista erityispiirteistä, arvoista ja normeista sekä tarinoista ja käytännöistä. Samoin kuin kansainvälisessä toimintaympäristössä pitää olla selvillä erilaisten kulttuurien vuorovaikutuksesta.

Yleinen organisaatiokulttuurin käsite

Kulttuurin käsite tulee antropologiasta, jossa jo 1800-luvulla tutkittiin vieraita kulttuureja (Lämsä & Hautala 2005, 176; ks. myös Louis 1985a, 27; Van Maanen & Barley 1985, 33). Louis (1985b, 75) toteaa Kroeberin & Kluckhohnin vuonna 1952 esittäneen 164 merkitystä termille kulttuuri.[37] Tutkijoiden esittämissä organisaatiokulttuurin määritelmissä on havaittavissa samankaltaisia perusperiaatteita vaikka vahvaa konsensusta ei olekaan määritelmiin muodostunut (Kangas ym. 2010, 3). Ensimmäiset systemaattiset, erittäin tunnetut Hawthorn-tutkimukset[38] organisaatiokulttuurin ymmärtämiseksi tehtiin 1930-luvulla Illinoisissa. Nämä tutkimukset osoittautuivat mullistaviksi sekä tutkimuksellisesti että ihmisten käyttäytymistä organisaatioissa ymmärtävinä. (Trice & Beyer 1993, 23–24.) Varsinainen kiinnostus organisaatiokäyttäytymisen tutkimiseen nousi kuitenkin vasta 1980-luvun alussa ja käsite vakiintui 1990-luvulla (Lämsä & Hautala 2005, 176; Seeck 2010, 208).

Organisaatiokulttuuri-käsitteen yksi varhaisimmista ja vaikuttavimmista määritelmistä on Englantilaisen antropologin E.B. Tylorin määritelmä vuodelta 1871. Määritelmän mukaan kulttuuri on kokonaisuus, johon sisältyy tieto, uskomukset, taide, moraali, lait, tavat sekä kaikki muut kyvyt ja ominaisuudet, joita yhteisön jäseneltä vaaditaan. Vuonna 1952 englantilainen sosiologi Elliot Jaques määritteli tehtaan kulttuurin olevan traditionaalinen ja totuttu tapa ajatella ja tehdä asioita. Kaikki yhteisön jäsenet noudattavat näitä tapoja enemmän tai vähemmän ja uusien jäsenten on omaksuttava tai vähintäänkin hyväksyttävä nämä tavat tullakseen itse hyväksytyksi yhteisöön. (Hatch & Cunliffe 2006, 158.)

Pettigrewn (1979, 574) määritelmän mukaan kulttuuri on systeemi, missä on julkisesti ja yhteisesti hyväksytyt merkitykset tietylle ryhmälle tiettynä aikana. Systeemiin kuuluvat termit, tavat, luokitukset ja näkemykset, joiden perusteella ihmiset asemoivat itsensä.[39] Van Maanen & Barley (1985, 33–38) määrittelevät kulttuurin saavan

---

[37] Ks. myös Senior (2002, 124).

[38] Ks. sivu 64.

[39] Ks. myös Louis (1985b, 75) ja Leach (1994, 57).

alkunsa ekologisessa kontekstissa eli ihmisryhmä elää tietyssä paikassa tiettyyn aikaan, ja ryhmän jäsenet ovat kanssakäymisessä keskenään, kohtaavat ongelmia ja ratkovat niitä yhdessä. Työpaikoilla se tarkoittaa sitä, että kuka tekee mitäkin, missä ja miten. Lisäksi ihmisten väliset suhteet poikkeavat toisistaan, jolloin siteet toisiin on tiukempia kuin toisiin ihmisiin. Koko organisaation käsittävä yhtenäinen kulttuuri kehittyy, kun samat ongelmat koskevat kaikkia sen jäseniä ja kaikki kommunikoivat toistensa kanssa ja jokainen jäsen hyväksyy tietyt käyttäytymissäännöt. Uusien ryhmän jäsenten on sopeuduttava olemassa oleviin tapoihin tullakseen hyväksytyksi ryhmän jäseneksi. Kulttuurien olemassaolosta vastaavat yksilöt, ja niiden säilyminen riippuu tapojen siirtymisestä sukupolvelta toiselle.

Yhtenäinen kulttuuri voi sisältää myös alakulttuureja esimerkiksi iän, sukupuolen tai rodun perusteella. Alakulttuurit muodostuvat myös organisaation sisällä olevista ryhmistä kuten, tehtäväkohtaisista yksiköistä, hierarkkisista tasoista tai maantieteellisesti hajautetuista lohkoista. Näin ollen organisaation alakulttuurin voidaan määritellä olevan organisaation jäsenten muodostama osajoukko, jonka jäsenet ovat vuorovaikutuksessa keskenään säännöllisesti, identifioivat itsensä olevan erillinen osa organisaatiota, jakavat ongelmia ja kokevat ongelmien kuuluvan kaikille ja rutiininomaisesti hyväksyvät käsitykset, jotka ovat ainutlaatuisia juuri ko. ryhmälle. (Van Maanen & Barley 1985, 33; ks. Schein 1985, 7; 244–245; Schein 2010, 2; Seeck 223.)

Yksi tunnetuimmista on Scheinin (1985, 6; 244–245) määritelmä organisaatiokulttuurista kaikkein syvimmäksi ja tiedostamattomaksi perusoletusten tilaksi. Tietyn ryhmän yhteinen historia ja yhteiset kokemukset ratkaista ongelmia ja uhkia tietyllä tavalla muovaa ryhmälle yhteisen näkemyksen ympäröivästä maailmasta. Yhteisiä kokemuksia pitää olla riittävä määrä, jotta yhteiset näkemykset syntyvät. Tässä ongelmanratkaisuprosessissa syntynyt, uskomusten muodossa oleva tieto siirretään kulttuurin syvärakenteeseen esimerkiksi kielenä, tarinoina, tapahtumina, sääntöinä ja ihanteina. Yhteisen näkemyksen pitää toimia tietty aika, jotta se muuttuu itsestäänselvyydeksi ja tiedostamattomaksi, jotta sitä voidaan kutsua kulttuurin ominaisuudeksi. Yhteisiä näkemyksiä siirretään edelleen seuraaville sukupolville, jolloin välittyy myös se, mitä organisaatiossa pidetään arvokkaana ja oikeana. (Schein 1985, 7; 244–245; Schein 2010, 2, 18; ks. myös Juuti 2006, 243–245; Senior 2002, 125.) Edelleen Smircich (1985, 59) määrittelee kulttuurin tietyiksi olettamuksiksi, jotka legitimoivat opitun toimintamme. Holbeche (2006, 176) lisää tähän kulttuurien olevan dynaamisia kokonaisuuksia, joissa tapahtuu koko ajan evoluutiota pienten inkrementaalisten muutosten kautta.

Trice & Beyer (1993, 2, 8) määrittelevät kulttuurin olevan yhteisöllinen ilmiö, mitä edustaa ihmisten reaktiot väistämättömään epävarmuuteen ja kaaokseen. Heidän

mukaansa kulttuurit eroavat toisistaan sosiaalisen järjestyksen ja jatkuvuuden luomisen, epävarmuuksien johtamisen, yhteisön identiteetin ja sitoutumisen, etnosentrisyyteen rohkaisemisen sekä kulttuurin merkityksen perusteella. Sosiaalisen järjestyksen luomisella tarkoitetaan toistuvaa käyttäytymismallia, jonka uskotaan olevan oikea ja siihen sitoudutaan emotionaalisesti. Tuloksena on erityinen, itsestään selvä tapa käyttäytyä tietyissä olosuhteissa. Toisin toimivia rangaistaan. Jatkuvuuden luomisella tarkoitetaan sosiaalistumista, tapojen siirtämistä jäseneltä toiselle.

Yhteisön identiteetillä tarkoitetaan sitä, että tietyn yhteisön jäsenet tuntevat toisensa ja mieltävät olevansa osa tätä sosiaalista ryhmää ja sen kulttuuria. Kun sosiaalinen ryhmä vaihtuu, esimerkiksi henkilö siirtyy uuteen työpaikkaan ja tulee osaksi uutta kulttuuria, myös minäkuva muuttuu. Kulttuureissa esiintyy epätoivottavia käyttäytymisiä, kun esimerkiksi uusia ideoita vastustavat reagoivat voimakkaasti ideoiden esittäjiä vastaan. Tällöin kannustetaan etnosentrisyyteen, ryhmäkeskeisyyteen. Kulttuurin merkitykset voivat olla teknisiä tai ekspressiivisiä, piileviä tai näkyviä sekä toimivia tai toimimattomia. Näillä on erilaisia vaikutuksia organisaatioissa. Teknisiä toimintoja pidetään osana kulttuuria kun taas ekspressiiviset toiminnot ovat kulttuurin perusolemusta. Piilevät ja näkyvät merkitykset osoittavat, että kulttuurit toimivat tietoisuuden eri tasoilla. Toimivat vaikutukset ovat yleensä niitä, joista on hyötyä ja toimimattomista vaikutuksista puolestaan haittaa. (Emt., 8-11.) Myös Salaman (1979, 183–185) toteaa, että uuteen kulttuuriin sitoudutaan valinnan ja sosialisaation kautta. Tämä tarkoittaa sitä, että tullakseen hyväksytyksi ko. ryhmään, pitää hyväksyä sen ideologia ja kulttuuriin liittyvät arvot. Sosialisaation kautta opitaan niin sanotusti talon tavoille.

Hofstede et al. (2010, 6-7) puolestaan määrittelevät kulttuurin olevan kollektiivinen ilmiö, koska se on ainakin osaksi jaettu samassa sosiaalisessa ympäristössä olevien ihmisten kesken. Kulttuuri koostuu heidän mukaansa sosiaalisen elämän kirjoittamattomista säännöistä. Kulttuuri on opittu sosiaalisessa ympäristössä ja se erottaa tietyn ryhmän jäsenet muista ryhmistä. Ihmisen mentaliteetin he jakavat kolmeen kategoriaan, joista ensimmäinen on persoonallisuus. Se on yksilökohtainen, peritty ja opittu käyttäytymistapa. Seuraava kulttuurin kategoria on ryhmäkohtainen ja opittu käyttämistapa. Ja viimeisenä kategoriana on ihmisluonto (tunteet, tarpeet), joka on universaali, peritty tapa käyttäytyä.

Organisaatiokulttuurin tasot

Organisaatiokulttuurissa voidaan erottaa kolme ulottuvuutta: käyttäytymisen taso, vaikuttavien käytäntöjen taso ja perusolettamusten taso. Ensimmäinen taso on organisaation näkyvin kulttuurillinen taso eli käyttäytymisen tai toiminnan taso, missä huomio kiinnittyy ihmisten konkreettiseen toimintaan, tärkeinä pitämiinsä symboleihin ja fyysiseen ympäristöön. Scheinin mukaan tämä ei kuitenkaan ole vielä varsinainen kulttuurin taso. Tähän tasoon kuuluvat artefaktit (, kuten huonekalut ja vaatteet), tapahtumat, työhön perehdyttämistavat ja sankarit (elävät tai kuolleet, jotka personoivat organisaation arvot ja uskomukset sekä roolimallit), kieli (esimerkiksi matkustajia kutsutaan asiakkaiksi), erilaiset motot tai iskulauseet ja myytit (esimerkiksi Pariisin Disneylandin Mikki Hiireksi pukeutunut työntekijä sai rangaistuksen riisuttuaan esiintymisasun turistien nähden), normit, fyysinen ympäristö, riitit ja rituaalit (eräässä kirjakaupassa esimerkiksi motivoidaan työhön joka aamu tanssimalla), tarinat (perustuvat yleensä tositapahtumiin mutta niitä voidaan sävyttää fiktiivisesti) sekä symbolit. (Schein 2010, 24–32; ks. myös Huczynski & Buchanan 2001, 626–630; Holbeche 2006, 181- 184; Senior 2002, 125–126; Harisalo 2012, 92.)

Toinen taso liittyy ihmisten käyttäytymiseen vaikuttaviin arvoihin, normeihin, tavoitteisiin, yhteisiin käytäntöihin ja uskomuksiin. Myöskään tämä taso ei Scheinin mukaan ole vielä varsinainen kulttuurin taso. Tälle tasolle kuuluvat mm. ammatilliset identiteetit. Nämä saavat voimansa perusolettamuksista ja niiden tulisi olla sopusoinnussa keskenään. Mikäli arvot, normit, tavoitteet, yhteiset käytänteet ja tarinat ovat ristiriidassa perusolettamusten kanssa, niihin ei luoteta ja niistä esitetään ristiriitaisia tulkintoja. Tämä taso ei enää ole näkyvä mutta se voidaan tehdä tietoiseksi ihmisille. Organisaation arvot antavat työntekijöille käyttäytymisen yleisen suunnan ja ohjenuoran. (Schein 2010, 24–32; ks. Harisalo 2012, 92; Huczynski & Buchanan 2001, 630–633; Senior 2002, 127–128.)

Kolmannen tason, joka on varsinainen kulttuurin taso Schein (1985, 6; 244–245; 2010, 27–32) määrittelee organisaatiokulttuurin kaikkein syvimmäksi ja tiedostamattomaksi perusoletusten ja uskomusten tasoksi, joka on sama kaikille organisaation jäsenille. Se määrää organisaation näkemyksen itsestään ja ympäristöstään itsestään selvällä tavalla. Näiden uskomusten avulla organisaation jäsenet ovat oppineet reagoimaan ongelmiin ja ulkoisiin uhkiin. Tähän kuuluvat esimerkiksi tietyt vuorovaikutukseen liittyvät käyttäytymissäännöt, normit, organisaation arvot ja toiminta, tietyt tavat, jotka uuden tulokkaan on omaksuttava sekä ilmapiiri.[40] Näin ollen perus-

[40] Ks. myös Huczynski & Buchanan (2001, 626–627).

olettamukset ovat syvällä ihmisten ajattelussa, tulkinnoissa ja valinnoissa. Ne määrittävät ihmisen suhteen aikaan (menneisyys, nykyhetki, tulevaisuus), suhteen kanssaihmisiin (jännitteinen, välinpitämätön, yhteistyöhakuinen) ja suhteen saavutuksiin (puolustava, vähättelevä ja myönteinen). (Harisalo 2012, 92.)

Hofstede et al. (2010, 7-10) puolestaan jakavat kulttuurin ns. sipulin renkaiden osiin, jossa uloimpana renkaana ovat symbolit. Näitä ovat sanat, eleet, kuvat, joilla on tietty merkitys tietyn kulttuurin jäsenille. Seuraavassa renkaassa ovat sankarit, kuvitteelliset, elävät tai kuolleet, joita arvostetaan ja ne antavat käyttäytymisen mallin kulttuurissa. Toiseksi sisin rengas käsittää rituaalit, joita ovat sosiaalisesti oleelliset yhteiset toiminnot tai seremoniat. Sisimmässä renkaassa ovat arvot, jotka ovat tunteita, ja edustavat positiivista ja negatiivista puolta. Arvot edustavat tiettyjen asioiden suosimista ylitse muiden. Senior (2002, 122–123) esittelee samaa tarkoittavan asian jäävuoren muodossa, missä jäävuoren huippua edustaa muodollinen organisaatio rakenteineen ja tavoitteineen. Veden alaista osaa jäävuoresta edustaa puolestaan epämuodollinen osa organisaatiosta, kuten arvot, asenteet, uskomukset, johtamiskäytänteet, käyttäytymisnormit sekä epämuodolliset ryhmät.[41]

Tässä tutkimuksessa organisaatiokulttuurilla tarkoitetaan kaikkia edellä mainittuja kolmea ulottuvuutta: käyttäytymisen, vaikuttavien käytäntöjen ja perusolettamusten tasoja (Schein 1985; Harisalo 2012; Hofstede et al. 2010; Senior 2002), vaikka Scheinin mukaan kaksi ensimmäistä eivät olekaan varsinaista kulttuuria. Organisaatiokulttuurien oletetaan myös jakaantuvan osakulttuureiksi esimerkiksi työtehtävien perusteella.

Organisaatiokulttuurin muutos ja henkilöstö

Organisaatiokulttuurin muutos voi olla nopea, radikaali ja kokonaisvaltainen tai vähittäinen ja kokonaisvaltainen tai muutos voi kohdistua vain organisaation tiettyyn osaan (Trice & Beyer 1993, 395–396, 399, 427). Siihen liittyvät muutokset ovat erittäin vaikeita, sillä ne käsittävät organisaation syvimmät oletukset ja niihin liittyy vaatimus myös työntekijöiden käyttäytymisen muutoksesta (Holbeche, 2006, 194; ks. Burke 2008, 11, 221; Senior 2002, 160; Leach 1994, 58).

Ihmiset eivät kuitenkaan halua kaiken muuttuvan kerralla vaan haluavat pitää jotain itsestäänselvyyksinä ja varmoina asioina. (Trice & Beyer, 1993, 8-11). Organisaatiokulttuurin muutoksen onnistumisen kannalta onkin tärkeää olla selvillä niistä tavoista, joilla henkilöt suhtautuvat muutokseen ja selviytyvät muutoksessa. Psykolo-

[41] Ks. myös Viitala (2004, 105).

giassa ja sosiaalipsykologiassa näitä selviytymistapoja nimitetään coping – strategioiksi, jotka ovat yksilön keinoja käsitellä ja hallita muutosta ja sopeuttaa identiteettinsä muutokseen sekä myös selviytymiseen organisaatiokulttuurin muutoksessa. Näitä strategioita ovat mm. muutoksen olemassaolon kieltäminen. Lyhyellä tähtäimellä se on tehokas hallintakeino mutta ei toimi pitkällä tähtäimellä. Muutosta voi hallita myös unelmoimalla, jolloin uhkaava asia siirretään pois todellisuudesta ja uhka korvataan miellyttävämmällä todellisuuskuvalla. Tämäkään se ei ole kovin pitkäaikainen hallintakeino. Edelleen saatetaan ikävistä asioista syyttää vain ulkoisia tekijöitä (esimerkiksi johtoa), jolloin kyse on siitä, että ihminen selittää epäonnistumiset ulkoisilla syillä ja onnistumiset sisäisillä syillä. (Matikainen 1999, Breakwell 1986, 79.)

Coping-strategioiden toinen ryhmä liittyy hyväksymiseen, jolloin ihminen pyrkii hyväksymään muutoksen mahdollisimman vähillä vaurioilla. Muutos voidaan ennakoida, lokeroida vain osaksi itseään koskevaksi tai voidaan tehdä kompromisseja. Edellisten strategioiden epäonnistuessa saatetaan joutua jopa muuttamaan omaa identiteettiä. Kolmantena strategiaryhmänä onkin identiteetin arviointiprosessien muuttaminen, joka tarkoittaa identiteetin nykyisen tai tulevan sisällön uudelleenarviointia. Ihminen voi muuttaa identiteettinsä arviointikriteerejä uhan ilmetessä, esimerkiksi asiantuntijajohtajan menettäessä valtaansa organisaatiokulttuurin muutoksen yhteydessä, hän alkaisi arvioida omaa identiteettiään enemmän asiantuntijuuden kautta. (Matikainen 1999, Breakwell 1986, 79.)

Organisaatiokulttuurin muutosten yhteydessä esiintyy usein vastarintaa (Burnes 2004, 479; ks. Virtanen & Stenvall 2010, 211). Muutosvastarinnan nähdään olevan luonnollinen osa muutosta, jonka taustalla on useimmiten sen aiheuttama epävarmuus eikä niinkään itse muutos (Juppo 2011, 69; Lewin 2009, 153–154). Huczynski & Buchanan (2001, 599) määrittelevät muutosvastarinnan olevan kyvyttömyyttä tai haluttomuutta keskustella tai hyväksyä organisaatiomuutoksia, joiden koetaan olevan jollain tavalla uhkana yksilölle. Muutosvastarinta ei kuitenkaan välttämättä ole joustamattomuuden tai tiedonpuutteen tulos vaan muutoksen vastustus on ihmisten luonnollinen reaktio, koska he haluavat suojella oikeuksiaan. Muutoksen kieltäminen, vihaisuus tai henkilökohtainen hyödyn tavoittelu ovatkin normaaleita ilmiöitä muutoksessa. (Lämsä & Hautala 2005, 190; ks. myös Erämetsä 2004, 98; Nakari & Valtee 1995, 119; Seeck 219.)

Keltikangas-Järvisen (2008, 97, 103) mukaan ihmisten tarvitsevat eripituisia aikoja sopeutuakseen muutoksiin. Toiset sopeutuvat nopeasti ja toiset hitaammin. Matalan sopeutumisen omaaville henkilöille ovat kaikki, pienet ja positiivisetkin muutokset vaikeita. Muutos itsessään koetaan vaikeaksi, vaikka tiedettäisiin mitä siitä seuraa, ja

että siitä selvitään. Tällainen hitaasti sopeutuva henkilö haluaa kaiken säilyvän ennallaan ja on valmis vastustamaan pysyvyyttä uhkaavia tekijöitä. Hidaskin sopeutuja sopeutuu, mutta tarvitsee vain enemmän aikaa.

Muutosvastarintaa voi myös ajatella paitsi häiritsevänä ja epänormaalina myös normaalina suruprosessina, joka on pakko tehdä. Muutos edellyttää vanhasta luopumista. Henkilöstön onkin annettava ensin rauhassa luopua ennen kuin uutta voidaan ottaa tilalle. Vanhan hyvän ajan muisteleminen on eräs keino tehdä surutyötä, organisaatiossa voidaan kehittää myös jonkinlainen symbolinen riitti, jonka avulla surraan ja heitetään vanha pois. Tämä tekee luopumisesta luvallisen ja oikeutetun. (Lämsä & Hautala 2005, 190; Trice & Beyer 1993, 402–403.)

Henkilöstö vastustaa muutosta joko yksilöinä tai ryhminä (Lohrum 1997, 5). Organisaatiokulttuurin muutostilanteissa yksilötason muutosvastarinta johtuu peloista tuntematonta kohtaan, itsekkyydestä, oman edun tavoittelusta, valikoivasta muistista, tavoista, riippuvaisuudesta sekä turvallisuuden tarpeesta. Oman edun tavoittelijat pelkäävät saavutettujen etujen, kuten isomman palkan, bonusten tai aseman menetystä muutoksen seurauksena. Ihmiset saattavat myös unohtaa ja poistaa mielestään uudet ideologiat. (Trice & Beyer 1993, 402–403; ks. Virtanen & Stenvall 2010, 211–212; Viitala 2004, 90; Folger & Scarlick 1999, 40–42.)

Vastarintaa aiheuttaa myös se, että joudutaan muuttamaan totuttuja tapoja. Tapojen muuttaminen vaatii sopeutumista. Ihmiset ovat riippuvaisia toisistaan ja tukevat toisiaan. Toiset ovat riippuvaisempia kuin toiset. Johtajiksi tulevat ne, jotka saavat riippuvaisimmat taivuteltua seuraajikseen. Tietynlaiset persoonat takertuvat vanhaan, koska se on tuttua ja turvallista. Joustamattomat yksilöt pitävät tiukasti kiinni olemassa olevista uskomuksista ja paheksuvat niitä, jotka kyseenalaistavat ne. Vahvasti itseään kontrolloivat henkilöt voivat paheksua sitä, että heidän uskomuksiaan ja käyttäytymistään yritetään muuttaa. Toiset vastustavat, koska eivät usko selviävänsä kulttuurin muutoksesta. (Trice & Beyer 1993, 402–403; ks. Virtanen & Stenvall 2010, 211–212.) Pelätään omaa epäonnistumista ja heikon itseluottamuksen omaavat yksilöt, pelkäävät, etteivät opi uutta työtapaa. Tällöin auttaa selkeä sääntö, että kaikki koulutetaan uuteen työhön. (Yukl 2010, 297–298.)

Vastarinta saattaa syntyä myös, kun yhteisöllisyys muutoksen yhteydessä katoaa. Uudessa organisaatiossa vie aikansa ennen kuin yksilöt tuntevat yhteenkuuluvuutta, eikä se välttämättä toteudu koskaan. (Stenvall & Virtanen 2010, 212.) Eniten muutosta vastustavat yleensä ne, joiden asema nykyisessä organisaatiossa on hyvä ja vakiintunut, jolloin muutoksella saattaa olla heille haitallisia vaikutuksia (Leach ym. 1994, 61).

Ryhmätasolla organisaatiokulttuurin muutoksen vastustaminen on seurausta siitä, että koetaan vallankäyttö ja vaikutusmahdollisuudet uhatuiksi, luottamuksen puutteesta, erilaisista käsityksistä ja tavoitteista, sosiaalisesta hajaannuksesta, resurssien puutteesta, uudenlaisista sijoituksista tai organisaatioiden välisistä sopimuksista. Organisaatiokulttuurin muutos saattaa muuttaa olemassa olevia riippuvuussuhteita ja siksi uhata ryhmiä ja koko organisaation voimaa. Ryhmien ja organisaatioiden riippuvuus toisistaan (esimerkiksi tiedon ja muiden resurssien suhteen) saattaa lisääntyä tai heikentyä kulttuurinmuutoksen yhteydessä. (Trice & Beyer 1993, 403–404.) Uhat arvoja ja ihanteita kohtaan voivat myös aiheuttaa vastustusta. Jos arvot ovat syvään juurtuneet organisaatiokulttuuriin, vastustus voi levitä laajalle. Toiset voivat vastustaa muutosta, siksi etteivät halua olla muiden tarkkailun alla. Pakottaminen ja manipuloiminen yleensä vain pahentavat asiaa. Jos annetaan mahdollisuus vaikuttaa muutoksen suuntaan, vastustuksesta saatetaan jopa luopua. (Yukl 2010, 297–298; ks. myös Raben 1992, 102.)

Erityisen vaikeaa kulttuurin muuttaminen on organisaatioissa, joissa ei luoteta johtajiin eikä työtovereihin. Juonitteleva ja rankaiseva johtamistyyli aiheuttaa luottamuksen puutetta molemmissa tapauksissa. Pakon edessä ihmiset puolustavat itseään muiden aiheuttamilta vahingoilta. Kun juonittelu on jatkuvaa, ihmisistä tulee kyynisiä ja he alkavat pelata erilaisia pelejä.[42] Alakulttuureissa saattaa olla erilaiset käsitykset ja tavoitteet ja se luo esteitä kulttuurin muutokselle. Esteitä esiintyy etenkin, mikäli laajempi kulttuuri ei kannusta kommunikaatioon osastojen välillä. Tällöin osastojen välille syntyy alakultturaalisia eroja eikä toisten osastojen mielipiteitä ymmärretä. Pelko sosiaalisesta hajaannuksesta aiheuttaa vastustusta. Ihmiset ovat tottuneet olemaan kanssakäymisessä tiettyjen ihmisten kanssa ja ovat riippuvaisia näistä. Muutoksen pelätään siirtävän ihmisiä toisiin tiloihin ja uhkaavan tätä kanssakäymistä. (Trice & Beyer 1993, 403–404.)

Luottamuspulaa voidaankin pitää vastustuksen pääsyynä. Ei luoteta ihmisiin, jotka aloittavat muutosprosessin. Epäluottamus puolestaan saattaa aiheuttaa yhä enemmän vastustusta eri asioihin. Vaikka todellista uhkaa ei olisikaan, ihmiset uskovat, että heiltä yritetään salata jotain tietoja. Epäluottamus taas voi aiheuttaa johtajalle paineita ja hän puolestaan alkaa salailla muutoksen syitä, jolloin epäily ja vastustus edelleen lisääntyvät. Organisaatiossa saatetaan myös uskoa, että muutokset ovat tarpeettomia. Vaikka muutoksen tarpeellisuus voitaisiin todistaa, tehdään enemmin enemmän samaa kuin kokonaan erilaista. Lisäksi voidaan uskoa, ettei muutosta voida

[42] Ks. Bion (1979, 48–87).

toteuttaa, uskotaan sen epäonnistuvan. Etenkin, jos muutoksia on yritetty aikaisemminkin, herää epäilys, ettei se onnistu tälläkään kerralla. (Yukl 2010, 297–298.)

Henkilöstön kannalta myös organisaatiokulttuurin eettisyys on erittäin tärkeää muutoksissa ja se ilmenee organisaation muodollisten ja epämuodollisten kontrollijärjestelmien (esimerkiksi johtaminen) vaikutuksena henkilöstön käyttäytymiseen. Organisaatiokulttuurin eettisyydellä tarkoitetaan hyvää ja oikeaa toimintatapaa, joka ohjaa päätöksentekoa ja ristiriitatilanteiden ratkaisemista. Eettinen organisaatiokulttuuri auttaa henkilöstöä kohtaamaan haastavia tilanteita ja on tärkeä tekijä henkilöstön hyvinvointiin liittyvissä tekijöissä.[43] (Pihlajasaari ym. 2013, 75, 77, 92.)

Organisaatiokulttuurin muutosta voidaan tässä tutkimuksessa pitää radikaalina, kokonaisvaltaisena muutoksena organisaatioiden yhdistämisen vuoksi. Yhteisen kulttuurin rakentaminen pitää aloittaa alusta.

4.5 Organisaatiomuutosteorioiden suhteesta valtionhallintoon

Tämän luvun tarkoitus on esittää, mikä on valtionhallinnon muutoksen suhde organisaatiomuutosteorioihin ja mitkä ulkoiset seikat asettavat tarpeita valtionhallinnon uudistuksille. Kuten aiemmin jo todettiin, organisaatioiden muutosteorioiden perusta on monimuotoista ja muutoksen suunnittelussa tulee huomioida monenlaisia asioita, kuten toimenpiteet, rakenteet, sisäiset ja ulkoiset tekijät sekä yllätyksen mahdollisuus (Juppo 2011, 31–32). Vartolan (1979, 192) mukaan valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelman ymmärtämiseksi tulisi ennen kaikkea huomioida ne poliittiset ja taloudelliset tekijät, joiden seurauksena syntyvät muutosedellytykset.

Länsimaista hallintojärjestelmää ja näin ollen myös Suomen valtionhallinnon organisaatioiden rakennetta voidaan kuvata byrokraattisiksi. Byrokraattiset organisaatiot eivät kykene korjaamaan omaa toimintaansa ja byrokraattisissa organisaatioissa päätösvalta on korkealla ja kaukana sieltä, missä hallinto kohtaa kansalaisen. Paikalli- ja aluetason organisaatioita voidaan kutsua byrokraattisiksi, koska niillä ei ole itse hankittuja resursseja eikä mahdollisuutta päättää tehtävistään, jotka tulevat suoraan lainsäädännöstä. Näillä organisaatioilla ei ole myöskään mahdollisuutta päättää itse tavoitteestaan eikä mahdollisuutta muuttaa toiminnan suuntaa muuttuvien tarpeiden ja vaatimusten mukaisiksi. Niillä ei ole mahdollisuutta ottaa ja vaihtaa henkilöstöä tarpeiden mukaisesti eikä mahdollisuutta uudistaa toimintatapoja. Näihin asioihin

[43] Tutkimusalueena eettinen organisaatiokulttuuri on melko uusi sekä Suomessa että kansainvälisesti ja empiiristä tutkimusta on pääosin julkaistu vasta 2010-luvun taitteessa. Näin ollen tutkimusalue on vielä epäyhtenäinen. (Pihlajasaari ym. 2013, 77.)

liittyvä päätösvalta ei ole organisaatiolla vaan mm. eduskunnalla, hallituksella tai ministeriöllä. (Vartola 2004, 26–27.)

Byrokratialla on kuitenkin nykysissä palvelutehtäviä suorittavissa organisaatioissa suuria ongelmia, sillä esimerkiksi itseohjautuvuuden puute lisää uudistushaluttomuutta ja välinpitämättömyyttä. Ongelmia aiheuttaa myös byrokraattisen organisaation hierarkkinen rakenne, persoonattomuus sekä tunteettomuus. Sen sijaan modernien julkisten organisaatioiden tulisi olla kansalais- ja asiakaskeskeisiä, palvelukykyisiä, lojaalisia asiantuntemusta ja osaamista kohtaan. Lisäksi niillä pitäisi olla kyky ja mahdollisuus kehittyä ympäristön tarpeiden mukaisesti. (Emt., 29–30.)

Tähän päästäisiin desentralisoinnin ja itseohjautuvuuden lisäämisellä sekä virkamiesten aseman muuttamisella. Desentralisoinnin avulla siirretään päätösvaltaa hallinnonaloilla tai organisaatioiden sisällä ylhäältä alas, missä hallinto kohtaa kansalaisen. Johtamiskäytännöissä tulisi omaksua delegointi, toimi- ja päätösvallan luovuttaminen mahdollisimman alas. Asiakkaiden yksilölliset tarpeet voitaisiin huomioida paremmin, kun muodostettaisiin itseohjautuvia, taloudellisesti itsenäisiä organisaatioita. Omaan työhön vaikuttaminen vähentää byrokraattista välinpitämättömyyttä ja lisää uudistushalukkuutta. Virkamiesaseman muuttaminen koko organisaatiota palvelevaksi on välttämätöntä debyrokratisoinnissa. Tällöin virkamiehet tekisivät mitä tahansa tehtäviä omien taitojensa puitteissa ja heitä voisi kierrättää tehtävästä toiseen. Työtä arvioitaisiin työn tuloksellisuuden perusteella, jolloin palkkaus olisi riippuvainen heidän omista aikaansaannoksistaan. (Emt.)

Desentralisointia ja itseohjautuvuutta kuvaa ehkä parhaiten adhokratian käsite, joka on muotovapaan organisaation ideaalimalli ja on täsmentynyt kuvaamaan moderneja tietointensiivisiä organisaatioita. (Temmes 1992, 45.) Adhokratia on ääri-ilmiö, sillä se perustuu ad hoc -toimintaan. Julkisten organisaatioiden kehitystrendit ovatkin kulkeneet professionaalisen byrokratian rajoitteista kohti adhokratian suomia mahdollisuuksia.[44] Työnjako perustuu adhokratiassa asiantuntemukseen ja kokemukseen. Asiantuntijat pyrkivät myös innovatiivisiin ratkaisuihin. Organisaatio perustuu projekteihin, joissa on alhainen formaalisuuden aste ja päätösvalta on projekteilla. Projektiryhmien ja asiantuntijoiden autonomisuus on korkea. (Temmes 1992, 43, 122; Mintzberg 1979,432; 1983, 253–254.)

Mintzberg (1979, 314–467; 1983, 189–190) erottelee adhokratian professionaalisesta byrokratiasta. Professionaalisen byrokratian asiantuntijat ovat tietyn alan spesialisteja, mikä antaa heille mahdollisuuden kontrolloida omaa työtään. He työsken-

[44] Ks. myös Huczynski & Buchanan (2001, 55).

televät itsenäisesti mutta läheisesti asiakkaan kanssa. Esimerkiksi opettajat työskentelevät luokassa läheisesti oppilaiden kanssa mutta erillään kollegoistaan. Työnjako perustuu ammattitutkintoihin, joiden arvovallan turvaa korkea formaalisuuden aste. (Emt., 348–349; Temmes 1992, 43, 122.)

Valtiosektorilla on suhteellisesti enemmän asiantuntijaorganisaatioiksi määriteltävissä olevia organisaatioita kuin yksityisellä sektorilla ja kuntasektorilla, mistä kertoo valtion palveluksessa työskentelevien koulutusrakennekin. Tyypillisiä ammattinimikkeitä valtionhallinnossa ovat tarkastaja, ylitarkastaja, neuvotteleva virkamies ja tutkija. Toisinaan nimikkeiden takana on vaatimus jostain tietystä ammatillisesta pätevyydestä, esimerkiksi juristin pätevyys tai biologin koulutus. Toisinaan ne ovat virkoja, joihin edellytetään asiantuntemusta vain esimerkiksi valtio- tai hallintotieteen alalta. Kunta-alalla tyypillisiä professioita ovat suojatut ammattinimikkeet kuten lääkäri, sosiaalityöntekijä, psykologi ja rakennusinsinööri. Näitä ammatteja löytyy myös valtionhallinnon palveluksesta, mutta huomattavasti vähemmän. (Koivumäki 2008, 67–68.)

Valtion ja kuntien asiantuntijaorganisaatioiden professioiden aste-erosta huolimatta, kunta- ja valtiosektorin asiantuntijaorganisaatiot muistuttavat enemmän toisiaan kuin yksityisen sektorin asiantuntijaorganisaatioita. Tärkein ero julkisen ja yksityisen sektorin organisaatioiden välillä liittyy niiden päämääriin. Yrityksillä se on taloudellisen voiton tekeminen ja julkisen sektorin tavoitteet liittyvät pääasiassa kansalaisten hyvinvoinnin edistämiseen. Työn organisoinnin tasolla erot sen sijaan ovat tänä päivänä vähäiset. (Emt.)

Hallinnon muutoksen problematiikassa ongelmana on myös tapa ymmärtää ja erottaa hallintokoneisto ja yhteiskunta. Hallinnon muutos ei voi olla koskaan täysin ohjattua, sillä mikä tahansa yhteiskunnallinen muutos koskee myös virkamiehiä yhteiskunnan jäseninä. Näin ollen hallintokoneistoa ei voi pitää vain passiivisena ylhäältäpäin ohjattuna koneena, jota muutetaan poliittisten päätöksentekijöiden tahdon mukaan. Tällainen käsitys jättää huomioitta hallinnon henkilöstön yhteiskunnallisen olemassaolon esimerkiksi puolueiden ja järjestöjen jäseninä. Ongelmana on myös, ettei rakenteellista muutosta voida täsmällisesti erottaa muusta muutoksesta. Tutkimusten mukaan Suomen valtionhallinnon perusrakenteet olivat muuttumattomia lähes 70 vuotta. Tällöin kasvoi kuitenkin virkamiesten määrä, tehtävien määrä ja sisäinen rakenne. Rakenteellisen muutoksen peruskysymyksenä onkin, että onko muutosta tapahtunut, kun organisaatioiden suunnitellut rakenteet säilyvät, mutta se, mikä pitää organisaation koossa, muuttuu. (Vartola 2004, 54, 59.)

Hallinnon muutoksen ongelman kannalta kontingenssiteoriaa voidaan pitää edistysaskeleena, sillä se asettaa tärkeimmäksi muutoslähteeksi ympäristön eikä lähde liikkeelle tavoite-keino -mallista ja suljetusta lähestymistavasta. Eteen tulee kuitenkin kysymys siitä, mistä uudet olosuhteet, joihin hallinnon pitäisi mukautua, tulevat. (Emt., 55.) Juppo (2011, 37) toteaa Burns & Stalkeriin (1961) sekä Kast & Rosenzweigiin (1985) viitaten, että ympäristöön sopeutuminen määrittää organisaation menestyksen.[45] Myös Leemansin mukaan julkisen hallinnon muutoksen teoria alkaa tarpeesta mukauttaa hallintokoneisto demokraattisten yhteiskuntien muutospiirteiden mukaiseksi (Leemans 1974 teoksesta Vartola 1979, 74–75; 2004, 53). Epävarmassa ja muuttuvassa ympäristössä toimivat parhaiten ne organisaatiot, jotka ovat sopeutuvaisia ja joustavarakenteisia. Sen sijaan hierarkkiset ja jäykät organisaatiot toimivat parhaiten, kun ympäristö on vakaa, tavoitteet hyvin määriteltyjä, teknologia pysyvää, tehtävät rutiininomaisia, tuottavuus on toiminnan olennaisin päämäärä ja päätöksenteko ennalta määrättyä ja ohjelmoitua. (Juppo 2011, 37.) Valtionhallintoa onkin perinteisesti pidetty hierarkkisena ja jäykkänä.

Ympäristön muutoksia ovat Leemansin mukaan uudet poliittiset tilanteet ja vaatimukset, esimerkiksi puolueiden ja ammattijärjestöjen institutionalisaatio, professionalisoituminen (uudet ammatit), spesialisoituminen, tasapaino differentoitumisen ja integroitumisen välillä, toiminta-alueen laajentuminen sekä uudet arvot ja asenteet. Tällöin yleiset yhteiskunnalliset piirteet aiheuttavat tiedostetun tarpeen hallinnon mukauttamiseen olemassa oleviin olosuhteisiin. Tämä ei kuitenkaan kerro sitä, mistä uudet olosuhteet tulevat. (Vartola 1979, 73; 2004, 53–54).

Vartolan (1979, 75) mukaan organisaatiorakenteiden muutoksen ongelma ympäristöön sopeutumisessa on se, mikä ympäristön osa on muutoksen kannalta olennaisin. Yleisen organisaatioajattelun puitteissa kysymykseen ei saada vastausta, jolloin kontingenssiteoriassa on enemmän kyse toiminnanteoriasta kuin hallinnon tai organisaation teoriasta. Sitä voidaan kuitenkin soveltaa hallinnontutkimuksessa, jolloin vastaus kysymykseen on politiikka, poliittinen järjestelmä, jonka osaksi valtionhallinto asetetaan. Edelleen voidaan kysyä, mistä tulevat poliittiset uudet olosuhteet.

Poliittisia muutoksia voivat olla esimerkiksi puolueiden kannatuksen muutos, puolueiden ideologian muutos, puolueiden toiminnan tavoitteellisuuden ja ohjelmallisuuden muutos sekä Suomen kansainvälisen aseman muutos, kuten Euroopan Unioni.[46] Yhteiskunnalliset muutokset vaikuttavat poliittisiin muutoksiin, jotka puolestaan vaikuttavat hallinnollisiin muutoksiin. Hallinnolliset muutokset vaikuttavat

[45] Ks. myös Harisalo 2008, 233.

[46] Ks. myös Temmes 1994b, 19.

edelleen poliittisiin muutoksiin. Yhteiskunnallisia muutoksia voivat olla esimerkiksi väestön ikä-, elinkeino- ja alueellisen sijoittumisrakenteen muutos, taloudellinen muutos: elinkeinorakenne, sijainti ja keskittyneisyys, kansalaisten organisoitumisen muutos sekä elämisen laadun muutos. Hallinnollisia muutoksia ovat esimerkiksi tehtävien muutos, lainsäädännön muutos, toimintaprosessien muutos, toiminnan suhteellisen merkityksen muutos, toiminnan tulosten vaikutusten muutos sekä hinnan ja kustannusten muutos. (Vartola 1979, 76; 2004, 57.)

Tämä ei kuitenkaan selitä minkään spesifin rakenteellisen muutoksen ongelmaa. Perusongelmana ohjatussa hallinnon muutoksessa onkin ilmaistujen ja todellisten tavoitteiden erottaminen. Näin ollen mukauttamisessa on usein kyse vallasta, valta-asemien saavuttamisesta, säilyttämisestä tai vahvistamisesta. Tällöin vastaus rakenteellisen muutoksen ongelmiin olisi saatavissa valta-asemien muutosten analyysilla. (Vartola 2004, 56.)

1990-luvun hallintouudistukset Suomessa ajoittuivat yhteiskunnan kehityksen murrosvaiheeseen, jolloin kansainvälinen ympäristömme muuttui nopeasti ja vaikutti mm. tärkeisiin taloussuhteisiin. Toinen muutostekijä oli Suomen talouden lama, joka aiheutti mm. tarpeen keventää julkisin varoin ylläpidettäviä yhteiskunnan rakenteita. Kolmas muutostekijä oli hyvinvointivaltioiden kehitysvaiheeseen liittyvä. Hyvinvointivaltioiden kriisiin liittyivät rahoituskriisin lisäksi kannatuskriisi ja byrokratiakriisi. Tällöin väheni luottamus poliittis-hallinnollista järjestelmää kohtaan. Byrokratiakriisi puolestaan näkyi huonona palvelutasona ja tuottavuuskehityksenä. (Temmes 1994b, 20–22.)

Hallintokoneiston muutoksen teoriaan vaikuttivat hyvinvointivaltion kriisiteorioiden lisäksi neoklassinen talousteoria, hallinto-historiallinen analyysi Suomen hallintokoneiston muutoksesta ja kehitysvaiheesta, poliittis-hallinnollisen järjestelmän pitkän aikavälin muutoksen teoria sekä johtamis- ja rakenneteoriat, kuten debyrokratisointi ja desentralisointi. Hallinnon kehittämisen käytäntöihin puolestaan vaikuttivat Euroopan integraatio, kansainväliset esikuvat, Suomen julkishallinnon aseman ja tehtävien muutokset sekä hallintoideologioiden muutokset. (Emt.) Myös nykyään julkisella sektorilla esiintyy muutoksia, jotka liittyvät kriisiolosuhteisiin. Ne voivat olla äkillisiä, ennalta-arvaamattomia muutoksia. (Esim. Pettigrew 1987, 665.)

Hallintokoneiston muutoksen teoriaa voidaan tarkastella valitsemalla ajankohdalle olennaiset teoreettiset näkökulmat. Tämän lisäksi tarvitaan myös pitkän aikavälin taustoittamista, jonka avulla ko. ajankohtainen muutos voidaan asettaa historialliseen kehityskaareensa. (Temmes 1994b, 24.) Hallintokoneiston muutos ei kuitenkaan ole ymmärrettävissä vain ulkoisten piirteiden kautta vaan pitää huomioida myös ko-

neiston sisäinen elämä, hallintokulttuuri (Temmes 1987, 1). Nykyiset julkisten organisaatioiden muutokset ymmärretään monimutkaisiksi, jolloin organisaatio tulee huomioida kokonaisvaltaisesti (Osborne & Brown 2005, 8; Nyholm 2008, 60).

4.6 Yhteenveto teoreettisen taustan suhteesta ALKU-uudistukseen ja tutkimuksen teema-alueiden valintoihin

Yhteenvetona esitellään teoreettisen taustan suhdetta ALKU-uudistukseen ja selvennetään tutkimukseen liittyvien teemojen valintoja. Teoreettisessa tarkastelussa on käsitelty organisaatiomuutosta käsitteenä sekä organisaatiomuutostutkimusta, koska ALKU-uudistuksessa oli kyse juuri organisaatiomuutoksesta. ALKU-uudistus toteutettiin organisaatiofuusioina, jotka ovat makrotason muutoksia eikä muutos kohdistu vain organisaation sisäisiin toimintoihin kuten mikrotason muutokset. Tässä tutkimuksessa organisaatiofuusiota tarkastellaan lähinnä organisaation sisäisen toiminnan eli mikrotason kautta jota edustaa ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen henkilöstö. Makrotasoja eli organisaation ympäristöä voidaan tässä tapauksessa katsoa edustavan ELY-keskusten muut vastuualueet (L- ja E -vastuualueet) sekä keskuksista ja niiden toiminnasta vastaavat ministeriöt.

Edelleen teoreettisessa tarkastelussa esitetään muutosten olevan joko vaiheittaisia tai jatkuvia. ALKU-uudistus oli yksittäinen muutos, jonka yhteydessä voidaan puhua eri vaiheista. Tutkimuksessa ALKU-uudistus määritellään Kurt Lewinin (1951, 228–229) esittämän suunnitellun organisaatiomuutoksen kolmivaiheiseen mallin mukaisesti. Malliin sisältyvät unfreezing eli suunnitteluvaihe, moving eli toteutusvaihe ja freezing eli vakiinnuttamisvaihe. Ensimmäisessä vaiheessa muutos suunnitellaan, toisessa vaiheessa toteutetaan ja kolmannessa vaiheessa juurrutetaan osaksi organisaatiota ja sen kulttuuria. ALKU-uudistuksessa suunnitteluvaihetta seuranneen toteutusvaiheen voidaan selvästi todeta alkaneen, kun uudistus virallisesti astui voimaan 1.1.2010. Toteutusvaiheen päättymistä ja vakiinnuttamisvaiheen alkamista ei kuitenkaan voi selvästi erotella toisistaan vaan ne integroituvat yhteen.

Teoreettisessa tarkastelussa todettiin, että muutoksen syvällisyys ja pinnallisuus tarkoittaa muutoksissa esiintyvää laajuuden ja sisällön vaihtelua. Muutoksen laajuudella tarkoitetaan, että kuinka kattavasti se kohdistuu organisaation yksiköihin ja prosesseihin sekä kuinka paljon ihmisiä osallistuu sen toteuttamiseen. Muutos voi kohdistua vain tiettyyn osaan organisaation toiminnassa tai koko organisaation toimintaan. Organisaatioiden yhdistämisessä on kyse uudelleen luomisesta, uuden organisaation synnystä. Organisaatioiden yhdistämistä voidaankin pitää laajana radikaalina

muutoksena, jonka vaikutukset ulottuvat organisaatiokulttuurin asti. Organisaatioiden yhdistämisen vuoksi myös ALKU-uudistuksen voidaan katsoa olleen tällainen muutos.

Teoreettisen tausta yhteydessä todettiin, että organisaatiomuutokset voivat olla suunniteltuja tai äkillisiä, proaktiivisia tai reaktiivisia. Proaktiiviset muutokset kuvaavat organisaation sisäistä kehitystä ja lähtevät uusista ideoista. Reaktiiviset muutokset ja niiden johtaminen lähtee ulkoapäin tulevasta ohjauksesta. Edelleen organisaatiomuutos voidaan toteuttaa joko nopeasti tai hitaasti. ALKU-uudistus oli suunniteltu, reaktiivinen muutos, jonka valmisteluprosessi käynnistyi pääministeri Vanhasen II hallitusohjelman (2007) perusteella ja se toteutettiin erittäin nopealla aikataululla. ALKU-uudistusta voidaan luonnehtia näin ollen myös, kuten julkisen sektorin muutoksia yleensäkin, pakkoon perustuvaksi, jolloin päätökset uudistuksesta tehdään poliittisesti organisaatioiden ulkopuolella.

Organisaatiofuusiot, kuten ALKU-uudistus, ovat episodimaisia, radikaaleja ja kovia organisaatioiden rakenteisiin kohdistuvia uudistuksia, joiden vaikutukset ulottuvat edelleen henkilöstön toimintoihin ja kulttuuriin asti. Tutkimuksen tarkoituksena olikin selvittää henkilöstön kokemuksia uudistuksesta sekä tehdä ymmärrettäväksi, miten muutoksen johtaminen ja organisaatiokulttuuri voivat selittää näitä kokemuksia. Koska ALKU-uudistuksen voidaan katsoa olleen organisaatioiden yhdistymisen vuoksi syvällinen, organisaatiokulttuureihin asti vaikuttava, voidaan sen myös katsoa nostavan esiin irrationaalisia piirteitä vaikka perustoteutus olikin rationaalinen.

Teoreettinen tausta osoitti, että muutoksen kokemisiin julkisella sektorilla vaikuttavat monet erilaiset tekijät, kuten henkilökohtaiset ominaisuudet (esimerkiksi luonteen lujuus, itsehallinta ja epävarmuuden sietokyky), ongelmatilanteiden käsittelykeinot, stressinsietokyky sekä asenteet. Esimerkiksi Keltikangas-Järvisen (2008, 50–51, 63, 97) mukaan ihmisillä on erilaisia synnynnäisiä temperamenttipiirteitä, joiden mukaisesti uusiin asioihin suhtaudutaan. Toiset suhtautuvat varauksellisesti kaikkeen uuteen, kun toiset haluavat koko ajan kokea jotain uutta. Muutoksen alla olevan työyhteisön pitäisikin huomioida myös tunteet.

Muutoksen johtaminen on nostettu esiin, koska johtamistavalla on erityinen merkitys muutoksen onnistumisen kannalta, ja muutosprosessit vaativat johtajilta laajaalaista ymmärrystä erilaisista kehittämistyökaluista. Teoreettisen taustan perusteella voidaan sanoa, että johtajien taidot testataan juuri muutoksen johtamisessa. Muutoksen johtamisen tarkoituksena on luoda positiivinen ilmapiiri muutokselle, tulevaisuuden suunnan näyttäminen ja saada ihmiset toimimaan yhdessä organisaation jokaisella tasolla. Vaikka ihmiset käyttäytyvät ja ottavat vastaan muutoksia yksilöllisesti,

on kuitenkin olemassa joitain lainalaisuuksia siitä, miten muutokseen reagointi etenee. Johtajan tulee tietää nämä eri reagointivaiheet onnistuakseen muutoksen läpiviennissä. Ihmisten tunteet ovat erilaisia eri vaiheissa muutoksen edetessä ja kun nämä vaiheet tunnetaan, toimenpiteet voidaan ajoittaa oikein.

Organisaatiokulttuurin ja sen muutoksen tarkastelu on olennaista, koska ALKU-uudistuksen organisaatiofuusioiden voidaan katsoa olleen syvällisiä, organisaatiokulttuureihin asti vaikuttavia muutoksia. Tutkimuksessa haluttiin selvittää henkilöstön kokemuksia siitä, miten uudistus on vaikuttanut organisaatiokulttuuriin. Tutkimuskohteena olevan ympäristöhallinnon asiantuntijoilla on vahva ammatillinen identiteetti, minkä vuoksi se voidaan luokitella asiantuntijaorganisaatioksi. Asiantuntijaorganisaatioissa rakenteet, johtaminen, henkilöstöpolitiikka ja organisaatiokulttuuri ovat omintakeisia (Temmes 1992, 45). Näin ollen organisaatiokulttuurin ja sen muutoksen tarkastelun avulla voidaan henkilöstön kokemuksia uudistuksesta tuoda ymmärrettävämmäksi.

Virtanen & Stenvall (2010, 207) toteavatkin, että organisaatiomuutoksen toteuttaminen on vaikeaa, jopa mahdotonta ilman ymmärrystä organisaatiokulttuurista. Organisaatiokulttuurin muutosta voidaan tässä tutkimuksessa pitää radikaalina, kokonaisvaltaisena muutoksena organisaatioiden yhdistämisen vuoksi. Yhteisen kulttuurin rakentaminen pitää aloittaa alusta.

Organisaatiokulttuurissa voidaan erottaa kolme ulottuvuutta: käyttäytymisen taso, vaikuttavien käytäntöjen taso ja perusolettamusten taso. Ensimmäinen taso on organisaation näkyvin kulttuurillinen taso eli toiminnan taso, missä huomio kiinnittyy ihmisten konkreettiseen toimintaan. Toinen taso liittyy ihmisten käyttäytymiseen vaikuttaviin arvoihin, normeihin, tavoitteisiin, yhteisiin käytäntöihin ja uskomuksiin. Nämä tasot eivät Scheinin mukaan ole vielä varsinaisen kulttuurin tasoja. Kolmannen tason, joka on varsinainen kulttuurin taso, Schein (1985, 6; 244–245; 2010, 27–32) määrittelee organisaatiokulttuurin kaikkein syvimmäksi ja tiedostamattomaksi perusoletusten ja uskomusten tasoksi, joka on sama kaikille organisaation jäsenille. Se määrää organisaation näkemyksen itsestään ja ympäristöstään itsestään selvällä tavalla. Näiden uskomusten avulla organisaation jäsenet ovat oppineet reagoimaan ongelmiin ja ulkoisiin uhkiin.

Tässä tutkimuksessa organisaatiokulttuurilla tarkoitetaan kaikkia edellä mainittuja kolmea ulottuvuutta: käyttäytymisen, vaikuttavien käytäntöjen ja perusolettamusten tasoja, vaikka Scheinin mukaan kaksi ensimmäistä eivät olekaan varsinaista kulttuuria. Organisaatiokulttuurien oletetaan myös jakaantuvan osakulttuureiksi esimerkiksi työtehtävien perusteella.

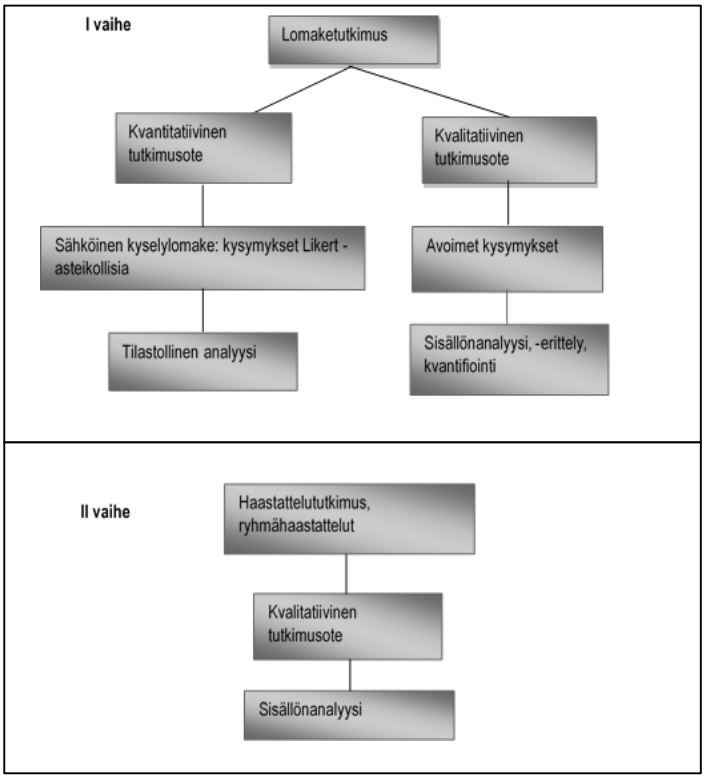
Luku V Tutkimuksen metodologia

5 Tutkimuksen metodiset valinnat ja aineistot

Valtion alueellisen ympäristöhallinnon henkilöstön kokemuksia ALKU-uudistuksesta lähestytään sekä kvantitatiivisella että kvalitatiivisella tutkimusotteella. Kokemuksella tarkoitetaan yksilön ja hänen toimintansa sekä toiminnan kohteen suhdetta. Tällöin kokemusta pidetään todellisena vaikka kokemuksen kohde olisi epäselvä. Näin ollen kokemusta voidaan kutsua merkityssuhteeksi. (Perttula 2005, 116; ks. Lukkarinen 2001, 116.) Merkitykset voivat olla tiedostettuja tai piileviä (Moilanen & Räihä 2001, 44). Kokemuksen voidaan sanoa olevan myös mm. subjektiivinen, aikaan sidottu, paikallinen ja ainutlaatuinen (Suorsa 2011, 174).

Kvantitatiivisella empiirisellä analyysillä pyritään luomaan kuva henkilöstön kokemuksista uudistuksesta ja siitä, millaisiin asioihin ja asiakokonaisuuksiin kokemus kytkeytyy. Positivistisen tutkimusihanteen mukaisesti tutkimuksessa pohditaan myös sitä, voiko henkilöstön kokemuksia kvantitatiivisesti selittää. Kvantitatiivisen analyysin pohjalta saatua esiymmärrystä pääkokemuksesta pyritään syventämään sekä lomakeaineiston avointen kysymysten että haastatteluaineiston kvalitatiivisilla analyyseilla. Kvalitatiivisen aineiston avulla pyritään näin ollen tulkinnan ja ymmärtämisen kautta etsimään seikkoja, jotka vaikuttavat henkilöstön kokemuksiin (ks. Hirsjärvi ym. 2009, 166; Laine 2001, 26–43; McNabb 2008, 275–278).

Tutkimuksen kvalitatiivinen ryhmähaastatteluosuus on teoriasidonnainen, sillä ennalta oli määritetty tietyt teoriaan pohjautuvat teemat, jotka ohjasivat aineiston hankintaa ja toimivat myös apuna aineiston analyysissä (ks. Tuomi & Sarajärvi 2003, 98; Latvala & Vanhanen-Nuutinen 2001, 30–31). Tutkimuksen rakenne esitetään kuviossa 10.



Kuvio 10. Tutkimuksen rakenne.

Asetelmaa voidaan kutsua ”mixed methods” – menetelmäksi. Tässä tutkimuksessa ”mixed methods” – menetelmää on käytetty niin, että tutkimuksen kvantitatiivinen empiirinen aineisto kerättiin sähköisellä kyselyllä, johon sisältyivät myös kvalitatiiviset avoimet kysymykset. Lomaketutkimuksen kvantitatiivinen aineisto analysoitiin tilastollisilla menetelmillä ja kvalitatiivinen aineisto sekä sisällönanalyysin, sisällön erittelyn ja kvantifioinnin avulla,[47] jolloin sisällönanalyysia jatkettiin tuottamalla sanallisesti kuvatusta aineistosta määrällisiä tuloksia (ks. Tuomi & Sarajärvi 2003, 107–109; Bryman 1988, 126–128). Kvalitatiivinen empiirinen aineisto kerättiin ryhmähaastatteluilla ja analysoitiin kvalitatiivisella sisällönanalyysillä.[48]

[47] Tarkemmat kuvaukset kyselylomakkeesta ja aineiston analysoinnissa käytetyistä menetelmistä esitetään tulosten yhteydessä luvussa kuusi.

[48] Töttö (2005, 9-17; 2012, 57–58) kritisoi käsitteiden laadullinen ja määrällinen käyttöä tutkimusten jaottelussa. Sen sijaan hän jaottelisi tutkimuksen teoreettiseksi ja empiiriseksi, jolloin empiirinen tutkimus jakaantuisi mittaustuloksiin ja/tai tekstiaineistoon.

Erilaisten menetelmien yhdistämistä voidaan kutsua myös triangulaatioksi, joka on perusteltua, sillä erilaisten tieteenfilosofisten näkemysten ja monien tutkimustraditioiden liitto on erityistieteille tyypillistä (Eskola ja Suoranta, 1998, 25–26). Triangulaation käyttöä voi perustella myös sillä, että yksittäisellä tutkimusmenetelmällä ei saada yhtä kattavaa kuvaa tutkimuskohteesta. Lisäksi triangulaatiolla voidaan korjata luotettavuusvirhettä, koska näkökulmia on käytössä enemmän kuin yksi. (Eskola & Suoranta, 1998, 68–69, Hirsjärvi ym. 2009, 136–137.) Tässä tutkimuksessa on käytetty kahta triangulaatiotyyppiä (Hirsjärvi & Hurme 2001, 29; ks. Denzin 1978, 301–313):

1. *Metodologinen triangulaatio*. Erilaisia tutkimusmenetelmiä käytetään yhdistämällä samaan tutkimukseen kvalitatiivisia ja kvantitatiivisia menetelmiä.[49]
2. *Analyysiin liittyvä triangulaatio*. Samaan aineistoon sovelletaan erilaisia laadullisia tai määrällisiä analyysimenetelmiä.

Useimmissa tutkimuksissa, joissa käytetään kahta tai useampaa menetelmää, kvantitatiivisella menetelmällä (kyselylomake) kerätään ns. tutkimuksen runko, yleinen kuvaus tutkittavasta ilmiöstä. Sen jälkeen kvalitatiivisella menetelmällä (haastattelu) syvennetään tutkimuksesta saatua kuvaa. (Eskola ja Suoranta, 1998, 73.) Näin toimittiin myös tässä tutkimuksessa.

5.1 Kvantitatiivinen tutkimusote ja tutkimukseen osallistuneiden taustatiedot

Kvantitatiivisen tutkimusotteen avulla pyrittiin luomaan laaja kuva henkilöstön kokemuksista liittyen uudistukseen. Kyselylomake suunniteltiin ALKU-uudistuksen tavoitteisiin sekä ympäristöhallinnon tehtäväkenttään peilaten. Osittain kyselylomakkeen laadinnassa hyödynnettiin aiempia tutkimuksia (esimerkiksi Karppi ym. 2010) sekä tutkijan aikaisempaa tietämystä ympäristöhallinnon toiminnasta ja muutoksista (esimerkiksi kysymykset liittyen Euroopan Unioniin). Kyselylomake laadittiin sähköisellä e-lomakkeella ja lähetettiin ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen henkilöstölle (1181 henkilölle). E-lomakepohjalla luotu lomake lähetettiin vastaanottajan sähköpostiin. Vastauksia saatiin 395 kappaletta (vastausprosentti 33). Henkilöstön yhteystiedot saatiin ELY-keskuksien Internet-sivujen henkilöstöhaun avulla. Ohjelma listasi kaikki ko. vastuualueeseen kuuluvat henkilöt, sähköpostiosoit-

[49] Ks. Lukkarinen (2005, 229); Janhonen & Nikkonen (2001, 12).

teineen, (osittain työnkuvineen) ja tehtävänimikkeineen. (Ely-keskus.fi/henkilöstöhaku.)[50] Tehtävänimikkeistä ja työnkuvista päätettiin mukaan ottaa pääasiassa ympäristöasioiden parissa toimivat, sillä he ovat tutkimuksen kannalta oleellisimpia. Tutkimuksen ulkopuolelle jätettiin mm. tehtävänimikkeet: toimistosihteeri, aulapalvelu-henkilö, siivooja, huoltotyöntekijä, monitaitoinen vesi- ja rakennustyöntekijä sekä harjoittelija. Tutkimukseen osallistuneiden henkilöiden taustatiedot esitetään taulukossa 3.

Taulukko 3. Tutkimukseen osallistuneiden taustatiedot (N=395).

	n	%
Sukupuoli		
Nainen	152	38
Mies	240	61
Tieto puuttuu	3	1
Yhteensä	395	100
Ikä		
25-35	39	10
36-45	94	24
46-55	147	37
56-65	106	27
Tieto puuttuu	9	2
Yhteensä	395	100
Työvuosien määrä ympäristöhallinnossa		
1-5	45	11
6-10	56	14
11-20	152	39
Yli 20	131	33
Tieto puuttuu	11	3
Yhteensä	395	100
Hallinnon uudistuksessa aiemmin mukana oleminen		
Kyllä	205	52
Ei	187	47
Tieto puuttuu	3	1
Yhteensä	395	100

[50] Henkilöstöhaku on poistettu käytöstä (marraskuu 2013).

	n	%
Koulutus		
Perus- tai keskiaste	33	8
Alin korkea-aste	52	13
Alempi korkeakouluaste	62	16
Ylempi korkeakouluaste	245	62
Tieto puuttuu	3	1
Yhteensä	395	100
Tehtävänkuva[51]		
Ympäristön/luonnonsuojelu	176	44
Ympäristön tilan seuranta	34	9
Alueiden käyttö	48	12
Vesivarojen käyttö	99	25
Jokin muu	35	9
Tieto puuttuu	3	1
Yhteensä	395	100
ELY – keskuksen sijainti		
Etelä-Suomi	76	19
Keski-Suomi	81	21
Länsi-Suomi	80	20
Itä Suomi	83	21
Pohjois-Suomi	72	18
Tieto puuttuu	3	1
Yhteensä	395	100

Henkilöstötyöryhmän raportin (2008) mukaan syynä tehtäväryhmien sisäiseen sukupuolijakaumaan pidetään usein töiden luonteen jakaantumista sellaisiin töihin, joihin joko miehet tai naiset hakeutuvat vastakkaista sukupuolta useammin esimerkiksi koulutustaustansa takia. Ympäristökeskusten (nykyisin ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueiden) kenttätöissä sukupuolijakauman painottumista selkeästi miehiin voidaan selittää sillä, että työt ovat pääosin fyysistä maastotyötä ja rakentamista. Viranomaisten toimipisteiden välillä esiintyvän poikkeaman arvioitiin johtuvan miesvaltaisten kenttätöiden jakaantumisesta epätasaisesti ympäristökeskusten

[51] Tehtävänkuvajaottelussa *ympäristönsuojelulla* tarkoitetaan ilmastonmuutoksen hillitsemistä, otsonikerroksen suojelua, ilmansuojelua, meluntorjuntaa, vesiensuojelua, jätteitä ja jätehuoltoa, maaperänsuojelua sekä ympäristön hoitoa ja kunnostusta. *Luonnonsuojelulla* tarkoitetaan luonnon monimuotoisuuden turvaamista yleisesti. *Ympäristön tilan seurannalla* tarkoitetaan rehevöitymisen, happamoitumisen, otsonikadon, ilmastonmuutoksen, ympäristön kemikalisoitumisen, jätteiden, melun ja tärinän yms. seurantaa. *Alueiden käytöllä ja rakentamisella* tarkoitetaan kulttuuriympäristön hoitoa, kulttuuriperintöä, rakennussuojelua, rantarakentamista ja kaavoitusta. *Vesivarojen käytöllä ja hoidolla* tarkoitetaan vesihuoltoa, pohjaveden käyttöä, rantojen kunnostusta, vesistöjen kunnostusta ja hoitoa, tulvia, vesistöjen säännöstelyä, patoja ja patoturvallisuutta sekä vesirakentamista. (Ymparisto.fi/b.)

välillä. (Aluehallinnon uudistamishanke 2008b, 63–64.) Tässä tutkimuksessa vastaajien sukupuolen ja muiden taustamuuttujien välillä ei ollut tilastollisesti merkitseviä eroja.

Tutkimuksissa sukupuolen ohella yleisimmin käytetty taustamuuttuja on vastaajien ikä. Myös tässä tutkimuksessa on oletettu, että vastaajien ikä vaikuttaa kokemukseen uudistuksesta (voidaan olettaa, että nuoremmat ovat yleisemmin uudistusmyönteisiä kuin iäkkäämmät henkilöt). Tässä tutkimuksessa on lisäksi huomioitava, että mitä nuorempi henkilö on, sitä vähemmän aikaa hän on ehtinyt työskennellä ympäristöhallinnossa eikä ole ehtinyt olla mukana aiemmissa muutoksissa. Tämä saattaa vaikuttaa mielipiteisiin eri tavalla kuin henkilöillä, jotka ovat toimineet ympäristöhallinnossa paljon pidempään, olleet hallinnon muutoksessa aiemminkin ja ovat lisäksi tottuneet aiempaan organisaatiomalliin, mikä saattaa lisätä myös muutosvastarintaa (Fineman 2000, 13). Lomakkeessa kysyttiin vastaajien syntymävuotta, joka muutettiin ikä-muuttujaksi ja luokiteltiin neljään luokkaan. Taulukosta 3 nähdään, että suurin osa (37 %) vastaajista oli 46–55 -vuotiaita. Vastaajien keski-ikä oli 52 vuotta. Työvuosien määrä luokiteltiin myös neljään luokkaan. Suurin osa vastaajista (39 %) oli työskennellyt ympäristöhallinnossa 11–20. Vastaajat olivat työskennelleet ympäristöhallinnossa keskimäärin 17 vuotta.

Oletuksena oli myös, että hallinnon uudistuksissa aiemmin mukana olemisella saattaisi olla vaikutusta mielipiteisiin. Vastaajista 52 % oli ollut mukana muutoksessa mukana myös aiemmin. Vastaajien koulutustaso on myös yksi vastaajien käsityksiä ohjaava ja selittävä tekijä. Koulutusaste luokiteltiin kyselylomakkeeseen tilastokeskuksen luokituksen mukaisesti.[52] (tilastokeskus.fi.) Jatkotarkasteluja varten koulutustausta luokiteltiin neljään luokkaan: 1= Perus- tai keskiaste (alempi+ ylempi perusaste+ keskiaste+ koulutusaste tuntematon), 2=alin korkea-aste, 3=alempi korkeakouluaste, 4= ylempi korkeakoulutusaste (ylempi korkeakouluaste+ tutkijakoulutusaste). Suurimmalla osalla (62 %) vastaajista on ylemmän korkea-asteen tutkinto.

Alueellisissa tarkasteluissa perusjoukon lukumäärät laskettiin ELY-keskusten Internet-sivujen henkilöhaun avulla kyselylomaketta lähetettäessä (ely-keskus.fi).

---

[52] Alempi perusaste (kansakoulu)
Ylempi perusaste (keskikoulu/peruskoulu)
Keskiaste (ylioppilas/ammatillinen tutkinto)
Alin korkea-aste (ei ammattikorkeakoulututkinto esim. teknikko, agrologi)
Alempi korkeakouluaste (ammattikorkeakoulu tutkinto/ yliopiston alempi korkeakoulututkinto)
Ylempi korkeakouluaste (ylempi ammattikorkeakoulututkinto/ylempi yliopiston korkeakoulututkinto)
Tutkijakoulutusaste (lisensiaatin/tohtorin tutkinto)
Koulutusaste tuntematon

Taulukko 4. Vastaajien määrä alueittain.

	N Vastaajat	N Perusjoukko	Alueellinen vastaus prosentti
Etelä-Suomi	76	148	51
Keski-Suomi	81	218	37
Itä-Suomi	83	281	30
Länsi-Suomi	80	278	29
Pohjois-Suomi	72	256	28
Tieto puuttuu	3		
Yhteensä	395	1181	33

Tutkimukseen osallistuneiden määrä on alueiden välillä tasainen (khiin neliö – testin perusteella tutkimukseen osallistuneiden alueellisessa jakautuneisuudessa ei esiintynyt tilastollisesti merkitseviä eroja). Sen sijaan alueiden väliset vastausprosentit eroavat toisistaan. Taulukosta 4 nähdään, että Etelä-Suomessa oli pienin perusjoukko, mutta suurin vastausprosentti (51 %). Itä- ja Länsi-Suomessa on suurimmat perusjoukot, mutta vastausprosentit olivat alle kokonaisvastausprosentin (33 %). Heikoin vastausprosentti oli Pohjois-Suomessa (28 %). [53]

5.2 Kvalitatiivinen tutkimusote

Kvalitatiivinen tutkimus pyrkii tutkimaan kohdetta kokonaisvaltaisesti ja tavoitteena on todellisen, moninaisen elämän kuvaaminen (Hirsjärvi ym. 2009, 161). Tässä tutkimuksessa kvalitatiivisen tutkimusotteen tavoitteena oli syventää kvantitatiivisella tutkimuksella saatuja tuloksia ja pohtia edelleen seikkoja, jotka vaikuttavat henkilöstön kokemuksiin. Kvalitatiivinen aineisto koostuu sekä kyselylomakkeessa olleista avoimista kysymyksistä että ryhmähaastatteluista. Lisäksi yksi henkilöhaastattelu tehtiin puhelimitse. Henkilöhaastattelu sopi aineistoon, koska tavoitteena oli selvittää kokemuksia, ei ryhmän toimintaa. Tässä tutkimuksessa ryhmähaastatteluja käytettiin yksilöhaastattelujen sijaan, jolloin tarkoituksena oli saada useampia näkemyksiä esiin kerralla sekä saada enemmän tietoa, kun osallistujat rohkaisevat ja tukevat toisiaan haastattelun aikana. (Ks. Eskola & Suoranta 2001, 94.)

[53] Kvantitatiivisen tutkimuksen analyysimenetelmät on esitelty tarkemmin tulosten yhteydessä.

5.2.1 Menetelmänä ryhmähaastattelu

Alasuutarin (2011, 151–153) mukaan yksilö- ja ryhmähaastattelut tuottavat eriluonteista aineistoa, mikä tulee ottaa huomioon aineiston tulkinnassa. Yksilöhaastattelussa ihmiset keskittyvät siihen, mitä juuri he asioista ajattelevat ja miten he eroavat muista ryhmän jäsenistä. Ryhmähaastattelussa korostuu usein se, mikä yksilöille on yhteistä ryhmän jäseninä, kun taas yksilölliset eroavaisuudet ja henkilökohtaiset tuntemukset jäävät pois. Näin tutkijalla on mahdollisuus huomioida niitä termejä, käsitteitä ja tapoja, joiden puitteissa ryhmä toimii ja ajattelee kulttuurisena ryhmänä. Eli yksilöhaastattelussa yksilö voi kuvata ryhmäänsä ja kertoa kulttuurista, mutta ryhmätilanteessa se on läsnä. Myös Ruusuvuori (2010, 294–295) toteaa, että haastatteluissa ja niiden analysoinnissa on otettava huomioon myös vuorovaikutusprosessi, missä aineisto on syntynyt. Tämän tutkimuksen ryhmähaastatteluissa yksilöt näyttivät tuovan esiin myös oman henkilökohtaisen kantansa asioihin, vaikka se olisi poikennut muun ryhmän kannasta.

Valtonen (2005, 223–224) erottaa ryhmähaastattelun ja -keskustelun toisistaan ryhmän vuorovaikutuksen luonteen perusteella. Ryhmähaastattelussa vuorovaikutus painottuu haastattelijan ja kunkin osallistujan välille, jolloin ryhmähaastattelut ovat tavallaan yksilöhaastatteluja ryhmätilanteessa. Haastattelija esittää tietyn kysymyksen kaikille vuorotellen ja pitää näin kontrollin itsellään eikä rohkaise keskusteluun. Ryhmäkeskustelussa puolestaan vetäjä antaa osallistujille teemoja, joista keskustellaan. Tässä tutkimuksessa käytettyä menetelmää voisi luonnehtia edellisten välimuodoksi, jolloin haastattelija antoi osallistujille keskusteltavan teeman ja antoi osallistujien keskustella teemasta vapaasti juurikaan siihen puuttumatta. Mikäli keskustelu tyrehtyi tai keskustelu ohjautui sivupolulle, haastattelija esitti tarkentavia kysymyksiä.[54] Teemoihin oli ennalta laadittu tarkentavia kysymyksiä, jotka esitettiin keskustelun lomassa, mikäli keskustelu ei itsestään niihin päätynyt.

Tässä tutkimuksessa ryhmähaastatteluilla tarkoitetaan järjestettyä tilaisuutta, mihin osallistujat saivat itse ilmoittautua. Kutsu tilaisuuteen lähettiin ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen ympäristön- ja luonnonsuojeluyksiköiden päälliköille (yhteensä 25 kpl). Ajantasaiset yhteystiedot saatiin ELY-keskusten kirjaamoista. Tutkimukseen valittiin Pirkanmaan lähimaakuntien ELY-keskuksia. Päälliköitä pyydettiin tiedustelemaan yksiköistään tutkimukseen osallistujia. Näin saatiin yhteensä 26 henkilöä neljästä eri ELY-keskuksesta, viideltä eri paikkakunnalta.

---

[54] Ks. Lehtomaa (2005, 170).

Ryhmiä muodostui yhteensä viisi, joissa kussakin oli kahdesta seitsemään henkilöä. Kahdessa ryhmässä oli mukana yksikön päällikkö. Yksi henkilö ei päässyt aikataululliset syiden vuoksi osallistumaan ryhmähaastatteluun ja häntä haastattelin puhelimitse käyttäen samoja teemoja ja kysymyksiä kuin ryhmähaastatteluissakin. Haastattelut kestivät 1,5–2,5 tuntia, yksilöhaastattelun kesto oli 45 minuuttia. Kukin haastattelu aloitettiin esittelemällä kvantitatiivisen tutkimuksen tuloksia henkilöstön pääkokemuksesta, joka liittyi tyytyväisyyteen. Tämän yhteydessä kysyttiin, mikä on nykyinen tilanne pääkokemuksen suhteen, kun kyselystä on kulunut kaksi vuotta ja uudistuksen toteuttamisesta neljä vuotta. Kaikki haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin pääpiirteittäin, ei kuitenkaan sanatarkasti. Haastateltavat olivat ympäristöalan asiantuntijoita, joista 18 oli miehiä ja kahdeksan naisia.

5.2.2 Ryhmähaastatteluaineiston analysointi

Alasuutarin (2011, 39, 43–46) mukaan laadullisen aineiston analyysi koostuu kahdesta vaiheesta: havaintojen pelkistämisestä ja arvoituksen ratkaisemisesta, jotka käytännössä kuitenkin nivoutuvat toisiinsa. Ihmisten väliset erot antavat yleensä johtolankoja jonkin asian ymmärrettäväksi tekemisestä tai siitä, mistä jokin asia johtuu. Johtolankojen perusteella arvoitus voidaan ratkaista. Tätä vaihetta kutsutaan myös tulosten tulkinnaksi. Tulkitsemisella viitataan muuhun tutkimukseen ja kirjallisuuteen tai erillistä tilastollista aineistoa käytetään johtolankana pelkistämällä saatujen johtolankojen rinnalla arvoituksen ratkaisemisessa. Näin on tehty tässä tutkimuksessa, tulkinnassa on käytetty apuna sekä aiempaa tutkimusta, kirjallisuutta sekä erillistä tämän tutkimuksen puitteissa tuotettua tilastollista aineistoa.

Tämän tutkimuksen kvalitatiivista osuutta ja haastattelua ohjasivat ennalta määrätyt teemat (liite 4), jonka puitteissa haastateltavia ohjattiin keskustelemaan. Teemat nojautuivat teoreettiseen viitekehykseen, jolloin teoreettinen ja empiirinen osuus kytkeytyvät toisiinsa ja keskustelevat keskenään. Johtopäätösten yhteydessä tuloksia peilataan teoreettiseen taustaan. (Ks. Juppo 2011, 82.) Esitetyt kysymykset olivat yleisiä ja osittain hyvin konkreettisia, jolloin saatu aineisto käsittää sekä kokemuksellista että käsityksiin perustuvaa tietoa. Laineen (2001, 36–37) mukaan kokemuksista puhuminen eroaa käsityksistä puhumisesta. Kokemukset ovat aina yksittäisiä ja niillä on jokin erityinen merkitys. Kokemus ei tule koskaan loppuun asti ymmärretyksi vaan siihen jää määrittämättömiä puolia. Yleisellä tasolla esitetyt kysymykset ohjaavat vastaamaan käsitysten ja mielipiteiden tasolla. Käsitykset eivät aina ole omien kokemusten

perusteella luotuja vaan useimmiten yksilölliset käsitykset ovat lähtöisin yhteisöstä ja ovat muotoutuneet mm. sosialisaation kautta.

Tutkimuksen haastatteluaineiston analyysiksi valittiin sisällönanalyysi, jonka avulla pyrittiin teemojen kautta selittämään, tulkitsemaan sekä ymmärtämään tutkimuskohdetta (ks. Hirsjärvi ym. 2009, 166, Laine 2001, 26–43). Analyysi aloitettiin kuvauksella siitä, mitä haastatteluissa oli kerrottu. Tässä vaiheessa jo erotettiin se, mikä tutkijan mielestä oli tutkimuksen kannalta olennaista. Kuvauksen kielenä käytettiin haastateltavan käyttämää kieltä (litterointi). Haastattelut on käsitelty niin, ettei yksittäisiä henkilöitä voi tunnistaa. Kuvauksen jälkeen monimuotoisesta ja hajanaisesta aineistosta etsittiin ennalta määrättyihin teemoihin liittyviä merkityskokonaisuuksia sekä tarpeen mukaan muodostettiin uusia teemoja. Tällöin tutkija tulkitsee omalla kielellään edellistä kuvauskieltä. Analyysillä pyritään siis tematisoimaan ja käsitteellistämään puhetta. Tämä ei tarkoita abstrahointia siinä merkityksessä, että yksilölliset piirteet kadotettaisiin etsimällä vain kaikille haastatelluille yhteisiä merkityskokonaisuuksia. Viimeisessä vaiheessa merkityskokonaisuuksien välisten suhteiden selvittämisen avulla luotiin lopullinen kokonaiskuva tutkittavasta ilmiöstä. (Ks. Laine 2001, 38–43; Tesch 1990, 25–26.)

Ryhmäkeskustelussa saatu aineisto oli rönsyilevää ja keskustelu siirtyi aiheesta toiseen nopeasti, jolloin välillä jouduttiin palaamaan käsiteltävään teemaan. Tällöin aineistosta piti siirtää rönsyilleet keskustelun osat tiettyihin sopiviksi tulkittuihin teemoihin. Teemat olivat:

1. Muutosprosessi
2. Muutoksen johtaminen
3. Organisaatiokulttuuri
4. Hallinnon hajanaisuus
5. Lupa- ja valvontatehtävät
6. Ympäristöhallinnon tulevaisuus

Teemat 1-3, 6 olivat ennalta määritelty ja teemat 4-5 muodostuivat aineiston perusteella. Haastattelujen avulla haluttiin selvittää muutosprosessin, muutoksen johtamisen sekä organisaatiokulttuuriin liittyvien muutosten vaikutusta kokemuksiin. Lisäksi haluttiin selvittää haastateltavien näkemyksiä ja toiveita liittyen ympäristöhallinnon tulevaisuuteen. Analyysissä pyrittiin huomioimaan myös enemmistöstä poikkeavat vastaukset ja tuloksia havainnollistetaan suorilla lainauksilla.

5.3 Aineistojen luotettavuus

5.3.1 Kvantitatiivinen aineisto

Vastausprosentin katsotaan olevan yksi tutkimuksen luotettavuuden ilmaisijoista. Nykyisin vastausprosenttien arvellaan olevan pääosin alle 50 %:n suuruisia. (Vehkalahti 2008, 44.) Kihn ja Ihantola (2008, 85–86) toteavat Diamondiin (2000) viitaten, että mikäli vastausprosentti on liian alhainen, tulokset saattavat vinoutua eikä yleistyksiä voi tehdä. Mikäli vastaajat edustavat hyvin perusjoukkoa, huoli on aiheeton. Vastausprosentti oli tutkimuksessa alhainen, mutta vastaajien määrä oli kuitenkin riittävä tilastollisen analyysin tekemiseen. Vastaamatta jättämiseen vaikutti todennäköisesti se, että kyselyjä tehtiin aluehallinnossa uudistuksen ajankohtaisuuden vuoksi muitakin (Hyvönen ym. 2012). Myös työkiireet sekä aihealueen ja kysymysten arkaluonteisuus saattoivat laskea vastausprosenttia. Palautetta saatiinkin henkilöllisyyden paljastumisen pelkoon liittyen.

Tämän tutkimuksen vastauskatoa pyrittiin vähentämään saatteella, joka herätti mielenkiinnon tutkimusta kohtaan ja innosti vastaamaan kyselyyn. Lisäksi oletettiin, että helpoin tapa vastata olisi juuri sähköinen lomake, sillä nykyään suurin osa työajasta vietetään tietokoneen ääressä. Tällöin lomakkeen täyttäminen olisi helppoa aloittaa ja jatkaa myöhemmin ja lähettää napin painalluksella. Vastausprosentin nostamiseksi kysely lähetettiin kaikkiaan viisi kertaa, mistä jo alkoikin tulla negatiivista palautetta. Osa lomakkeista oli täytetty vain osittain (25 kpl), mutta alhaisen vastausprosentin vuoksi nekin otettiin mukaan tutkimukseen.

Vastaamatta jättämisen syitä olivat palautteen mukaan mm. se, että uudistuksen voimaantulosta oli kulunut liian lyhyt aika mielipiteen muodostamiseksi (1kpl), liian lyhyt aika töissä ympäristöhallinnossa (2kpl), kysymykset kehnoja tai hankalia (2kpl), kyselyillä kiusataan ihmisiä, ei johda mihinkään (1kpl), henkilöllisyyden paljastumisen pelko (useita). Alkula (1999, 67, 139) toteaa, että vastauskatoa aiheuttaa lisäksi tutkimuksen aihe. Mikäli se koetaan mielekkääksi ja tärkeäksi oman elämän kannalta, annetaan tietoja asiasta mielellään. Yhdentekeviin tai etäisiin asioihin suhtaudutaan varauksellisesti. Tämän tutkimuksen vastauskatoon tuskin aiheen yhdentekevyys on vaikuttanut, sillä kyseessä on kohderyhmän oma työ ja siihen vaikuttavat asiat.

Tutkimuksen yhteydessä pohdittiin tilastollisen merkitsevyyden testaamisen tarpeellisuutta, sillä kyseessä on kokonaistutkimus eikä otanta. Testauksessa tutkitaan, voiko otoksesta saatuja tuloksia yleistää perusjoukkoon, ja onko sattuman todennäköisyys muuttujien väliseen riippuvuuteen tai ryhmien väliseen eroon tarpeeksi pieni.

Koska kaikki tutkittavat eivät yleensä kummassakaan asetelmassa vastaa, muodostuu aineistoon kato. Testit eivät kuitenkaan pohjaudu kadon vaikutuksen huomioimiseen, vaan otannasta aiheutuneiden satunnaisvirheiden todennäköisyyteen. (Heikkilä 2008, 190.) Howellin (1995, 6-7) mukaan otoksen ollessa satunnainen ja riittävän suuri, perusjoukon ominaisuuksia voidaan ennustaa hyvällä tarkkuudella.

Katoanalyysissä pyrittiin osoittamaan, että vastaajat edustavat perusjoukkoa. Katoanalyysillä myös osoitettiin, että aineistoa voi käsitellä kuin otosta, vaikka kyseessä onkin kokonaistutkimus. Katoanalyysin perusteella voidaan todeta, että tässä tutkimuksessa kato perustuu sattumaan, jolloin aineistoa voidaan testata ja analysoida kuin otantaan perustuvaa aineistoa.

Katoanalyysi

Aluehallinnon uudistamishankkeen (2008b, 11) mukaan vuoden 2007 lopussa henkilöstömäärä silloisissa ympäristökeskuksissa oli 1751. Henkilöstön määrä ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueilla joulukuussa 2012 oli 1138. Katoanalyysissä on käytetty tilastoja, jotka parhaiten kuvaavat perusjoukkoa, kuten ELY-keskusten talous- ja henkilöstöhallintoyksiköstä saatuja tilastoja henkilöstöstä joulukuulta 2012. Lisäksi on käytetty ympäristökeskusten vuoden 2009 joulukuun tilastoja, sillä tarkkuudella kuin ne löytyvät Valtion raportointipalvelun Netra-sivustolta (netra.fi). Tilastojen yhteydessä pitää huomioida, että vertailuryhmissä (2009 ja 2012) on mukana kaikkien tehtävänkuvien edustajat (toisin kuin tutkimuksessa, missä N=1181), mikä saattaa näissä ryhmissä lisätä mm. perus- ja keskiasteen suorittaneiden määriä sekä vaikuttaa ikäjakaumaan.

Tutkimukseen osallistuneiden ja perusjoukon sukupuolijakauma on sama, miehiä oli 61 % ja naisia 39 %. Tiedot sukupuolesta saatiin ELY-keskusten henkilöhaun kautta (ely-keskus.fi). Sukupuolijakauman perusteella vastaajat edustavat pääosin hyvin perusjoukkoa.

Ikäjakaumat eroavat khiin neliö -testin perusteella tutkimukseen osallistuneiden ja vuoden 2012 henkilöstön välillä tilastollisesti merkitsevästi ($p=.008$). Tutkimukseen osallistuneita 36–45-vuotiaita oli 24 %, kun vuoden 2012 tilaston mukaan tämän ikäisiä oli 19 %. Tutkimukseen osallistuneita 56–65-vuotiaita oli pienempi määrä (27 %) kuin tilastojen mukaan tämän ikäisiä vastuualueella työskentelee (34 %) (taulukko 5).

Taulukko 5. Ympäristökeskusten henkilöstön, ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen henkilöstön ja tutkimukseen osallistuneiden ikäjakaumat.

	Ikä				
	25–35	36–45	46–55	56–65	Yhteensä
Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue 2012 (%)	11	19	35	34	99
Tutkimukseen osallistuneet (%)	10	24	37	27	98

Tutkimukseen osallistuneiden koulutustaustaa verrattiin vuoden 2009 ympäristökeskusten henkilöstön koulutustaustaan (taulukko 6). Tämä antaa viitteitä tutkimuksen perusjoukon koulutusasteesta. Tiedot ovat peräisin valtion raportointipalvelun Internet-sivustolta (netra.fi).

Taulukko 6. Perusjoukon ja vastaajien koulutusasteen vertailu.

Koulutusaste	Ympäristökeskukset 2009 %	Tutkimukseen osallistuneet %
Perus/keskiaste/tuntematon	23	8
Korkea-aste	77	92
Yhteensä	100	100

Ympäristökeskusten henkilöstön (2009) ja tutkimukseen osallistuneiden koulutustaso on pääosin korkea-asteen koulutus. Khiin neliö -testin perusteella vuoden 2009 tilaston ja tutkimukseen osallistuneiden koulutustaustoissa oli tilastollisesti erittäin merkitseviä (p=.000) eroja, 2009 tilaston mukaan henkilöstössä oli suhteellisesti enemmän alemman koulutustason edustajia kuin tutkimukseen osallistuneissa. Koulutusindeksi oli vastaajilla myös hieman korkeampi (6,3) kuin henkilöstöllä joulukuussa 2012 (5,2). Tiedot henkilöstön koulutusindeksistä saatiin ELY-keskusten talous- ja henkilöstöhallintoyksiköstä.[55]

Päätehtäväalueet olivat ympäristökeskuksissa ja ovat ELY-keskusten ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualueilla jaettu eri tavoin keskuksesta riippuen. Tämän vuoksi perusjoukon ja tutkimukseen osallistuneiden tehtäväalueita ei voitu vertailla. Myös-

[55] Koulutustasoindeksi lasketaan seuraavasti:

keskiaste	(3,5)
alin korkea-aste	(5)
alempi korkeakouluaste	(6)
ylempi korkeakouluaste	(7)
tutkija	(8)
muut	(1,5)

Henkilöt, jotka ovat suorittaneet esim. maisterin tutkinnot kerrotaan seitsemällä jne. Kaikki luvut tämän jälkeen lasketaan yhteen ja jaetaan kokonaishenkilömäärällä (ELY-keskusten talous- ja henkilöstöhallintoyksikkö).

kään perusjoukon työvuosien määrästä ei saatu tietoja. Sen sijaan verrattiin tehtävänkuvia ja ympäristötehtäviin käytettyä työaikaa (htv) tehtäväalueittain (taulukko 7) (ks. Puomio 2012, 9).

Taulukko 7. Tehtävänkuvien ja ympäristötehtäviin käytetyn työajan (htv) vertailu.

Tehtävänkuva	Vastaajien lkm	Ympäristötehtäviin käytetty työaika (htv) 2011
Ympäristön-/luonnonsuojelu	176 (45 %)	399 (45 %)
Ympäristön tilan seuranta	34 (9 %)	97 (11 %)
Alueiden käyttö	48 (12 %)	106 (12 %)
Vesivarojen käyttö	99 (25 %)	223 (25 %)
Jokin muu	35 (9 %)	64 (7 %)
Tieto puuttuu	3	
Yhteensä	395	889

Taulukosta 7 voidaan todeta, että eniten työtä (henkilötyövuosina mitattuna) tehdään ympäristön- ja luonnonsuojelun tehtävissä (ympäristötehtäviin käytetystä työajasta 45 %). Tutkimukseen osallistujien määrä mukailee henkilötyövuosien määrää, ympäristön- ja luonnonsuojelun tehtävissä toimii 45 % vastaajista. Ympäristön tilan seurantaan käytetään henkilötyövuosia vähiten (11 %), ja tutkimukseen osallistuneista vähiten (9 %) ilmoitti tehtäväalueekseen tämän. Myös muilla tehtäväalueilla ympäristötehtävien henkilötyövuosien ja tutkimukseen osallistuneiden suhteelliset osuudet ovat lähes samat.

Katoanalyysin yhteenvetona voidaan todeta, että sukupuolen, tehtävän kuvan sekä vastaajien työpaikan alueellisen jakautumisen perusteella tutkimukseen osallistujat edustavat hyvin perusjoukkoa. Ikäjakaumassa ja koulutustaustassa esiintyi tilastollisesti merkitseviä ja erittäin merkitseviä eroja tilastojen ja tutkimukseen osallistujien välillä. Erot saattavat kuitenkin olla seurausta siitä, että tilastoissa oli mukana laajempi perusjoukko kuin mikä oli tutkimuksen varsinainen perusjoukko, josta jätettiin sellaiset tehtävänimikkeet tutkimuksen ulkopuolelle, jotka eivät liittyneet varsinaisiin ympäristötehtäviin, kuten aulapalveluhenkilö, sihteeri ja rakennusmies. Tällöin laajemman perusjoukon koulutustaustassa oli todennäköisemmin mukana enemmän alemman koulutusasteen edustajia kuin tutkimuksen perusjoukossa. Perusjoukkojen erilaisuudella saattaa olla vaikutusta myös ikäjakaumaan.

5.3.2 Kvalitatiivinen aineisto

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa voidaan klassisessa jaottelussa puhua sisäisestä ja ulkoisesta validiteetista sekä rakennevaliditeetista. Sisäinen validiteetti käsittää tutkimusvaiheiden tarkan kuvauksen. Tähän sisältyy myös yhtenäisyys, mikä tarkoittaa tulkintojen kytkemistä dataan ymmärrettävästi. Lisäksi sisäiseen validiteettiin liittyy uskottavuus eli tutkimusprosessin loogisuus. (Kihn & Ihantola 2008, 92.) Tämän tutkimuksen yhteydessä on kuvattu, miten kvalitatiivinen aineisto (kyselylomakkeen avoimet kysymykset ja ryhmähaastattelut) on kerätty ja analysoitu.

Lomakkeessa oli kvantitatiivisten kysymysten lisäksi kvalitatiivisia avoimia kysymyksiä, joiden avulla tarkennettiin kvantitatiivisilla kysymyksillä saatujen vastausten merkityksiä. Avointen kysymysten analysoinnissa käytettiin aineistolähtöistä sisällön erittelyä, jolloin saatiin vastaukset määrälliseen muotoon (Eskola & Suoranta 1998, 185–188). Lisäksi analyysissä käytettiin teemoittelua, jonka avulla saatiin kvantitatiivisen osuuden vastauksia tarkennettua (Eskola & Suoranta 1998, 174–184). Kvalitatiivisista vastauksista esitetään myös suoria lainauksia, jolloin lukija voi itse päätellä tulkinnan luotettavuuden.

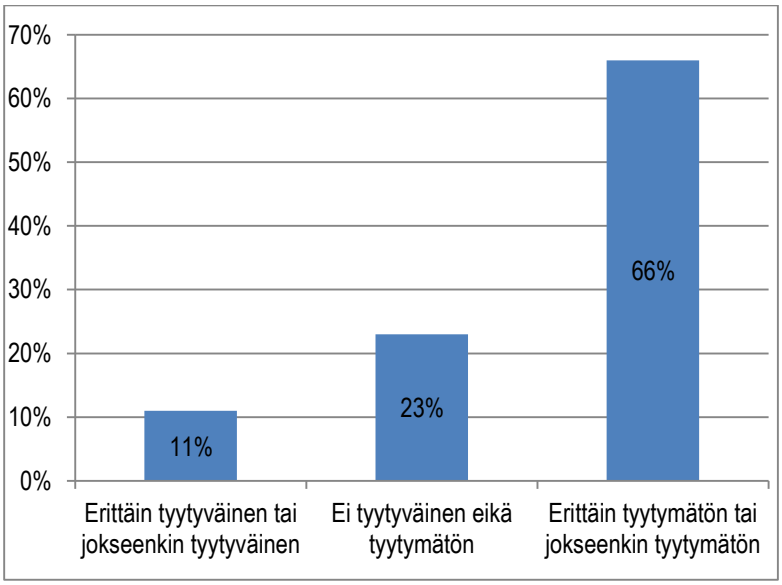
Ryhmähaastatteluja voidaan pitää haastavina, jolloin ongelmia aiheuttaa esimerkiksi kaikille sopivan yhteisen ajan löytyminen. Ryhmähaastattelun rajoituksina voidaan myös pitää mahdollista yksilöllisyyden tai vähemmistön mielipiteiden katoamista tai jäämistä liian vähemmälle huomiolle. Ryhmän jäsenet myös kontrolloivat toisiaan ja näin vaikuttavat toisiinsa. Tällöin osallistujat saattavat muuttaa mielipiteitään toisten mielipiteiden mukaisiksi. Ryhmähaastatteluissa haastattelijan rooli korostuu verrattuna yksilöhaastatteluihin, sillä ryhmää on vaikeampi hallita ja kontrolloida kuin yksilöä. Riippuu haastattelijan kyvyistä, paljonko dominoivat henkilöt saavat heikennettyä hiljaisempien keskusteluyrityksiä. Haastattelijan pitää luottaa omaan intuitioonsa ja tehdä tarvittavia lisäkysymyksiä sekä siirtyä sujuvasti aiheesta toiseen. (Pötsönen & Pennanen 1998, 4, ks. Krueger & Casey 2000, 3-4.)

Kaikissa haastattelutilanteissa vetäjän näkyvät reaktiot voivat vaikuttaa esimerkiksi sosiaalisesti suotavien vastausten antamiseen. Ryhmähaastattelun validiteettia pidetään yleisesti hyvänä. Ryhmähaastatteluissa sisäinen validiteetti on riippuvainen siitä miten luotettavasti saadaan tietoja tutkittavista. Ryhmähaastatteluissa ihmiset avautuvat yleensä herkemmin kuin yksilöhaastatteluissa. Lisäksi osallistujilta tulee koko ajan virikkeitä, jotka puuttuvat yksilöhaastatteluista. (Pötsönen & Pennanen 1998, 4, 13–14, Krueger & Casey 2000, 11.) Tässä tutkimuksessa kahteen ryhmähaastatteluun osallistui myös päällikkötason henkilöitä, millä saattoi olla vaikutusta mui-

den antamiin vastauksiin. Tällöin oli huomattavissa hienoista varovaisuutta vastauksissa etenkin muutosjohtamiseen liittyvästä teemasta keskusteltaessa. Tutkimuksen ryhmähaastattelut sujuivat kaiken kaikkiaan ongelmitta ja jokainen osallistuja sai kertoa mielipiteensä.

Luku VI Tutkimuksen tulokset

6 Aluehallintouudistus henkilöstön kokemana

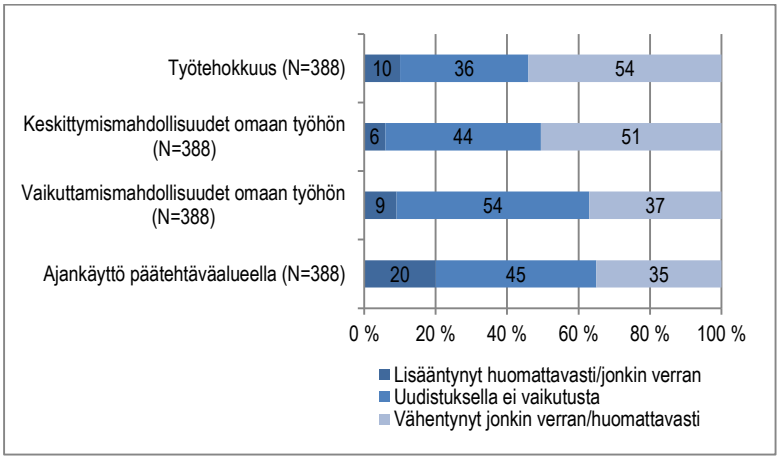


Kuvio 11. Yleinen mielipide uudistuksesta (N=391).

Suurin osa vastaajista oli jokseenkin tyytymättömiä tai erittäin tyytymättömiä uudistukseen (kuvio 11). Ristiintaulukoinnin avulla selvitettiin taustamuuttujien vaikutusta yleiseen mielipiteeseen uudistuksesta. Tyytymättömämpiä uudistukseen olivat erityisesti 36–44 –vuotiaat, 6-10 vuotta ympäristöhallinnossa työskennelleet ja korkeimmin koulutetut. Erot eivät kuitenkaan olleet tilastollisesti merkitseviä. Ainoastaan tehtävänkuva vaikutti Kruskal Wallis – testin mukaan tilastollisesti merkitsevästi mielipiteeseen uudistuksesta (X^2 (3)=11.71, p=.008). Tehtäväkohtaisessa tarkastelussa ympäristön- ja luonnonsuojelun tehtävissä toimivat olivat tyytymättömämpiä uudistukseen. Alueidenkäytön tehtävissä toimivista useampi oli tyytyväinen uudistukseen kuin muissa tehtävissä toimivista.

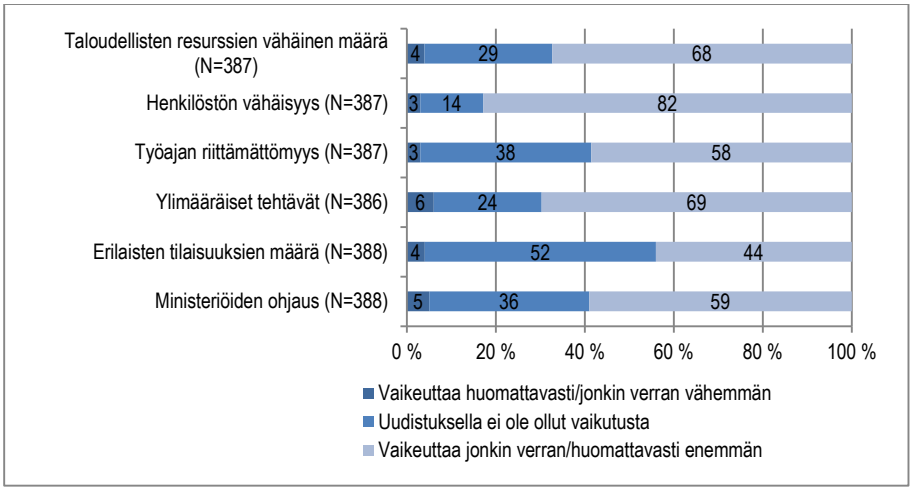
Lisäksi selvitettiin uudistuksen vaikutuksia työtehokkuuteen, omaan työhön keskittymis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin sekä ajankäyttöön (kuvio 12). Noin puolet

vastaajista katsoi työtehokkuuden (54 %) ja omaan työhön keskittymismahdollisuuksien (51 %) vähentyneen. Noin kolmasosa vastaajista koki vaikuttamismahdollisuudet omaan työhön (37 %) ja ajankäytön päätehtäväalueella (35 %) vähentyneen. Toisaalta viidesosa vastaajista koki ajankäytön päätehtäväalueella (20 %) lisääntyneen ja joka kymmenes katsoi muutoksen lisänneen työtehokkuutta (10 %) ja omaan työhön vaikuttamismahdollisuuksia (9 %).



Kuvio 12. Uudistuksen vaikutukset työtehokkuuteen, keskittymis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin omaan työhön sekä ajan käyttöön.

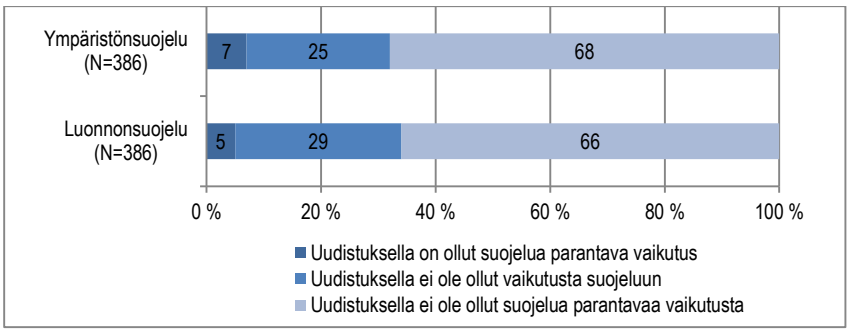
Tutkimuksessa selvitettiin myös uudistuksen vaikutuksia työn hoitamisen laatuun ja kysyttiin, mitkä seikat vaikeuttavat työtä uudistuksen jälkeen. Työtä vaikeuttaviksi seikoiksi arvioitiin taloudellisten ja henkilöstöresurssien vähäinen määrä, työajan riittämättömyys, ylimääräiset tehtävät, jotka eivät kuulu päätehtäväalueeseen, ylimääräiset tilaisuudet, kokoukset sekä ministeriöiden nykyiset ohjauskäytännöt (kuvio 13). Kysymys esitettiin muodossa: ”Kuinka paljon seuraavat seikat vaikeuttavat työtä uudistuksen jälkeen (verrattuna uudistusta edeltävään aikaan)?”



Kuvio 13. Resurssien määrän, työajan, ylimääräisten tehtävien ja tilaisuuksien sekä ministeriöiden ohjauskäytäntöjen vaikutukset työhön uudistuksen jälkeen.

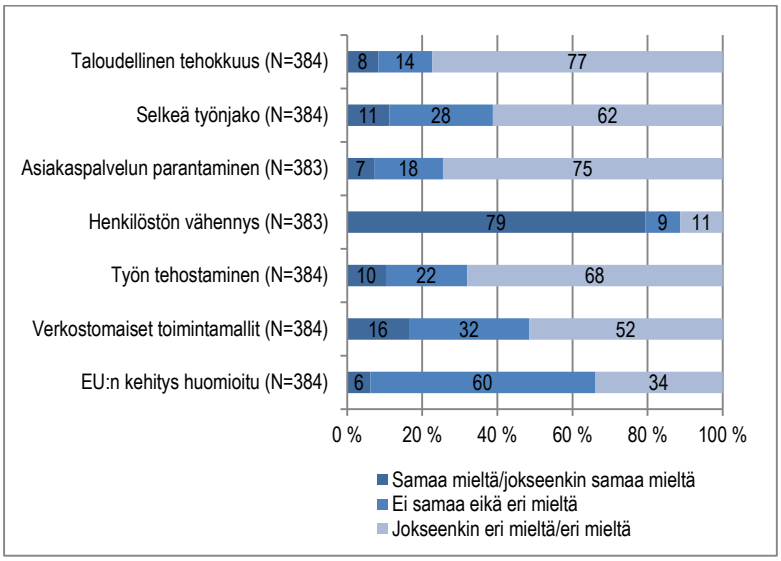
Resurssien riittämättömyys vaikeuttaa työntekoa vastaajien mielestä tällä hetkellä jonkin verran tai huomattavasti enemmän kuin ennen uudistusta. Etenkin henkilöstön (82 %) ja taloudellisten (68 %) resurssien väheneminen sekä lisääntynyt työn määrä (69 %) ja työajan riittämättömyys (58 %) ovat vaikeuttaneet työn hoitamista. Myös ministeriön ohjauskäytännöt vaikeuttavat työtä (59 %) enemmän kuin ennen uudistusta.

Tutkimuksessa selvitettiin onko uudistus saanut aikaan parannusta ympäristön- ja luonnonsuojelussa (kuvio 14). Vastaajista 68 % (N= 386) oli sitä mieltä, että uudistuksella ei ole ollut ympäristönsuojelua ja 66 % (N=386) oli sitä mieltä, että uudistuksella ei ole ollut luonnonsuojelua parantavaa vaikutusta. Vain viidestä seitsemään prosenttia vastaajista mielsi suojelun parantuneen.



Kuvio 14. Uudistuksen vaikutus ympäristön- ja luonnonsuojeluun.

Aluehallintouudistuksen tavoitteet asetettiin kyselylomakkeeseen väittämien muodossa. Väittämien tarkoitus oli selvittää olivatko uudistukselle asetetut tavoitteet toteutuneet. Uudistuksen tavoitteita olivat taloudellisen tehokkuuden lisääminen, selkeä työnjako aluehallinnon ja keskushallinnon välillä, asiakaspalvelun parantaminen, henkilöstön vähentäminen, työn tehostaminen päällekkäisiä tehtäviä karsimalla, verkostomaisten toimintamallien käyttöönotto ja EU:n kehityksen huomioiminen aluehallinnon kehittämisessä (kuvio 15). Väitteet esitettiin ”Tavoitteet ovat toteutuneet hyvin” -muodossa.



Kuvio 15. Uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutuminen.

Pääosin tavoitteet eivät ole vastaajien mielestä toteutuneet hyvin. Taloudellisen tehokkuuden lisäämistavoite ei ole toteutunut 77 %:n mielestä eikä selkeään työnjakoon ole päästy 62 %:n mielestä. Asiakaspalvelu ei ole parantunut (75 %), työn tehostaminen ei ole onnistunut (68 %) eikä verkostomaisten toimintamallien käyttöönotossa ole onnistuttu (52 %). Vain henkilöstön määrän vähentämistavoite on vastaajien mielestä toteutunut hyvin (79 %). EU:n kehityksen huomioimiseen aluehallinnon kehittämisessä ei pääosin otettu kantaa (60 %), mutta kolmasosa kaikista vastaajista (34 %) katsoi tämän epäonnistuneen.

Lomakkeessa esitettiin väittämiä siitä, minkälaisia ympäristöhallinnon kehittämistavoitteiden tulisi olla. Vastaajien (N=384) mielestä kehittämistavoitteiden tulisi liit-

tyä ympäristön- (96 %) ja luonnonsuojelun (92 %) parantamiseen, ympäristönsuojelu- (86 %) ja luonnonsuojelukeinojen (75 %) ja toimintavapauden lisäämiseen (65 %).

Edellisistä väittämistä, johon kuuluivat aluehallintouudistuksen varsinaiset tavoitteet sekä kyselylomakkeessa esitetyt ehdotukset kehittämistavoitteiksi, pyydettiin valitsemaan kolme tärkeintä kohdetta, mitkä aluehallinnon kehittämisessä tulisi huomioida (

Taulukko 8). Analysoinnissa ei otettu huomioon näiden kolmen valinnan tärkeysjärjestystä, sillä vastauksista kävi ilmi, että vaihtoehtojen tärkeysjärjestykseen laittaminen olisi erityisen hankalaa. Sen sijaan laskettiin, montako kertaa ko. valinta esiintyy kolmen joukossa.

Taulukko 8. Alueellisen ympäristöhallinnon kehittämisen tärkeimmät tavoitteet.

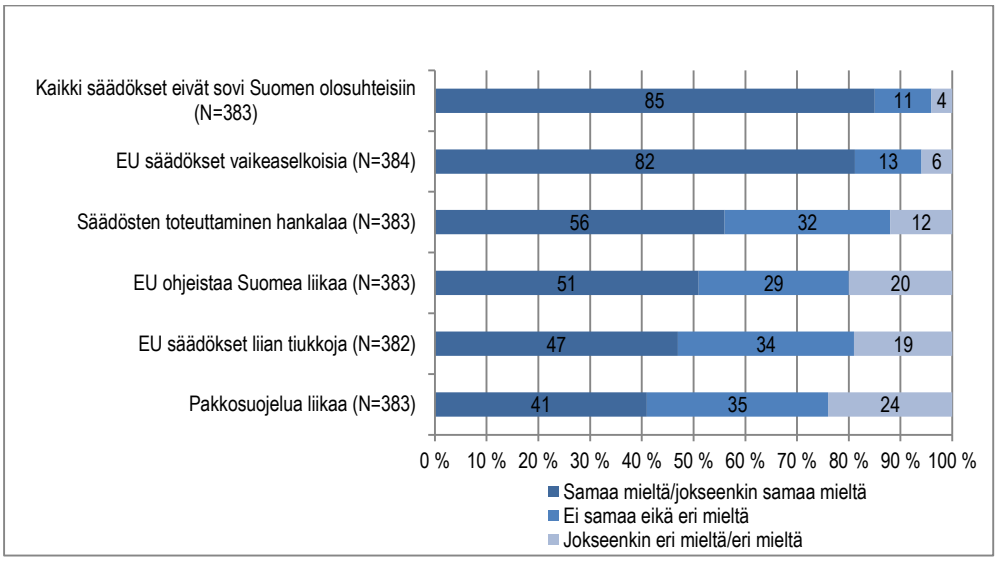
Väittämä	N	%
Parempi ympäristönsuojelu	224	60
Parempi luonnonsuojelu	157	42
Toimintavapauden lisääminen	119	32
Työn tehostaminen päällekkäisten töiden karsimisella	109	29
Ympäristönsuojelukeinojen lisääminen	89	24
Parempi asiakaspalvelu	89	24
Verkostomaiset toimintamallit	62	17
Luonnonsuojelukeinojen lisääminen	46	12
Taloudellisen tehokkuuden lisääminen	46	12
Selkeä työnjako	42	11
Henkilöstön määrän vähentäminen	9	2
Eurooppalainen kehitys huomioitava	8	2
Yhteensä vastaajia	372	

Tärkeimmät kehittämistavoitteet olivat pyrkimys parempaan ympäristön- (60 %) ja luonnonsuojeluun (42 %). Tärkeänä pidettiin myös toimintavapauden (32 %) ja ympäristönsuojelukeinojen lisäämistä (24 %) sekä työntehostamista (29 %) ja asiakaspalvelun parantamista (24 %). Tavoitteista esitettiin myös kritiikkiä:

> ”Henkilöstön vähentämistavoite ei ole ympäristöhallinnon kehittämistavoite vaan ympäristöhallinnon alasajotavoite.”

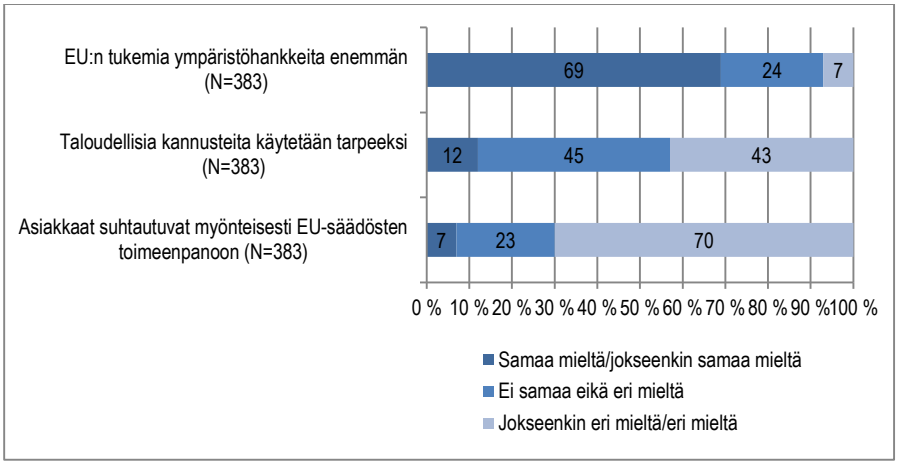
Vastaajilla oli mahdollisuus esittää muita mahdollisia kehittämiskohteita (vastauksia 38 kpl). Näitä olivat työ- ja elinkeinoministeriöstä tuleva ohjaus, ympäristöasiat, muut substanssiasiat, byrokratia, lainsäädäntö, kannustavat ohjauskeinot, sähköiset järjestelmät, työhyvinvointi, asenteet ja laatu.

Tutkimuksessa haluttiin selvittää henkilöstön mielipiteitä Euroopan Unionin antamiin säädöksiin (kuvio 16). Euroopan Unionin lainsäädännön mukaisten tehtävien hoitoon kuluvan ajankäytön määrä ei ole pääasiassa vastaajien mielestä muuttunut uudistuksen jälkeen (78 %, N=383). Vastaajista 17 % oli sitä mieltä, että työaikaa kuluu uudistuksen jälkeen enemmän ja 5 % on sitä mieltä, että työaikaa kuluu vähemmän EU:n lainsäädännön mukaisten tehtävien hoitoon kuin ennen uudistusta. Kuvion 16 perusteella voidaan todeta, että pääasiassa vastaajien mielestä kaikki säädökset eivät sovi Suomen olosuhteisiin (85 %), säädökset ovat vaikeaselkoisia (82 %), tiukkoja (47 %) ja niiden toteuttaminen on hankalaa (56 %). Lisäksi EU ohjeistaa Suomea liikaa (51 %) ja pakkosuojelua on liian paljon (41 %).



Kuvio 16. Mielipiteitä Euroopan unionin vaikutuksesta ympäristöhallinnossa.

Kuviosta 17 nähdään, että vastaajien mielestä Euroopan Unionin pitäisi tukea ympäristöhankkeita enemmän (69 %). Taloudellisia kannusteita ei käytetä tarpeeksi 43 %:n mielestä ja 45 %:a vastaajista ei ottanut asiaan kantaa. Vastaajista 70 % oli sitä mieltä, että asiakkaat suhtautuvat kielteisesti säädösten toimeenpanoon.



Kuvio 17. Euroopan Unionin merkitys vastaajille.

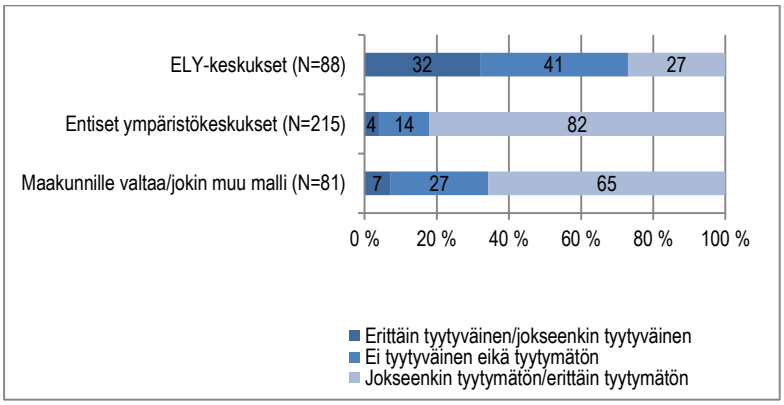
Yhteenveto

Tärkeimmäksi tulokseksi osoittautui henkilöstön tyytymättömyys aluehallintouudistukseen, minkä tarkastelua jatketaan kappaleessa 6.2. Taustamuuttujilla ei ristiintaulukoinnin ja Khiin neliö – testin perusteella ollut vaikutusta tyytymättömyyteen. Kruskal Wallis – testin mukaan tehtävänkuva vaikutti tilastollisesti merkitsevästi mielipiteeseen uudistuksesta, jolloin tyytymättömyys oli yleisempää ympäristön- ja luonnonsuojelun tehtävissä toimivien keskuudessa. Tuloksellisuuden, taloudellisten ja henkilöstöresurssien sekä työtehokkuuden vähenemisen uudistuksen myötä katsottiin vaikeuttavan työtä. Uudistus ei ollut saanut aikaan parannusta ympäristön- ja luonnonsuojelussa, eivätkä aluehallintouudistukselle asetetut tavoitteet olleet vastaajien mukaan toteutuneet (lukuun ottamatta henkilöstön vähentämistavoitetta). Hallinnon kehittämisellä pitäisi vastaajien mielestä pyrkiä parempaan ympäristön- ja luonnonsuojeluun sekä toimintavapauden lisäämiseen ja tehokkuuteen (päällekkäisten töiden karsimisella). Euroopan Unionin säädöksiin suhtauduttiin negatiivisesti. Säädökset eivät aina sovi Suomen olosuhteisiin, ovat vaikeaselkoisia ja niiden toteuttaminen on hankalaa.

6.1 Vastaajien näkemys ympäristöasioiden hoidosta

Pääosa vastaajista (56 %) oli sitä mieltä, että entiset alueelliset ympäristökeskukset olisivat edelleen paras organisaatiomalli ympäristöhallinnossa ja nykyisiä ELY-keskuksia parhaana piti 23 % vastaajista. Organisaatiomallin ja taustamuuttujien välisissä ristiintaulukoinneissa esiintyi tilastollisesti merkitseviä eroja sukupuolen (p=.006) ja koulutusasteen (p=.005) suhteen. Lisäksi tilastollisesti melkein merkitseviä eroja esiintyy iän (p=.033), työvuosien määrän (p=.046), uudistuksen aiemman kokemuksen (p=.021) ja tehtävänkuvan (p=.036) suhteen. Naiset, yli 46 – vuotiaat ja ympäristöhallinnossa yli 20 vuotta toimineet sekä aiemmin jonkin uudistuksen kokeneet olivat suhteellisesti eniten entisten ympäristökeskusten kannalla. Nuorimmat, 1-5 vuotta ympäristöhallinnossa toimineet, perus- ja keskiasteen koulutuksen saaneet sekä alueiden käyttöön ja rakentamiseen liittyvissä tehtävissä toimivat pitivät suhteellisesti enemmän nykyisistä ELY – keskuksista.

Ristiintaulukoinnin avulla selvitettiin vaikuttaako mielipide organisaatiomallista yleiseen mielipiteeseen uudistuksesta (kuvio 18). Entisiä ympäristökeskuksia parhaana mallina pitävät olivat pääosin tyytymättömiä (82 %) ja nykyisiä ELY-keskuksia parhaana pitävät eivät ottaneet kantaa (32 %) tai olivat tyytyväisiä (41 %) uudistukseen. Maakunnille lisää valtaa ja jonkin muun mallin kannattajat olivat pääosin myös tyytymättömiä uudistukseen (65 %).



Kuvio 18. Mielipiteet organisaatiomallista ja uudistuksesta.

Avoimella kysymyksellä kysyttiin, minkälainen voisi olla parempi ympäristöhallinnon organisaatiomalli. Uudenlaista organisaatiomallia ehdotti 73 vastaajaa. Innovatiivisimpia organisaatiomallin kehittäjiä olivat miehet, 36–45 –vuotiaat sekä ylemmän

korkea-asteen edustajat. Organisaatiorakenteiden kehityksessä voisi huomioida laajemmin entiset ympäristökeskus- (22 %) tai nykyiset ELY-keskusmallit (11 %) ja yhdistää saman alan viranomaistoiminnot yhteen organisaatioon.

> ”Luonnonsuojelun viranomaistoiminnot yhdistetään samaan organisaatioon, joka voisi toimia entisten itsenäisten ympäristökeskusten osana. Luonnonsuojelun viranomaistoimintoja harjoitetaan mm. ELY-keskuksissa, metsähallituksessa ja metsäkeskuksissa.”

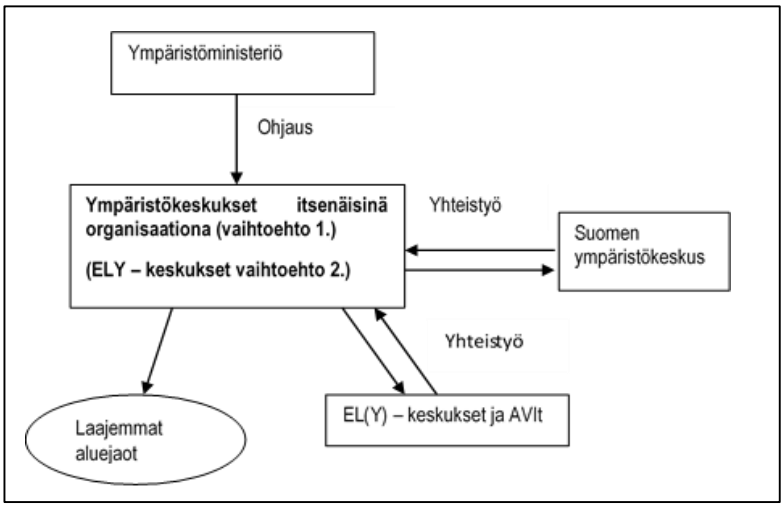
> ”Ei tämänhetkisessä ELY-keskuksissa varsinaisesti ole mitään periaatteellista vikaa, se vain on järkyttävän byrokraattinen, turhia johtajia ja hallintoa ruokkiva, eikä keskity varsinaiseen työhönsä. Asiakas ja ympäristö on varsin vahvasti unohdettu.”

Edelleen työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala pitäisi erottaa ympäristöasioista (12 %), sillä ne tekevät ympäristöasioista vähemmän merkityksellisiä ja ympäristöministeriöllä pitäisi olla ohjausvastuu ympäristöasioista (8 %).

> ”Sinällään nykyinen ELY-malli on ok, mutta ympäristöpuoli on menettänyt riippumattomuuttaan ja puhevaltaa nykyisessä mallissa. Nyt mennään kärjistetysti sanottuna "elinkeino edellä" myös ympäristönsuojelussa.”

ELY-keskusten määrää pitäisi vähentää tarkistamalla aluejakoja (10 %). Yhtä lääninhallintoa kannatti 8 % ja ainakin ympäristövalvonnan ja – lupien sijoittamista samaan organisaatioon kannatti 7 % vastaajista (N=73).

> ”Alueidenkäyttö, luonnonsuojelu ja ympäristönsuojelu voitaisiin yhdistää osaan AVI:a ja saada aikaan valtiollinen edistämis-, ohjaus-, valvonta- ja luvitusviranomainen.”

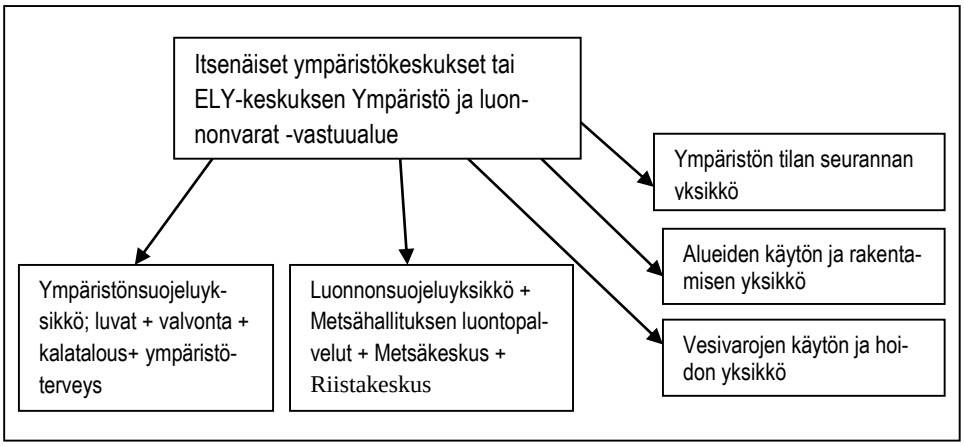


Kuvio 19. Ympäristöhallinnon toimivin organisaatiomalli.

Vastausten mukainen toimivin organisaatiomalli ympäristöasioiden tehokkaaseen hoitoon esitetään kuviossa 19. Toimivin organisaatiomalli olisi sellainen, missä entisen kaltaiset ympäristökeskukset toimisivat itsenäisinä organisaatioina ympäristöministeriön ohjauksessa. Olennaisena osana malliin kuuluu tiivis yhteistyö Suomen ympäristökeskuksen, elinkeino- ja liikennekeskusten sekä aluehallintovirastojen kanssa. Itsenäisten ympäristökeskusten aluejaot olisivat entisiä laajempia ja keskusten määrä täten nykyistä vähäisempi.

Toisessa organisaatiomallivaihtoehdossa (kuvio 19) nykyiset ELY-keskukset jatkaisivat sellaisenaan mutta ympäristöasioiden pääohjausvastuu olisi ympäristöministeriöllä. Työ- ja elinkeinoministeriöllä olisi korkeintaan sivurooli ympäristöasioiden ohjauksessa. Eräs vaihtoehto olisi elinkeinovastuualueiden erottaminen liikenne ja ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueista. Edelleen aluejakoja pitäisi laajentaa, esimerkiksi niin, että nykyisiin kolmen vastuualueen ELY-keskuksiin (Lappi, Pohjois-Pohjanmaa, Etelä-Pohjanmaa, Keski-Suomi, Pirkanmaa, Varsinais-Suomi, Uusimaa, Pohjois-Savo ja Kaakkois-Suomi) yhdistettäisiin kahden (Häme, Kainuu, Pohjois-karjala ja Etelä-Savo) ja yhden (Pohjanmaa ja Satakunta) vastuualueen ELY-keskukset. Tällöin ELY-keskuksia olisi 15:n sijaan yhdeksän kappaletta. Aluejako voisi noudattaa myös esimerkiksi entisten ympäristölupavirastojen aluejakoa: Länsi-Suomi, Itä-Suomi ja Pohjois-Suomi.

Ympäristökeskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueiden sisäisen organisaatiorakenteen parannuksena ehdotettiin asiaan kuuluvien virastojen yhdistämistä keskukseen päällekkäisten tehtävien vähentämiseksi (kuvio 20). Ympäristönsuojeluyksikköön kuuluisi ympäristöluvat ja valvonta (, kuten oli entisissä ympäristökeskuksissa), lisäksi myös kalatalous ja ympäristöterveys. Luonnonsuojeluyksikköön liitettäisiin Metsähallituksen luontopalvelut, Metsä- ja riistakeskukset. Perusyksiköitä voisi yhdistellä alueelliset tarpeet huomioiden, koska ELY-keskuksilla on toiminta-alueiden luonnonympäristöstä ja asutus- ja elinkeinorakenteesta johtuvia eroja (84 %, N=191), jotka pitäisi ottaa huomioon organisaatiorakenteessa.



Kuvio 20. Ympäristökeskusten/Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueiden sisäisen organisaatiorakenne.

Yhteenveto

Entisiä ympäristökeskuksia pidettiin edelleen parhaana organisaatiomallina ympäristötehtävien hoidossa. Tärkeänä organisaation kehittämisessä pidettiin asiaankuuluvien viranomaistoimintojen yhdistämistä joko nykyiseen ELY-keskusmalliin tai entiseen ympäristökeskusmalliin. Lisäksi ympäristövalvonta ja -lupa tehtävien pitäisi olla samassa organisaatiossa. ELY-keskusten määrää pitäisi vähentää laajentamalla aluejakoja. Alueellista jakautuneisuutta pidettiin organisaatiorakenteen kannalta kuitenkin tärkeänä, sillä ELY-keskuksilla on toiminta-alueiden luonnonympäristöstä ja asutus- ja elinkeinorakenteesta johtuvia eroja. Ohjauksen päävastuu ympäristöasioista pitäisi olla ympäristöministeriöllä, ei työ- ja elinkeinoministeriöllä, joka vähättelee vastaajien mielestä ympäristöasioiden merkitystä.

6.2 Uudistuksen aikaansaamaan tyytymättömyyden kokemukseen yhteydessä olevat tekijät

Tulokset osoittivat selvästi, että henkilöstö on tyytymätöntä uudistukseen. Tämän vuoksi tyytymättömyyttä ja sen syitä päätettiin selvittää edelleen. Tässä vaiheessa tutkimuskysymykseksi nousi: mitkä tekijät vaikuttavat tyytymättömyyden kokemiseen? Aluksi selvitettiin tyytymättömyyden suhde taustamuuttujiin. Yleinen mielipide uudistuksesta – muuttuja (jatkossa tyytymättömyys) luokiteltiin ristiintaulukointia var-

ten kolmeen luokkaan, jolloin erittäin ja jokseenkin tyytyväinen sekä erittäin ja jokseenkin tyytymätön yhdistettiin, keskimmäiseksi jäi edelleen neutraali vaihtoehto: ei tyytyväinen eikä tyytymätön. Luokkien välisiä tilastollisia eroja selvitettiin Khiin-neliö -testin avulla.

Ristiintaulukoinnin ja Khiin neliö -testin perusteella voidaan todeta, että taustamuuttujilla (sukupuoli, ikä, työvuosien määrä, aiemmin mukana uudistuksessa, koulutusaste, tehtävänkuva ja työpaikan alueellinen sijainti) ei ollut vaikutusta tyytymättömyyteen. Kaikkien taustamuuttujien kohdalla suurin osa henkilöstöstä oli tyytymättömiä. Luokkien välillä ei esiintynyt tilastollisesti merkitseviä eroja, jolloin tyytymättömyyttä uudistukseen ei voi selittää taustamuuttujien avulla (vaikka Kruskal Wallis -testin mukaan tehtävänkuva vaikutti tilastollisesti merkitsevästi mielipiteeseen uudistuksesta, suurin osa vastaajista oli kuitenkin tyytymättömiä). Seuraavaksi etsittiin pääkomponenttianalyysin avulla muita ulottuvuuksia, joiden kautta henkilöstö kokee uudistuksen.

6.2.1 Aluehallintouudistuksen kokeminen ympäristötehtävien onnistumisen kautta

Koska tyytymättömyys ei ollut kytkeytynyt henkilöstön taustaan, se saattoi liittyä moniin muihin tärkeisiin yksittäisiin seikkoihin. Tämän vuoksi oli tarkoituksenmukaista koota tietoa yhteen, jolloin vastauksista saatiin paljastettua oleellisia tyytymättömyyteen liittyviä asioita. Tähän tarkoitukseen käytettiin pääkomponenttianalyysiä[56] (Principal Component Analysis, PCA), joka yhdistää useat muuttujat toisiinsa jollain teoriaan ja käytäntöön sopivalla tavalla. Pääkomponenttianalyysi soveltuu käytettäväksi silloin, kun halutaan vähentää muuttujien määrää ilman oletusta taustateoriasta. Analyysissä suoritetun rotatoinnin[57] jälkeen pääkomponentit tulkittiin ja nimettiin. Tulkintamenettely muistuttaa erittäin paljon laadullisen tutkimuksen sisällönanalyysin luokkien nimeämistä. (Ks. esimerkiksi Metsämuuronen 2001, 18–19.)

---

[56] Pääkomponenttianalyysin suorittamiseen kuuluu neljä vaihetta: ensin lasketaan mukaan tulevien muuttujien välinen korrelaatio- ja kovarianssimatriisi, jonka perusteella (toinen vaihe) estimoidaan pääkomponenttien lataukset. Kolmannessa vaiheessa rotatoidaan lataukset, jolloin saadaan niistä paremmin tulkittavia. Neljännessä vaiheessa voidaan (mikäli halutaan) laskea kullekin havainnolle komponenttipisteet (neljättä vaihetta ei ole käytetty tässä tutkimuksessa). (Ks. esimerkiksi Metsämuuronen 2001, 18.)

[57] Koska muuttujat eivät yleensä ole täysin optimaalisessa asennossa suhteessa pääkomponenttien muodostamaan avaruuteen, käännetään akseleita niin, että lataukset olisivat mahdollisimman yksiselitteisiä = rotaatio. Tässä tapauksessa suoritettiin suorakulmainen rotaatio (VARIMAX), jolloin pääkomponenttien välistä kulmaa ei muutettu. (Ks. esimerkiksi Metsämuuronen 2001, 19–21.)

Pääkomponenttianalyysin avulla etsittiin ulottuvuuksia, joiden kautta vastaajat mieltävät ympäristötyön onnistumisen ja aluehallintouudistuksen vaikutukset siihen. Analyysin yhteydessä tehtiin Kaiserin testin (Kaiser-Meyer-Olkin) avulla osittaiskorrelaatiotesti, joka kertoo onko korrelaatiomatriisi sovelias pääkomponenttianalyysille. Tässä tapauksessa testi antoi tuloksen 0.8, jolloin matriisi oli sopiva.[58] Kommunaliteetit olivat kohtalaisen korkeita ja vaihtelivat välillä 0.39–0.70, mikä viittaa siihen, että ne mittaavat melko luotettavasti pääkomponentteja[59] (taulukko 9).

Tämän jälkeen pääkomponenteista muodostettiin keskiarvomuuttujat, joiden reliabiliteetti tarkastettiin Cronbach's alphan avulla. Keskiarvomuuttujien suhdetta taustamuuttujiin ja tyytymättömyyteen kuvattiin ristiintaulukoinnin avulla. Muuttujien vastausvaihtoehdoissa oli heterogeenisuutta, esimerkiksi vastausvaihtoehto 1 = samaa mieltä tai lisännyt tuloksellisuutta huomattavasti tai suojelu lisääntynyt huomattavasti, vastaavasti vastausvaihtoehto 5 = eri mieltä tai vähentänyt tuloksellisuutta huomattavasti tai suojelu vähentynyt huomattavasti. Vastausvaihtoehdot noudattavat kuitenkin Likertin viisiportaista asteikkoa ja muodostuvat niin, että 1. vaihtoehto on aina positiivisin ja 5. vaihtoehto negatiivisin ja 3. vaihtoehto on neutraali. Euroopan Unioniin liittyvät väittämät olivat kuitenkin negatiivisia, jolloin 1. vastausvaihtoehto: samaa mieltä, oli mielipiteenä negatiivinen. Ennen pääkomponenttianalyysiä käännettiin EU:n merkitys työssä -pääkomponentin muuttujien vastausvaihtoehdot, jotta ne saatiin noudattamaan muiden muuttujien luokittelua.

6.2.2 Ympäristötehtävien onnistumista kuvaavat ulottuvuudet

Vastaajat kokivat ympäristötyön onnistumisen viiden ulottuvuuden kautta. Ensimmäinen "suhtautuminen uudistuksen aikaansaamaan toimivuuteen" -ulottuvuus kuvaa, miten uudistus on vaikuttanut ympäristötyön toimivuuteen tavoitteiden saavuttamisen ja luonnon- ja ympäristönsuojelun parantamisen kautta. Toinen "suhtautuminen Euroopan Unionin säädöksiin työssä" -ulottuvuus kuvaa henkilöstön mielipiteitä Euroopan Unionin säädösten vaikutuksista työhön. Kolmas "suhtautuminen resurssien määrään" -ulottuvuus kuvaa taloudellisten ja henkilöstöresurssien määrän muutoksen vaikutuksia työssä. Neljäs ulottuvuus "suhtautuminen ympäristön- ja

[58] Pääsääntönä pidetään, jos Kaiserin testi antaa tuloksen 0.6 tai enemmän, korrelaatiomatriisi sopii pääkomponenttianalyysiin (ks. esimerkiksi Metsämuuronen 2001, 22).

[59] Pääsääntönä pidetään, että kommunaliteetin pitäisi ylittää arvon 0.30, muutoin ko. muuttuja kannattaa poistaa, sillä se voi sekoittaa tulkintaa (ks. esimerkiksi Metsämuuronen 2001, 21).

luonnonsuojeluun" kuvaa suojelutavoitteen edistämisen merkitystä henkilöstölle. Viides ulottuvuus "suhtautuminen omaan työhön uudistuksen jälkeen" kuvaa uudistuksen vaikutuksia työtehokkuuteen sekä henkilöstön mahdollisuuksiin vaikuttaa omaa työtä koskeviin asioihin (taulukko 9).

Taulukon ensimmäisessä sarakkeessa esitetään muuttujat, jotka ovat latautuneet pääkomponenteille. Seuraavissa sarakkeissa ovat muodostuneet pääkomponentit latauksineen ja viimeisessä sarakkeessa esitetään kommunaliteetit. Ominaisarvot ja selitysosuudet esitetään taulukon lopussa. Muodostuneet pääkomponentit selittävät 54 % kaikkien muuttujien kokonaisvaihtelusta. Pääkomponentti 1. Suhtautuminen uudistuksen aikaansaamaan toimivuuteen selittää 16 % kaikkien muuttujien kokonaisvaihtelusta. Voimakkaimmat lataukset kohdistuvat uudistuksen vaikutuksiin ympäristön- ja luonnonsuojelun parantamisessa, lisäksi latautuivat ympäristön- ja luonnonsuojelun edistämiseen liittyvät seikat sekä uudistuksen vaikutus tulokselliisuuteen. Tässä komponentissa on lisäksi mukana uudistuksen tavoitteiden toteutuminen. Tavoitteista mukaan latautuivat pyrkimykset taloudelliseen tehokkuuteen, selkeään työnjakoon, työn tehostamiseen, parempaan asiakaspalveluun ja verkostomaisten toimintamallien käyttöön.

Pääkomponentti 2. Suhtautuminen EU-säädöksiin työssä selittää muuttujien kokonaisvaihtelusta 11 %. Suurin latausarvo oli EU:n liika ympäristöhallinnon ohjeistaminen -muuttujalla. Lisäksi komponentille latautuivat liian tiukat ja vaikeaselkoiset säädökset, jotka eivät myöskään sovi Suomen olosuhteisiin, sekä säädösten toteuttaminen on liiaksi pakkosuojelua ja vaikeaa käytännössä. Kolmas pääkomponentti selittää 9 % muuttujien vaihtelusta. Voimakkaimmat lataukset liittyvät henkilöstöresurssien vähäisen määrän aiheuttamaan työn vaikeutumiseen ja henkilöstöresurssien määrän muutokseen uudistuksen myötä. Komponentille latautuivat myös taloudellisten resurssien vähäisen määrän aiheuttama työn vaikeutuminen ja määrän muutos uudistuksen myötä, sekä työajan riittämättömyyden aiheuttama työn vaikeutuminen.

Myös neljäs pääkomponentti selitti 9 % muuttujien vaihtelusta. Komponentti koostuu muuttujista, jotka liittyvät ympäristön- ja luonnonsuojelun kehittämiseen. Voimakkaimmin latautuivat muuttujat, joiden mukaan ympäristöhallinnon kehittämisellä pitäisi pyrkiä ympäristön- ja luonnonsuojelukeinojen lisäämiseen. Edelleen viides komponentti selittää muuttujien vaihtelusta 9 %. Komponentti koostuu uudistuksen jälkeen työhön liittyvistä asioista. Voimakkaimmin komponentille latautuivat omaan työhön paneutuminen sekä ajankäyttö päätehtäväalueen hoitamisessa. Lisäksi komponentille latautui työteho, muiden tehtävien suuri määrä ja vaikutusmahdollisuudet omaan työhön.

Taulukko 9. Pääkomponenttien lataukset, kommunaliteetit, ominaisarvot ja selitysasteet.

Muuttuja	Pääkomponentti 1. Toimivuus	Pääkomponentti 2. EU	Pääkomponentti 3. Resurssit	Pääkomponentti 4. Suojelu	Pääkomponentti 5. Oma työ	Kommunaliteetti
C1	,765					,660
C2	,728					,629
D1	,708					,526
D2	,657					,483
D3	,655					,441
D6	,646					,425
D5	,632					,460
D21	,628					,542
D22	,600					,448
A13	,548					,497
E3		,811				,702
E2		,768				,659
E5		,727				,530
E6		,703				,502
E9		,684				,517
E1		,619				,409
A12			,782			,624
B6			,763			,638
B5			,675			,503
A11			,673			,476
B7			,480			,376
D11				,853		,743
D10				,808		,674
D9				,784		,723
D8				,751		,676
B3					,728	,617
B1					,716	,534
B8					,676	,510
B4					,602	,549
B2					,482	,382
Ominaisarvo	7,3	3,5	2,3	2	1,6	
Selitysosuus	16,2	10,9	9,3	9,0	8,7	

Taulukon muuttujien selitykset:

Toimivuus

C1 Aluehallintouudistuksella on ollut ympäristönsuojelua parantava vaikutus.

C2 Aluehallintouudistuksella on ollut luonnonsuojelua parantava vaikutus.

A1 Mitä yleisesti ajattelette aluehallintouudistuksesta ympäristöhallinnon osalta?

D21 Mitkä ovat kaiken kaikkiaan aluehallintouudistuksen vaikutukset ympäristönsuojelun edistämiseen?

D1 Aluehallinnon kehittämisellä on pyritty taloudellisen tehokkuuden lisäämiseen. Tavoite on toteutunut hyvin.

A13 Miten uudistus on kaiken kaikkiaan vaikuttanut Ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualueiden tuloksellisuuteen?

D2 Aluehallinnon kehittämisellä on pyritty selkeään työnjakoon aluehallinnon ja ministeriöiden välillä. Tavoite on toteutunut hyvin.

D5 Aluehallinnon kehittämisellä on pyritty työn tehostamiseen päällekkäisten töiden karsimisella. Tavoite on toteutunut hyvin.

D22 Mitkä ovat kaiken kaikkiaan aluehallintouudistuksen vaikutukset luonnonsuojelun edistämiseen?

D3 Aluehallinnon kehittämisellä on pyritty parempaan asiakaspalveluun. Tavoite on toteutunut hyvin.

D6 Aluehallinnon kehittämisellä on pyritty verkostomaisten toimintamallien käyttöön. Tavoite on toteutunut hyvin.

EU

E3 EU ohjeistaa liikaa Suomen ympäristöhallintoa.

E2 EU-säädökset ovat liian tiukkoja.

E5 Kaikki EU-säädökset eivät sovi Suomen olosuhteisiin.

E9 EU-säädösten toimeenpano on liiaksi "pakkosuojelua".

E6 EU-säädösten toteuttaminen on vaikeaa käytännön työssä.

E1 EU-säädökset ovat vaikeaselkoisia.

Resurssit

B6 Kuinka paljon henkilöstön vähäinen määrä vaikeuttaa työtänne tällä hetkellä?

A12 Kuinka paljon henkilöstöresurssit päätehtäväalueellanne ovat muuttuneet uudistuksen myötä?

B5 Kuinka paljon taloudelliset seikat vaikeuttavat työtänne?

A11 Kuinka paljon taloudelliset resurssit päätehtäväalueellanne ovat muuttuneet uudistuksen myötä?

B7 Kuinka paljon työajan riittämättömyys vaikeuttaa työtänne?

Suojelu

D11 Ympäristöhallinnon kehittämisellä tulisi pyrkiä aluehallinnossa käytettävissä olevien luonnonsuojelukeinojen lisäämiseen.

D9 Ympäristöhallinnon kehittämisellä tulisi pyrkiä parempaan luonnonsuojeluun.

D8 Ympäristöhallinnon kehittämisellä tulisi pyrkiä parempaan ympäristönsuojeluun.

D10 Ympäristöhallinnon kehittämisellä tulisi pyrkiä aluehallinnossa käytettävissä olevien ympäristönsuojelukeinojen lisäämiseen.

Oma työ

B3 Kuinka hyvin pystytte tällä hetkellä paneutumaan omaan työhönne?

B4 Kuinka paljon kaiken kaikkiaan työteho on muuttunut uudistuksen myötä?

B1 Kuinka paljon aikaa käytätte päätehtäväalueenne hoitamiseen tällä hetkellä?

B8 Kuinka paljon muiden tehtävien suuri määrä vaikeuttaa päätehtäväalueenne hoitamista tällä hetkellä?

B2 Kuinka hyvin pystytte tällä hetkellä vaikuttamaan työtänne koskeviin asioihin?

Ympäristötyöhön liittyvistä ulottuvuuksista muodostettiin keskiarvomuuttujat ja nimettiin ne pääkomponenttien mukaisesti. Kunkin keskiarvomuuttujan reliabiliteetti arvioitiin Cronbach's alpha -kertoimen avulla, jonka korkeat arvot ilmentävät, että mittarin osiot mittaavat samantyyppistä asiaa. Testin tulokset sijoittuvat 0.7-0.9 välille, jolloin keskiarvomuuttujat ovat riittävän luotettavia.[60] Keskiarvomuuttujien keskiarvot, keskihajonnat ja Cronbach's alphan arvot esitetään taulukossa 10.

Taulukko 10. Keskiarvomuuttujien keskiarvot, keskihajonnat ja Cronbach's alphan arvot.

Keskiarvo-muuttuja	N	Keskiarvo	Keskihajonta	Cronbach's alpha
Toimivuus	381	3,7646	,61231	.89
EU	382	3,67	,698	.83
Resurssit	387	3,8873	,53259	.76
Suojelu	384	1,5853	,64562	.83
Oma työ	386	3,4777	,56676	.73

Keskiarvojen perusteella vastaajat kokivat, että resurssit ovat vähentyneet (ka 3,9) ja uudistuksen tavoitteet eivät ole toteutuneet (ka 3,7). Vastaajat suhtautuivat negatiivisesti EU-säädöksiin (ka 3,7) ja omaan työhön uudistuksen jälkeen (ka 3,5). Erityisesti huomioitavaa on, että ympäristön- ja luonnonsuojelun parantamiseen suhtauduttiin positiivisesti (ka 1,6).

[60] Cronbach's alphan arvon pitäisi olla yli 0.7 (Metsämuuronen 2001, 21–25; Tähtinen ja Isoaho 2001, 129; Heikkilä 2004, 187).

6.2.3 Ympäristötyöhön liittyvien ulottuvuuksien suhde taustamuuttujiin

Muodostettuja keskiarvomuuttujia vertailtiin ristiintaulukoinnin avulla taustamuuttujiin (sukupuoli, ikä, työvuosien määrä, aiemmin mukana uudistuksessa oleminen, koulutusaste, tehtävänkuva ja työpaikan alueellinen sijainti), jotta saatiin selville vaikuttaako vastaajien tausta tyytymättömyyden kokemiseen. Tilastollista merkitsevyyttä testattiin khiin neliö -testillä. Ristiintaulukointia varten keskiarvomuuttujat luokiteltiin kolmeen luokkaan (taulukko 11).

Taulukko 11. Keskiarvomuuttujien luokittelussa käytetyt rajat.

1-2,9	3,0–3,5	3,6-5
1-2,6	2,61–3,3	3,4-5
1-2,80	2,81–3,40	3,41-5
1-2,25	2,26–3,0	3,1-5
1-2,6	2,7–3,4	3,5-5

Muodostetun luokittelun ensimmäinen vaihtoehto kuvaa positiivista mielipidettä suhteessa kysymykseen. Toisena on neutraali vaihtoehto, joka kuvaa mielipidettä: ei samaa eikä eri mieltä ja kolmantena negatiivinen mielipide suhteessa kysymykseen.

Vastaajat suhtautuivat uudistuksen aikaansaamaan toimivuuteen kaikkien taustamuuttujien ryhmissä pääasiassa negatiivisesti (**keskiarvomuuttuja 1**). Tilastollisesti melkein merkitseviä, merkitseviä tai erittäin merkitseviä eroja esiintyi kuitenkin iän, tehtävänkuvan ja koulutusasteen vertailussa. Ikäluokkien välillä esiintyi tilastollisesti melkein merkitseviä eroja (p=.013). Vaikka jokaisessa luokassa suurimmalla osalla oli negatiivinen käsitys toimivuudesta, 25–35-vuotiaat kokivat toimivuuden neutraalimmin (43 %, N=37) kuin muut ikäluokat. 36–45-vuotiaista sen sijaan selvä enemmistö koki toimivuuden negatiivisesti (76 %, N=91) ja 56–65-vuotiaat kokivat toimivuuden positiivisemmin kuin muut ikäluokat (15 %, N=103).

Eri tehtäväaloilla suhtautumisessa uudistuksen aikaansaamaan toimivuuteen esiintyi tilastollisesti erittäin merkitseviä (p=.001) eroja. Myös kaikilla tehtäväaloilla suurin osa vastaajista suhtautui negatiivisesti toimivuuteen, kuitenkin ympäristön- ja luonnonsuojelun (72 %, N=172) sekä ympäristön tilan seurantaan (70 %, N=33) liittyvissä tehtävissä toimivat suhtautuvat toimivuuteen negatiivisemmin kuin muissa tehtävissä toimivat. Alueiden käyttöön ja rakentamiseen liittyvissä tehtävissä toimivista jopa 23 % (N=47) suhtautuu toimivuuteen positiivisesti ja neutraalisti 34 %, kun ympäristön ja luonnonsuojelun tehtävissä toimivista vain 4 % suhtautuu toimivuuteen positiivisesti ja 12 % neutraalisti.

Alimman koulutusasteen edustajat suhtautuvat positiivisemmin toimivuuteen (44 %, N=32) kuin muiden koulutusasteiden edustajat. Alemman (69 %, N=61) ja ylemmän (68 %, N=238) korkea-asteen edustajat suhtautuvat toimivuuteen negatiivisimmin. Neutraalein suhtautumistapa on alimman korkea-asteen edustajilla (38 %, N=50). Erot ovat tilastollisesti erittäin merkitseviä (p=.000).

Myös EU-säädökset vaikuttivat negatiivisesti uudistuksen kokemiseen. Kaikissa taustamuuttujaryhmissä suurin osa suhtautui EU-säädöksiin ja niiden toteuttamiseen negatiivisesti (**keskiarvomuuttuja 2**). 46–55-vuotiaiden suhtautuminen on negatiivisempaa (70 %, N=145) kuin muiden ikäluokkien. Positiivisimmin EU-säädöksiin suhtautuivat nuorimmat 25–35-vuotiaat (19 %, N=37). Lisäksi vesivarojen käyttöön ja hoitoon liittyvissä tehtävissä toimivat suhtautuivat EU-säädösten merkitykseen negatiivisimmin (78 %, N=96) ja alueiden käyttöön ja rakentamiseen liittyvissä tehtävissä toimivat positiivisimmin (15 %, N=47). Erot eivät ole tilastollisesti merkitseviä.

Tilastollisesti melkein merkitseviä, merkitseviä tai erittäin merkitseviä eroja esiintyi aiemmin mukana uudistuksessa olemisen, työvuosien määrän ja koulutusasteen vertailussa. Aiemmin jonkin organisaatioon liittyvän uudistuksen kokeneet suhtautuivat eri tavoin EU-säädösten merkitykseen työssä. Erot ryhmien välillä olivat tilastollisesti melkein merkitseviä (p=.015). Molempien ryhmien edustajat suhtautuivat suurimmaksi osaksi EU-säädösten merkitykseen negatiivisesti (aiemmin uudistuksessa mukana 71 %, N=200, ei aiemmin uudistuksessa mukana 62 %, N=182). Uudistuksessa ei aiemmin mukana olleista suurempi osa suhtautui neutraalimmin (30 %) EU-säädöksiin kuin aiemman uudistuksen kokeneet (18 %), joista puolestaan suurempi osa suhtautui säädösten merkitykseen positiivisesti (12 % vs. 8 %).

Yli 21 vuotta ympäristöhallinnossa työskennelleet suhtautuivat negatiivisemmin (76 %, N=129) EU-säädöksiin kuin vähemmän ajan työskennelleet, kun taas vähemmän ajan ympäristöhallinnossa työskennelleet suhtautuvat neutraalimmin EU-säädöksiin (25–40%) kuin yli 21 vuotta työskennelleet. Erot ovat tilastollisesti merkitseviä (p=.005).

Alimman koulutusasteen edustajista 91 % (N=32) ja alimman korkea-asteen edustajista 88 % (N=50) suhtautuu EU-säädösten merkitykseen negatiivisesti kun taas alemman korkea-asteen edustajat suhtautuvat EU-säädöksiin neutraalimmin (31 %, N=61) ja positiivisemmin säädöksiin suhtautuvat ylimmän korkea-asteen edustajat (14 %, N=239). Erot ovat tilastollisesti erittäin merkitseviä (p=.000).

Kaikissa taustamuuttujaryhmissä oltiin pääosin sitä mieltä, että resurssien määrä on vähentynyt uudistuksen jälkeen (**keskiarvomuuttuja 3**). Pohjois-Suomessa suhtautuminen oli negatiivisinta (85 %, N=68) ja Itä-Suomessa positiivisinta (24 %, N=83). Ympäristön- ja luonnonsuojelun tehtävissä toimivat olivat enemmän sitä

mieltä, että resurssit ovat vähentyneet (80 %, N=173) kuin muissa tehtävissä toimivat. Positiivisimmin/neutraalimmin resurssien määrän kokivat alueiden käytön ja rakentamisen tehtävissä toimivat (20 %, N=47). Negatiivisimmin resurssien määrään suhtautuivat 6-10 vuotta ympäristöhallinnossa työskennelleet (89 %, N= 56) ja 46–55-vuotiaat (82 %, N=146). Positiivisimmin/neutraalimmin suhtautuivat 1-5 vuotta ympäristöhallinnossa työskennelleet (26 %, N= 43) ja 56–65-vuotiaat (30 %, N=105). Erot eivät ole tilastollisesti merkitseviä.

Tilastollisesti merkitseviä (p=.007) eroja sen sijaan esiintyi koulutusasteen ja suhtautumisen resurssien määrään -vertailussa. Ylemmän korkea-asteen edustajat suhtautuvat negatiivisemmin (83 %, N=242) resurssien määrän vaikutuksiin kuin muiden koulutusasteiden edustajat.

Suhtautuminen ympäristön- ja luonnonsuojeluun oli kaikissa taustamuuttujaryhmissä pääosin positiivista (**keskiarvomuuttuja 4**). Naisille (N=148) suojelulla oli hieman suurempi merkitys kuin miehille (N=229), (92 % vs. 87 %). Länsi-Suomessa suojelulla oli positiivisin merkitys (94 %, N=79), kun taas Pohjois-Suomessa suhtautuminen oli neutraaleinta/negatiivisinta (19 %, N=68). Merkityksellisimpänä suojelua pidettiin 46–55 ikäluokassa (91 %, N=146) ja 6-10 vuotta ympäristöhallinnossa työskennelleiden keskuudessa (91 %, N=56). Neutraalimpana/negatiivisimpana suojelun merkitystä pidettiin 25–35-vuotiaiden keskuudessa (19 %, N=37) ja yli 21 vuotta ympäristöhallinnossa työskennelleiden keskuudessa (14 %, N=130). Alimman korkea-asteen edustajat suhtautuvat suojeluun hieman muita neutraalimmin/negatiivisemmin (22 %, N=50), kun taas alimman koulutusasteen (N=32) ja ylimmän korkea-asteen (N=241)edustajista vain 9 % suhtautuu suojelun merkitykseen neutraalisti tai negatiivisesti. Erot eivät ole tilastollisesti merkitseviä.

Tilastollisesti merkitseviä eroja esiintyi tehtävänkuvien välisissä vertailuissa (p=.013). Ympäristön- ja luonnonsuojelun tehtävissä toimivat suhtautuvat suojeluun positiivisemmin (94 %, N=173) kuin muissa tehtävissä toimivat. Kun taas vesivarojen käyttöön ja hoitoon liittyvissä tehtävissä toimivat suhtautuvat suojeluun negatiivisemmin/neutraalimmin (20 %, N=96) kuin muissa tehtävissä toimivat.

Omaan työhön suhtautuminen vaihteli taustamuuttujissa (**keskiarvomuuttuja 5**). Miehet kokivat oman työnsä uudistuksen jälkeen sekä neutraalisti (47 %, N=232) että negatiivisesti (47 %). Myös aiemmin jossakin uudistuksessa mukana olleet kokivat oman työnsä tällä hetkellä sekä neutraalisti (45 %, N=201) että negatiivisesti (45 %). Enemmistöllä (50 %, N=145) 46–55-vuotiaista oli neutraali näkemys omasta työstä, he myös kokivat oman työnsä tällä hetkellä positiivisemmin (11 %) kuin muut ikäluokat. Negatiivisimmin oman työnsä uudistuksen jälkeen kokivat 36–45-vuotiaat (55 %, N=94). Lisäksi enemmistöllä vesivarojen käyttöön ja hoitoon (54 %, N=96)

sekä johonkin muuhun (43 %, N=35) tehtäväryhmään kuuluvilla oli neutraali käsitys omasta työstään tällä hetkellä. Ympäristön- ja luonnonsuojelun (50 %, N=173), ympäristön tilan seurannan (50 %, N= 34) sekä alueiden käytön ja rakentamisen tehtävissä (53 %, N= 47) toimivat kokivat oman työnsä uudistuksen jälkeen negatiivisemmin. Erot eivät ole tilastollisesti merkitseviä.

Henkilöstön suhtautumisessa omaan työhön uudistuksen jälkeen esiintyy tilastollisesti erittäin merkitseviä ja merkitseviä eroja alueellisesti sekä työvuosien määrän ja koulutusasteen suhteen. Keski- (51 %, N=79), Länsi- (52 %, N=79) ja Pohjois-Suomessa (52 %, 68) suurin osa henkilöstöstä mieltää työnsä uudistuksen jälkeen neutraalisti, ja Itä- (58 %, N=83) ja Etelä-Suomessa (57 %, N=76) negatiivisesti. Kiinnostavaa on, että Pohjois-Suomessa vain yksi (N=68) ja Etelä-Suomessa kaksi (N=76) henkilöä mieltävät työnsä uudistukseen jälkeen positiiviseksi. Erot ovat tilastollisesti merkitseviä (p=.009).

Negatiivisimmin omaan työhön uudistuksen jälkeen suhtautuvat vähiten aikaa ympäristöhallinnossa työskennelleet (61 %, N=43). 11–20 vuotta ympäristöhallinnossa työskennelleet suhtautuvat neutraalimmin omaan työhönsä uudistuksen jälkeen (51 %, N=152). Positiivisemmin suhtautuvia oli eniten yli 21 vuotta ympäristöhallinnossa työskennelleiden joukossa (14 %, N=128). Erot ovat tilastollisesti merkitseviä (p=.007).

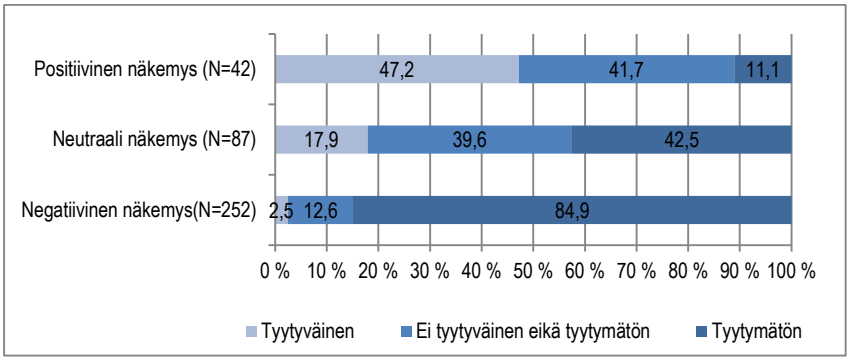
Ylemmän korkea-asteen edustajat (57 %, N=242) suhtautuvat negatiivisemmin omaan työhön uudistuksen jälkeen kuin muut. Alimman koulutusasteen ja korkeaasteen edustajat suhtautuivat puolestaan neutraalimmin (62 %, N=82). Erot ovat tilastollisesti erittäin merkitseviä (p=.000).

6.2.4 Ympäristötyöhön liittyvien ulottuvuuksien suhde tyytymättömyyden kokemiseen

Ulottuvuuksien merkitystä uudistuksen kokemiseen tarkasteltiin vertailemalla keskiarvomuuttujia (toimivuus, EU, resurssit, suojelu ja oma työ) tyytymättömyyteen ristiintaulukoinnin avulla.[61] Uudistuksen aikaansaaman toimivuuden suhde tyytymättömyyden kokemiseen osoitti, että pääosa vastaajista oli sitä mieltä, että toimivuus ei ollut parantunut uudistuksen myötä ja olivat myös yleisemmin tyytymättömiä uudis-

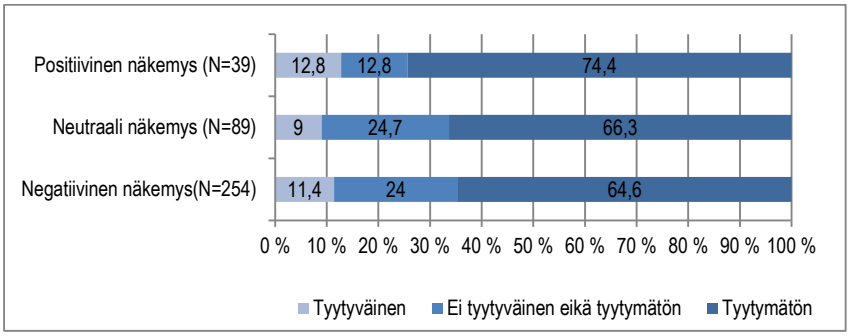
[61] Ristiintaulukointia varten ”tyytymättömyys” – muuttuja on luokiteltu kolmeen luokkaan, joista ensimmäisenä on yhdistetty vastausvaihtoehdot: erittäin tyytyväinen ja jokseenkin tyytyväinen. Toisena on neutraali vaihtoehto, joka kuvaa mielipidettä: ei samaa eikä eri mieltä ja kolmantena on yhdistetty vastausvaihtoehdot: jokseenkin tyytymätön ja erittäin tyytymätön.

tukseen (85 %) (kuvio 21). Vastaajat, joiden mielestä uudistuksella oli ollut positiivinen vaikutus työn toimivuuteen, olivat pääosin tyytyväisiä uudistukseen (47 %). Neutraalin näkemyksen edustajat olivat suurelta osin myös tyytymättömiä uudistukseen (43 %). Näkemysten väliset erot olivat myös tilastollisesti erittäin merkitseviä (p=.000).



Kuvio 21. Suhtautumisen uudistuksen aikaansaamaan toimivuuteen (keskiarvomuuttuja 1) vaikutus yleiseen mielipiteeseen uudistuksesta.

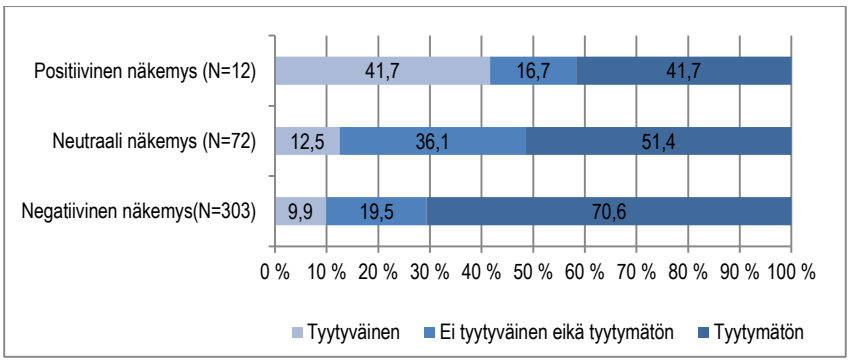
Pääkomponentti 2 ja siitä muodostettu keskiarvomuuttuja ”EU-säädösten merkitys työssä” ei sinänsä liity uudistukseen. Euroopan Unionin säädökset ja niissä tapahtuvat muutokset eivät ole aiheutuneet aluehallintouudistuksen seurauksena. Pääkomponenttianalyysin tuloksena voidaan kuitenkin sanoa, että vastaajat kokevat EU-säädökset työhönsä vaikuttavina. Täten mielipide EU-säädösten merkityksestä työssä saattaa vaikuttaa mielipiteeseen uudistuksesta.



Kuvio 22. Suhtautumisen EU-säädöksiin työssä (keskiarvomuuttuja 2) vaikutus yleiseen mielipiteeseen uudistuksesta.

EU-säädöksiin suhtautumisen vaikutus tyytymättömyyden kokemiseen voidaan todeta kuviosta 22, joka osoittaa, että pääosin EU-säädöksiin suhtaudutaan negatiivisesti (66 %, N=254). Huolimatta mielipiteestä liittyen säädöksiin, vastaajat olivat pääosin tyytymättömiä uudistukseen (74 %, 66 %, 65 %), jolloin positiivinen näkemys EU-säädöksistä ei aiheuta tyytyväisyyttä uudistukseen. Näkemysten välillä ei ole tilastollisesti merkitseviä eroja.

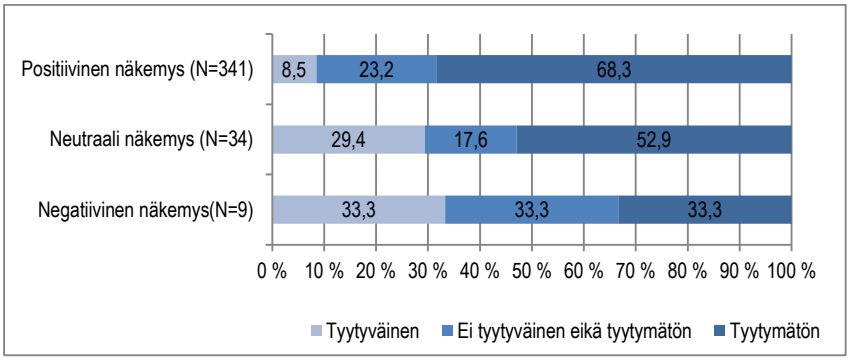
Resurssien määrän ja tyytymättömyyden kokemisen suhde osoitti, että vastaajat, jotka olivat sitä mieltä, että resurssit (henkilöstö ja taloudelliset resurssit) olivat vähentyneet (78 %, N=378), olivat pääosin myös tyytymättömiä uudistukseen (71 %, n=303). Myös neutraalin näkemyksen resursseista omaavat olivat pääosin tyytymättömiä uudistukseen (51 %, N=72). Positiivisia näkemyksiä resursseista oli vain 12 vastaajalla, joista viisi oli tyytyväistä ja viisi tyytymätöntä uudistukseen. Erot olivat tilastollisesti merkitseviä (p=.002), jolloin resurssien määrästä negatiivisesti ajattelevat olivat suhteellisesti tyytymättömämpiä uudistukseen kuin resurssien määrästä positiivisesti tai neutraalisti ajattelevat, jotka puolestaan olivat suhteellisesti tyytyväisempiä uudistukseen (kuvio 23).



Kuvio 23. Suhtautumisen resurssien määrään (keskiarvomuuttuja 3) vaikutus yleiseen mielipiteeseen uudistuksesta.

Ympäristön- ja luonnonsuojeluun suhtautumisen suhde tyytymättömyyden kokemiseen osoitti, että henkilöt, jotka pitivät suojelua tärkeänä, olivat yleisemmin myös tyytymättömiä uudistukseen (kuvio 24). Suurin osa vastaajista koki ympäristön- ja luonnonsuojeluun liittyvät seikat tärkeiksi työssään (89 %, N=384) ja olivat pääosin myös tyytymättömiä uudistukseen (68 %, n=341), kuten ovat myös neutraalin näkemyksen (53 %, n=34) ympäristön- ja luonnonsuojelusta omaavat. Negatiivisesti ympäristön- ja luonnonsuojelusta ajattelevia oli vain yhdeksän kappaletta, joista kolme

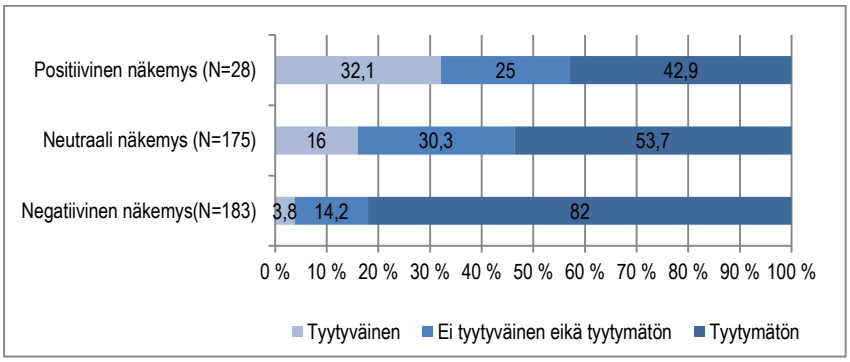
oli tyytyväisiä, kolme tyytymätöntä ja kolme ei tyytyväistä eikä tyytymätöntä uudistukseen.



Kuvio 24. Suhtautumisen ympäristön- ja luonnonsuojeluun (keskiarvomuuttuja 4) vaikutus yleiseen mielipiteeseen uudistuksesta.

Erot olivat tilastollisesti erittäin merkitseviä (p=.000), jolloin positiivisesti ympäristön- ja luonnonsuojelusta ajattelevat olivat suhteellisesti tyytymättömämpiä uudistukseen kuin suojelusta neutraalisti tai negatiivisesti ajattelevat.

Oman työn kokemisen suhde tyytymättömyyden kokemiseen osoitti, että vastaajat, jotka kokivat oman työnsä negatiivisesti, olivat myös yleisemmin tyytymättömiä uudistukseen (kuvio 25). Suurin osa vastaajista koki oman työnsä negatiivisesti uudistuksen jälkeen (47 %, N=386) ja heistä suurin osa oli myös tyytymättömiä uudistukseen (82 %, n=183). Myös positiivisesti ja neutraalisti omasta työstään uudistuksen jälkeen ajattelevat olivat pääasiassa tyytymättömiä uudistukseen.



Kuvio 25. Suhtautumisen omaan työhön uudistuksen jälkeen (keskiarvomuuttuja 5) vaikutus yleiseen mielipiteeseen uudistuksesta.

Näkemysten väliset erot olivat tilastollisesti erittäin merkitseviä (p=.000), jolloin negatiivisesti omasta työstään ajattelevat olivat suhteellisesti tyytymättömämpiä uudistukseen kuin omasta työstä uudistuksen jälkeen positiivisesti tai neutraalisti ajattelevat.

Korrelaatiotarkastelu (Pearson) osoitti, että voimakkain positiivinen lineaarinen riippuvuus esiintyi tyytymättömyyden ja ”uudistuksen aikaansaama toimivuus” - keskiarvomuuttujan välillä (r=.621, p=.000). Tällöin vastaajat, jotka olivat sitä mieltä, että uudistus ei ole aikaansaanut toimivuutta, olivat myös tyytymättömiä uudistukseen. Kohtalainen positiivinen riippuvuus oli myös tyytymättömyydellä ja mielipiteellä omasta työstä uudistuksen jälkeen (r=.378, p=.000). Vastaajat, jotka kokivat työnsä negatiivisesti uudistuksen jälkeen, olivat myös tyytymättömiä uudistukseen.

Keskiarvomuuttujien välillä esiintyi myös positiivista lineaarista riippuvuutta; ”uudistuksen aikaansaaman toimivuus”- ja ”oma työ uudistuksen jälkeen”-keskiarvomuuttujien välillä (r=.398, p=.000). Tällöin negatiivisesti toimivuuteen suhtautuneet vastaajat suhtautuivat negatiivisesti myös omaan työhön uudistuksen jälkeen.

Positiivista lineaarista riippuvuutta esiintyi myös ”uudistuksen aikaansaaman toimivuus”- ja ”resurssien määrä” -keskiarvomuuttujien välillä (r=.381, p=.000), jolloin toimivuuteen negatiivisesti suhtautuneet vastaajat suhtautuivat negatiivisesti myös resurssien määrään. Edelleen positiivista lineaarista riippuvuutta esiintyi ”resurssien määrä”- ja ”oma työ uudistuksen jälkeen” -keskiarvomuuttujien välillä (r=.319, p=.000), jolloin resurssien määrään negatiivisesti suhtautuneet suhtautuivat negatiivisesti myös omaan työhön uudistuksen jälkeen.

6.2.5 Onko tyytymättömyys selittävissä uudistukseen liittyvillä ulottuvuuksilla?

Keskiarvomuuttujien ja tyytymättömyyden välisten kausaalisuhteiden selvittämiseksi käytettiin perinteistä askeltavaa regressioanalyysia eli selvitettiin, voidaanko tyytymättömyyden kokemista selittää keskiarvomuuttujilla. Perinteisessä regressioanalyysissä usealla muuttujalla selitetään yhtä tekijää, jolloin usean muuttujan yhtäaikaisen korrelaatiokertoimen neliö (multippelikorrelaatiokertoimen neliö R^2) kertoo, paljonko muuttujat yhdessä selittävät selitettävästä muuttujasta. Regressioanalyysin oletuksen mukaisesti selitettävän muuttujan pitäisi olla normaalijakautunut (Metsämuuronen 2001, 59–61, ks. Heikkilä 2004, 236–237, Ketokivi 2009, 86–87.) Tässä tapauksessa selitettävä muuttuja ei ole normaalijakautunut, mutta analyysi päätettiin kuitenkin tehdä, sillä tarkoituksena oli sen avulla saada tukea ja lisäarvoa pääkomponenttianalyysin tuloksille. Keskiarvomuuttujat korreloivat jonkin verran keskenään, mutta

askeltavassa regressioanalyysissä multikollineaarisuus ei ole ongelma, sillä vain yksi muuttujista tulee malliin, mikäli muilla ei ole selitysastetta lisäävää vaikutusta (Metsämuuronen 2001, 64–65).

Yleisesti selittävät muuttujat eivät regressioanalyysissa saisi korreloida keskenään kovin voimakkaasti. Mitä lähempänä kollineaarisuustoleranssi tai ominaisarvo on nollaa, sitä kollineaarisempi on selittäjä. Yleinen käytäntö on, että mikäli toleranssi on pienempi kuin .10, silloin kollineaarisuus katsotaan ongelmalliseksi. (Nummenmaa 2009, 323; Metsämuuronen 2001, 75). Tässä tutkimuksessa muuttujien kollineaarisuustoleranssit olivat korkeita, yli .10, joten selittäjät eivät korreloi liikaa toistensa kanssa.

Analyysissä selitettäväksi muuttujaksi valittiin ”tyytymättömyys” [62] ja selittäviksi muuttujiksi pääkomponenttianalyysin perusteella muodostetut keskiarvomuuttujat (toimivuus, EU, resurssit, suojelu ja oma työ). Parhaaksi tyytymättömyyden selittäjäksi muodostui malli, johon kuului kaksi keskiarvomuuttujaa: 1. Suhtautuminen uudistuksen aikaansaamaan toimivuuteen ja 5. Suhtautuminen omaan työhön uudistuksen jälkeen (taulukko 12).

Taulukko 12. Regressioanalyysi tyytymättömyyttä selittävistä keskiarvomuuttujista.

Malli	R	R^2	Korjattu R^2	F	p-arvo	Beta
1	,646[a]	,417	,416	269,341	,000	,583
2	,659[b]	,435	,432	,144,140	,000	,146

a. Selittävä muuttuja: toimivuus
b. Selittävät muuttujat: toimivuus, oma työ
Selitettävä muuttuja: tyytymättömyys

*= p ≤.05 **= p ≤.01 *** = p ≤.001

Mallin muuttujat (toimivuus ja oma työ) selittävät tyytymättömyydestä 43,2 %. Malli sopi aineistoon (F=144,14, p=.000). Mikäli malli selittää suuren osan riippuvan muuttujan vaihtelusta ja jäännöstermit ovat pieniä, on F-suhdekin suuri. Jos varianssianalyysin tulos on tilastollisesti merkitsevä, mallin voidaan katsoa sopivan aineistoon. (Nummenmaa 2009, 320.) β-kertoimet olivat positiivisia, minkä vuoksi voidaan

[62] ”Tyytymättömyys” -muuttuja luokiteltiin neljään luokkaan niin, että yhdistettiin kaksi ensimmäistä vaihtoehtoa: erittäin ja jokseenkin tyytyväinen uudistukseen. Toisena luokkana oli ei tyytyväinen eikä tyytymätön, kolmantena luokkana oli jokseenkin tyytymätön ja neljäntenä luokkana oli erittäin tyytymätön. Näin saatiin muuttuja lähemmäksi normaalijakaumaa.

todeta, että tyytymättömyys lisääntyy, mitä negatiivisemmin suhtaudutaan uudistuksen aikaansaamaan toimivuuteen ja omaan työhön uudistuksen jälkeen. Näin ollen regressioanalyysi tukee ristiintaulukoinnin ja korrelaatiovertailun tuloksia, jolloin keskiarvomuuttujien (regressioanalyysin perusteella ”toimivuus”- ja ”oma työ” -keskiarvomuuttujien) avulla voidaan selittää tyytymättömyyttä.

Yhteenveto

Pääkomponenttianalyysin perusteella vastaajat kokivat ympäristötyön viiden ulottuvuuden kautta. Ulottuvuudet olivat: suhtautuminen uudistuksen aikaansaamaan toimivuuteen, suhtautuminen Euroopan Unionin säädöksiin, suhtautuminen resurssien määrään, suhtautuminen ympäristön- ja luonnonsuojeluun sekä suhtautuminen omaan työhön uudistuksen jälkeen. Ulottuvuuksista muodostettiin keskiarvomuuttujat, joita vertailtiin ristiintaulukoinnin ja korrelaation avulla taustamuuttujiin ja yleiseen mielipiteeseen uudistuksesta eli tyytymättömyyteen. Suojelun merkitys -keskiarvomuuttujan kohdalla suhtautuminen oli pääosin positiivista. Eli ympäristön- ja luonnonsuojelua pidettiin merkityksellisenä ja arvostettavana. Sen sijaan suhtautuminen EU-säädöksiin oli pääosin negatiivista. Lisäksi koettiin, että uudistus ei ole aikaansaanut toimivuutta ja resurssit olivat vähentyneet. Suhtautuminen omaan työhön vaihteli eri taustamuuttujaryhmissä negatiivisen ja neutraalin välillä.

Ristiintaulukoinnin, korrelaatiovertailun sekä regressioanalyysin perusteella voidaan sanoa, että mitä negatiivisemmin suhtauduttiin uudistuksen aikaansaamaan toimivuuteen ja omaan työhön uudistuksen jälkeen, sitä tyytymättömämpiä uudistukseen oltiin (tulokset tilastollisesti merkitseviä). Sen sijaan suhtautumisessa EU – säädöksiin ja tyytymättömyyden välillä ei ollut tilastollisesti merkitseviä eroja, jolloin sekä positiivisesti, neutraalisti että negatiivisesti säädöksiin suhtautuvat olivat pääosin tyytymättömiä uudistukseen. Ristiintaulukoinnin perusteella lisäksi mielipiteillä resurssien määrästä ja ympäristön- ja luonnonsuojelun merkityksestä näytti olevan tilastollisesti erittäin merkitseviä ja merkitseviä vaikutuksia tyytymättömyyteen. Ne, jotka kokivat ympäristön – ja luonnonsuojelun merkityksellisiksi työssään, sekä ne, joiden mielestä resurssit olivat vähentyneet, olivat pääosin tyytymättömiä uudistukseen.

6.2.6 Tyytymättömyyden kuvaaminen kvalitatiivisen analyysin avulla

Tyytymättömyydelle etsittiin selitystä myös avointen kysymysten vastauksista. Vastaukset analysoitiin käyttäen aineistolähtöistä sisällönerittelyä ja kvantifiointia, jolloin

ne saatiin määrälliseen muotoon. Luokat muodostettiin vastausten sisällön mukaisesti ja eriteltiin kaikki vastaukset luokkiin[63] (yhdellä vastaajalla saattoi olla useampaan luokkaan kuuluvia vastauksia) sekä laskettiin vastausten esiintymistiheydet eri luokissa. Tämän jälkeen muodostetut luokat teemoiteltiin ja koottiin samaan teemaan liittyvät luokat yhteen.[64] Ristiintaulukoinnin avulla vertailtiin teemoiteltuja vastauksia yleiseen mielipiteeseen uudistuksesta, jolloin saatiin selville tyytymättömyyttä/tyytyväisyyttä aiheuttavia seikkoja.

Avoimista kysymyksistä analysoitiin kysymykset A6: millä tavoin osaston muutos on vaikuttanut työhön? A14/15: mitkä muut seikat kuin aluehallintouudistus on vaikuttanut ympäristön- tai luonnonsuojelun toteuttamiseen? B13/16: mikä vaikeuttaa ympäristön- tai luonnonsuojelutyötä? D19/20: mitkä ovat aluehallinnon heikkoudet/vahvuudet ympäristö-/luonnonsuojelutyössä? [65]

Kysymyksen (A6) ”yksikön muutoksen vaikutukset työhön” -vastaukset luokiteltiin kuuteen luokkaan. Tähän kysymykseen vastasi 164 henkilöä ja vastauksia oli 187 kappaletta. Kysymykseen vastanneista 71 % oli tyytymättömiä ja 10 % tyytyväisiä uudistukseen. ”Mitkä muut seikat kuin aluehallintouudistus ovat vaikuttaneet ympäristön- tai luonnonsuojelun toteuttamiseen?” (A14/15) -kysymyksen vastaukset luokiteltiin kahdeksaan luokkaan. Vastaajia oli 185 ja vastauksia 228 kpl. Kysymykseen vastanneista 72 % oli tyytymättömiä ja 10 % tyytyväisiä uudistukseen. Lisäksi 16 henkilöä vastasi, että mikään muu seikka ei vaikuta tai ei juuri vaikuta ympäristön- ja/tai luonnonsuojelun toteuttamiseen ja heistä 14 henkilöä oli tyytymättömiä uudistukseen.

”Mikä vaikeuttaa ympäristön- tai luonnonsuojelutyötä?” (B13/16) -kysymyksen vastaukset luokiteltiin kuuteen luokkaan. Vastaajia oli 110 ja vastauksia 115 kpl. Kysymykseen vastanneista 75 % oli tyytymättömiä ja 9 % tyytyväisiä uudistukseen. ”Mitkä ovat ympäristöhallinnon heikkoudet ympäristön- ja luonnonsuojelutyössä?” -kysymykseen (D19, D20) vastauksia saatiin 322 ja vastaajia oli 232. Luokkia muodostettiin 15 kpl. Vastaajista 73 % oli tyytymättömiä ja 7 % tyytyväisiä uudistukseen.

---

[63] Tätä vaihetta voidaan aineistolähtöisen sisällönanalyysin pohjalta kutsua myös aineiston redusoinniksi eli pelkistämiseksi, jolloin alkuperäisistä ilmauksista muodostetaan pelkistetty ilmaus (ks. Tuomi & Sarajärvi 2003, 112).

[64] Sisällönanalyysin yhteydessä puhutaan tässä vaiheessa aineiston klusteroinnista eli ryhmittelystä, jolloin pelkistetystä ilmauksesta muodostetaan alaluokka (ks. Tuomi & Sarajärvi 2003, 113).

[65] Aluksi yhdistettiin kysymysten (A14 ja A15, B13 ja B16 sekä D17 ja D18, D19 ja D20) vastaukset, sillä usein vastaukset molempiin kysymyksiin olivat samoja ja koskivat ympäristön- ja luonnonsuojelutyötä. Mikäli vastaus oli molemmissa kysymyksissä sama, otettiin analyysiin mukaan vain toinen.

Muodostetut luokat teemoiteltiin edelleen ja koottiin samaan teeman liittyvät luokat yhteen. Luokkia muodostui yhteensä seitsemän kappaletta. Luokassa yksi oli eniten ja luokassa kuusi vähiten vastauksia. Luokan jälkeen suluissa esitetään mainintojen määrä:

Luokka 1. Resurssien vähäisyys (314 kpl)
Luokka 2. Työn määrän lisääntyminen/työtehtävien muuttuminen (213 kpl)
Luokka 3. Ympäristöhallinnon hajanaisuus/organisaation sekavuus (119 kpl)
Luokka 4. Ympäristöasioiden painoarvon vähentyminen (66 kpl)
Luokka 5. Byrokratian[66] lisääntyminen (64 kpl)
Luokka 6. Lainsäädäntö muuttunut/monimutkaistunut (50 kpl)
Luokka 7. Jokin muu (12 kpl)

Resurssien vähäisyys -luokan (luokka 1) vastauksista ilmeni, että henkilöstön vähentäminen liittyy paitsi ALKU-uudistuksen tavoitteisiin, myös valtion tuottavuusohjelmaan eikä näiden vaikutuksia pystytä erottamaan.

> ”Aluehallintouudistuksen ja siihen kiinteästi liittyvän ns. tuottavuusohjelman vaikutusten erottaminen on vaikeaa. Tuottavuusohjelman mukaisilla henkilöstövähennystavoitteilla on ollut suurempi vaikutus kuin uudistuksella sinänsä” (tyytymätön uudistukseen).

Kun lainsäädännön uudistamisen myötä työtehtävien määrä kasvaa ja samaan aikaan henkilöstöä vähennetään, osa tehtävistä pitää jättää ajan puutteen vuoksi tekemättä. Myös valtiontalouden säästötoimenpiteillä katsottiin olevan vaikutusta ympäristön- ja luonnonsuojelun toteuttamiseen. Resurssien jatkuvan vähenemisen koettiin uhkaavan asiantuntemuksen tasoa, ja osaaminen saattaa olla vain yhden henkilön varassa. Lisäksi eläköitymisen kautta tapahtuu tiedon häviämistä. Todettiin myös, että resurssit jaetaan alueiden välillä epäsuhtaisesti.

> ”Liian vähäiset resurssit, joita karsitaan edelleen, aiheuttaa ympäristöriskejä ja työntekijöille paineita” (tyytymätön uudistukseen).

Esitettiin, että taloudelliset resurssit sijoitetaan vääriin asioihin, mikä puolestaan on pois todellisesta työstä.

---

[66] Termillä byrokratia viitataan hallintotieteessä yleensä Max Weberin 1900-luvun alussa luomaan teoriaan byrokratian synnystä perustuen protestanttiseen etiikkaan ja kapitalismin henkeen. Byrokratiateorian katsotaan olevan ensimmäinen perusteellinen organisaatioteoria, joka selitti miksi, miten ja millaisiksi työelämän organisaatioiden perusrakenteet olivat syntyneet. (Vartola 2004, 13–14; ks. Tiihonen, 1987, 3-5; Koivumäki, 2008, 50–53.)

Vartola (2004, 220) kuvaa byrokratian tarkoittavan arkiajattelussa hidasta, jäykkää, persoonatonta ja välinpitämätöntä hallintoa. Tässä tutkimuksessa byrokratialla tarkoitetaan tätä arkiajattelua, ja olen tulkinnut vastaajien tarkoittavan byrokratian lisääntymisellä hallinnollisten toimintojen monimutkaistumista käytännön tasolla.

> ”Liian paljon hukataan rahaa kaiken sorttiseen puuhasteluun ja "tekohengitysprojekteihin", joilla kuitenkaan ei mikään muutu. "Maajussit kyllä osaa pusikkonsa sijoittaa ja härkänsä taluttaa, ilman maistereitakin” (tyytymätön uudistukseen).

Työn määrän lisääntyminen/ työtehtävien muuttuminen -luokan (luokka 2) vastauksissa näkyi edelleen henkilöstön väheneminen ja jäljelle jäävien työmäärän kasvu. Työmäärää lisää mm. hallintoyksikkö, joka työllistää muita yksikköjä.

> ”ELY:n hallintoyksikkö työllistää muita yksiköitä/osastoja vaikka niiden resurssit ovat pienet” (tyytymätön uudistukseen).

Uudistuksen ja työnjakojen myötä on tullut myös uusia tehtäviä tai esimerkiksi ympäristölupatehtävien siirtyminen aluehallintovirastoon on yksipuolistanut työtä. Yksikönvaihdolla on ollut negatiivisia vaikutuksia:

> ”Olen eri yksikössä kuin aikaisemmin - työn tekemisen yleiset edellytykset ovat huonontuneet olennaisesti” (tyytymätön uudistukseen).

Hallinnon uudet tietojärjestelmät eivät uudistuksen tässä vaiheessa vielä toimineet kunnolla ja niiden käyttäminen vei paljon aikaa.

> ”Tällä hetkellä ison organisaation mukana tuoma raskaampi ja jäykempi yleishallinto, jatkuvat ongelmat ATK-järjestelmissä. Näistä syistä perustehtävien hoitaminen on vaikeutunut ja vie enemmän aikaa kuin ennen hallinnon uudistusta” (tyytymätön uudistukseen).

Kritiikin kohteena olivat myös ylimääräiset tilaisuudet, joilla pyritään kanssakäymiseen muiden vastuualueiden kanssa.

> ”Kaiken maailman yhteiset hengennostatustilaisuudet, sähköpostiin tulvivat organisaatiota ym. koskevat viestit” (tyytymätön uudistukseen).

Ympäristöhallinnon hajanaisuus ja organisaation sekavuus – luokan (luokka 3) vastauksissa kritisoitiin mm. aluehallinnon sekä ympäristöministeriön ja Suomen ympäristökeskuksen välisten yhteyksien heikentymistä.

> ”Yhteydet YM:ään, joka oli ennen pääministeriö, takkuaa byrokratian vuoksi. Kun syntyy uusi Siilovaltioneuvosto, Suomen voi lakkauttaa” (tyytymätön uudistukseen).

Aluehallinnon henkilöstö ei uudistuksen jälkeen pääse katsomaan ympäristöministeriön henkilöstön kalenterimerkintöjä, mikä koettiin toimintaa hankaloittavaksi. Ympäristöministeriön ohjauksen heikkouden katsottiin alentavan tuottavuutta, koska mm. yhtenäiset linjaukset puuttuvat. Koettiin, että ohjaavia ministeriöitä on liian monta ja aluehallinnolla on liian vähän päätäntävaltaa asioiden priorisoinnin suhteen.

Lisäksi työtä haittaavana pidettiin ympäristölupa- ja -valvontatehtävien eriyttämistä.

> ”Ympäristölupien antamisen (AVI) ja lupien valvonnan (ELY) eriyttäminen haittaa työtä erittäin paljon” (tyytymätön uudistukseen).

ELY-keskuksilla ja aluehallintovirastoilla katsottiin olevan runsaasti päällekkäisiä tehtäviä ja laadukkaan lausunnon valmisteluun kuluva aika lähentelee jopa luvan valmisteluun tarvittavaa aikaa. Lisäksi koettiin, että linjaukset eroavat alueellisesti, mikä näkyy mm. asiakkaiden erilaisena kohteluna eri alueilla. Ministeriöiden ohjauksen merkitys korostui yhtenäisten linjojen saavuttamiseksi.

> ”Ympäristönsuojelun jakaminen ELY:yn ja AVI:in. Työntekijät matkustavat kohteisiin ympäri Suomea ym. Lupien saajat eriarvoisessa asemassa riippuen siitä, missä sattuu yritys sijaitsemaan” (tyytymätön uudistukseen).

Nykyistä mallia pidettiin epäselvänä ja uudistusta huonosti toteutettuna.

> ”Huonosti toteutettu aluehallinnon uudistus, jossa uusia muutoksia pyritään toteuttamaan ennen kuin vanhat on viety loppuun, ja niiden toimivuudesta/ hyödyistä on ehditty saada kokemusta” (tyytymätön uudistukseen).

Todettiin, että hallinto on sekava, erilaisia sektoreita on yhdistelty sattumanvaraisesti ja riippumattomuuden säilyttämisestä on tullut vaikeaa. Sekavan hallinnon omat ohjeet estävät työn toteuttamisen. Koettiin myös, että organisaatio on asiakkaille vaikeaselkoinen.

Tavoitteena olleen yhteistyön ja verkostomaisen toiminnan ei katsottu lisääntyneen.

> ”Todellinen yhteistyö L- ja Y -vastuualueiden välillä ei ole lisääntynyt ja joissakin asioissa tuntuu siltä, että koira ajaa takaa omaa häntäänsä” (tyytymätön uudistukseen). ”Synergiaetuja kartoitettiin ALKU-hankkeen valmisteluvaiheessa, ELY:n perustamisen jälkeen synergia-työryhmien työtä ei ole onnistuttu ottamaan käytäntöön” (tyytymätön uudistukseen).

Ympäristöasioiden painoarvon vähentyminen -luokan (luokka 4) vastauksista ilmeni, että ELY-keskuksissa ympäristöasiat ovat jääneet taka-alalle elinkeinotoiminnan etujen kustannuksella.

> ”Ympäristöasiat ovat ELY-keskuksessa jääneet taka-alalle, lähinnä palvelemaan elinkeinojen edistämistä” (tyytymätön uudistukseen). ”Ympäristönsuojelu joutuu taistelemaan muiden tärkeiden asioiden, kuten työttömyyden ja maahanmuuton kanssa, samoista rahoista ja näkyvyydestä. Näin yhteismitallistetaan ja rinnastetaan aivan erilaisia ja tärkeitä asioita” (tyytymätön uudistukseen).

Henkilöstön väsymisen koettiin johtuvan paitsi resurssien puutteesta ja työmäärän lisääntymisestä myös työ- ja elinkeinoministeriön vähättelevästä suhtautumisesta ympäristöasioihin. Koettiin, että kokonaisvaltainen näkemys ympäristönsuojelusta

puuttuu ja yhteiskunnan arvot ovat menneet kovempaan suuntaan. Ympäristöasiat ovat ELY-keskuksissa vain yksi muiden joukossa.

> ”Onhan se selvää, ettei uudistuksesta voi hyvää seurata, jos ympäristöasiat ovat vain yksi muiden joukossa ja talon yleisjohto voi sormeilla ympäristöasiantuntijoiden lausuntoja. Selvä ympäristöhallinnon alasajo käynnissä” (tyytymätön uudistukseen).

> ”TEM:n liian ohjaava/määräävä vaikutus on heikentänyt ympäristönsuojelun toteuttamista” (tyytymätön uudistukseen).

Byrokratian lisääntyminen -luokassa (luokka 5) vastaukset koskivat mm. työ- ja elinkeinoministeriön vaikutuksesta lisääntynyttä byrokratiaa.

> ”Uuden ministeriön (TEM) myötä byrokratia on kasvanut aika lailla. Järjestelmät niin seurannan kuin hallinnolliselta osalta hitaita ja kankeita, jopa vanhoillisia.”

Yleishallinnon koettiin olevan isossa organisaatiossa raskaampaa ja jäykempää kuin entisissä ympäristökeskuksissa. Myös väliportaan päälliköt olivat lisääntyneet ja ”kaikki tekee vähän kaikkea” -strategia vähentää työn tehokkuutta. Myös lomakkeiden täyttäminen vie aikaa perustyöltä. Yleinen hallinnollinen työ on lisääntynyt uudistuksen myötä ja sen koettiin vievän työaikaa aikaisempaa enemmän.

> ”Byrokratian lisääntyminen, hallinnon vallan kasvu, hallinto määrää mihin työaikaa käytetään, päällekkäisiä selvityksiä, raportointia: työaikaan, taloushallintoon etc.” (tyytymätön uudistukseen).

Lainsäädäntö muuttunut/monimutkaistunut -luokan (luokka 6) vastauksista ilmeni, että lainsäädännöstä tulee jatkuvasti lisää tehtäviä, lainsäädäntö uudistuu ja direktiivit muuttuvat, mikä tekee työn vaativammaksi.

> ”Tuottavuusohjelma, ympäristölainsäädännön laajeneminen aina EU:n lainsäädännöstä lähtien tekee työn koko ajan vaativammaksi” (tyytymätön uudistukseen).

Lisääntyvän lainsäädännön katsottiin olevan myös liian byrokraattista ja jäykkää. Myös lainsäädännön tulkintakysymyksissä oli hankaluutta. Keinovalikoimat koettiin riittämättömiksi ja ”porkkana -keinojen” sekä sanktiokeinojen määrät liian vähäisiksi.

Luokassa 7 (jokin muu) esitettiin, että muutokset yksikössä ovat heikentäneet henkilöstön asemaa, kritisoitiin valtion uutta palkkausjärjestelmää, kirjaamoa ja johtoporrasta.

> ”Pelkästään kirjaamon osaamattomuus lisää työtä asiantuntijapuolella. Kirjaukset menevät väärin ja niitä pitää korjata. Taloon tulevat kirjeet menevät väärille ihmisille. Osaamattomille esimiehille on annettu ratkaisuvaltaa, vaikka he eivät osaa substanssia” (tyytymätön uudistukseen).

Lisäksi kritisoitiin viranomaisjärjestelmien ja -organisaatioiden jatkuvaa muutosta, henkilöstön kokemattomuutta ja manipuloitavuutta sekä toiminnanharjoittajien pyrkimyksistä vaikuttaa ympäristövalvonnan sisältöön.

> ”Toiminnanharjoittajat pyrkivät vaikuttamaan ympäristövalvonnan sisältöön E-vastuualueelle tulevien yhteydenottojen kautta (sisäisiä ristiriitoja)” (tyytymätön uudistukseen).

Avoimista kysymyksistä etsittiin myös tyytyväisyyden selittäjiä. ”Mitkä ovat aluehallinnon vahvuudet ympäristön- ja luonnonsuojelutyössä?” -kysymyksen (D17/D18) vastaukset analysoitiin, kuten edellä tyytymättömyyden selittäjätkin. Vastauksista muodostettiin yhdeksän luokkaa (paikallistuntemus, asiantuntemus, yhteistyö, ELY:n hyvät käytänteet, yhteistyö, jos toteutuu, laaja-alaisuus, motivoitunut henkilöstö, ei ole vahvuuksia, jokin muu).[67] Kysymyksiin aluehallinnon vahvuuksista vastasi yhteensä 228 henkilöä ja vastauksia oli 329 kappaletta. Vastaajista tyytyväisiä oli 9 % ja tyytymättömiä 72 %. Näin ollen voidaan todeta, että positiiviset näkemykset vahvuuksista eivät lisänneet tyytyväisyyttä. Myös luokan ”työ monipuolisempaa ja vastuullisempaa” (N=13, joista seitsemän tyytymätöntä ja neljä tyytyväistä uudistukseen)- ja ”METSO-ohjelma”[68] (N=14, joista 11 tyytymätöntä ja yksi tyytyväinen uudistukseen) -vastaajat olivat pääosin tyytymättömiä uudistukseen.

Vastaajista (N=228) 53 % mainitsi paikallistuntemuksen ja 45 % mainitsi asiantuntemuksen erityisenä ympäristöhallinnon vahvuutena. Myös yhteistyö, hyvät käytänteet, laaja-alaisuus sekä motivoitunut henkilöstö mainittiin vahvuuksien joukossa. Edelleen voidaan todeta, että tämä ei lisää tyytyväisyyttä, sillä kaikissa luokissa enemmistö oli tyytymättömiä.[69] Esimerkiksi paikallistuntemuksen vahvuutena maininneista 80 % on tyytymättömiä uudistukseen ja asiantuntemuksen maininneista 68 % on tyytymättömiä uudistukseen. Luokassa ”Jokin muu” mainittiin mm. oikeudenmukaisuus, puolueettomuus, ennakointi, läheisyys ja työn laatu.

---

[67] Tyytyväisyyden selittäjäksi otettiin mukaan kysymyksen A6 luokka ”työ monipuolisempaa ja vastuullisempaa” sekä kysymyksen A14/15 luokka 6 METSO-ohjelma, sillä näillä katsottiin olevan positiivinen merkitys. Luokka 9; ”ei ole vahvuuksia” yhdistettiin tyytymättömyyttä selittävän luokan ”jokin muu” -joukkoon.

[68] METSO-ohjelman tarkoitus on luonnonarvoiltaan monipuolisten ja eliölajien elinympäristöinä arvokkaiden metsien suojelu. Se on ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön yhteishanke, joka perustuu valtioneuvoston periaatepäätökseen. Ohjelmaa toteuttavat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset) sekä Suomen metsäkeskuksen alueyksiköt. (Metsonpolku.fi.)

[69] Ainoastaan ”Motivoitunut henkilöstö” -luokassa enemmistö vastaajista ei ollut vain tyytymättömiä, vaan sekä tyytymättömiä (neljä henkilöä) että ei tyytyväisiä eikä tyytymättömiä (neljä henkilöä).

Yhteenveto

Tyytymättömyyttä aiheuttavia seikkoja kvalitatiivisen analyysin perusteella olivat resurssien vähäisyys, työn määrän lisääntyminen/työtehtävien muuttuminen, ympäristöhallinnon hajanaisuus/ organisaation sekavuus, byrokratian lisääntyminen, ympäristöasioiden painoarvon väheneminen sekä lainsäädännön muuttuminen ja/tai monimutkaistuminen.

6.3 Yhteenveto lomaketutkimuksen tuloksista

Tulokset osoittivat, että tuloksellisuus, taloudelliset- ja henkilöstöresurssit ovat vähentyneet uudistuksen myötä. Noin puolet vastaajista koki myös työtehokkuuden ja omaan työhön keskittymismahdollisuuksien vähentyneen. Lisäksi kolmasosa vastaajista koki vaikuttamismahdollisuuksien omaan työhön, työn toteuttamisen ja ajankäytön päätehtäväalueella vähentyneen. Toisaalta viidesosa vastaajista koki ajankäytön päätehtäväalueella lisääntyneen ja joka kymmenes katsoi muutoksen lisänneen työtehokkuutta ja vaikuttamismahdollisuuksia omaan työhön. Työn tekemistä uudistuksen jälkeen vaikeuttivat taloudellisten resurssien ja henkilöstöresurssien riittämättömyys, lisääntynyt työn määrä ja työajan riittämättömyys sekä ministeriön ohjauskäytännöt. Uudistuksella ei ole myöskään ollut ympäristönsuojelua tai luonnonsuojelua parantavaa vaikutusta.

Uudistukselle asetetut tavoitteet (taloudellisen tehokkuuden lisäämistavoite, selkeä työnjako, parempi asiakaspalvelu, työn tehostaminen, verkostomaisten toimintamallien käyttöönotto) eivät olleet vastaajien mielestä toteutuneet. Vain henkilöstön määrän vähentämistavoite oli vastaajien mielestä toteutunut hyvin. Vastaajien mielestä kehittämistavoitteiden tulisi liittyä ympäristön - ja luonnonsuojelun parantamiseen sekä toimintavapauden lisäämiseen.

Vastaajien mielestä kaikki EU-säädökset eivät sovi Suomen olosuhteisiin, säädökset ovat vaikeaselkoisia, tiukkoja ja niiden toteuttaminen on hankalaa. Lisäksi EU ohjeistaa Suomea liikaa ja pakkosuojelua on liian paljon. Euroopan Unionin pitäisi tukea ympäristöhankkeita enemmän ja käyttää enemmän taloudellisia kannusteita. Lisäksi asiakkaat suhtautuvat kielteisesti säädösten toimeenpanoon. Euroopan Unionin lainsäädännön mukaisten tehtävien hoitoon kuluvan ajankäytön määrä ei ole pääasiassa vastaajien mielestä muuttunut uudistuksen jälkeen.

Entisiä ympäristökeskuksia pidettiin edelleen parhaana organisaatiomallina, erityisesti naisten, yli 46-vuotiaiden ja ympäristöhallinnossa yli 20 vuotta toimineiden sekä aiemmin jonkin uudistuksen kokeneiden keskuudessa. Vastaavasti nuorimmat,

1-5 vuotta ympäristöhallinnossa toimineet, perus- ja keskiasteen koulutuksen saaneet sekä alueiden käyttöön ja rakentamiseen liittyvissä tehtävissä toimivat pitivät suhteellisesti enemmän nykyisistä ELY-keskuksista. Entisiä ympäristökeskuksia parhaana mallina pitävät olivat pääosin tyytymättömiä ja nykyisiä ELY-keskuksia parhaana mallina pitävät eivät olleet tyytyväisiä eivätkä tyytymättömiä tai olivat tyytyväisiä uudistukseen.

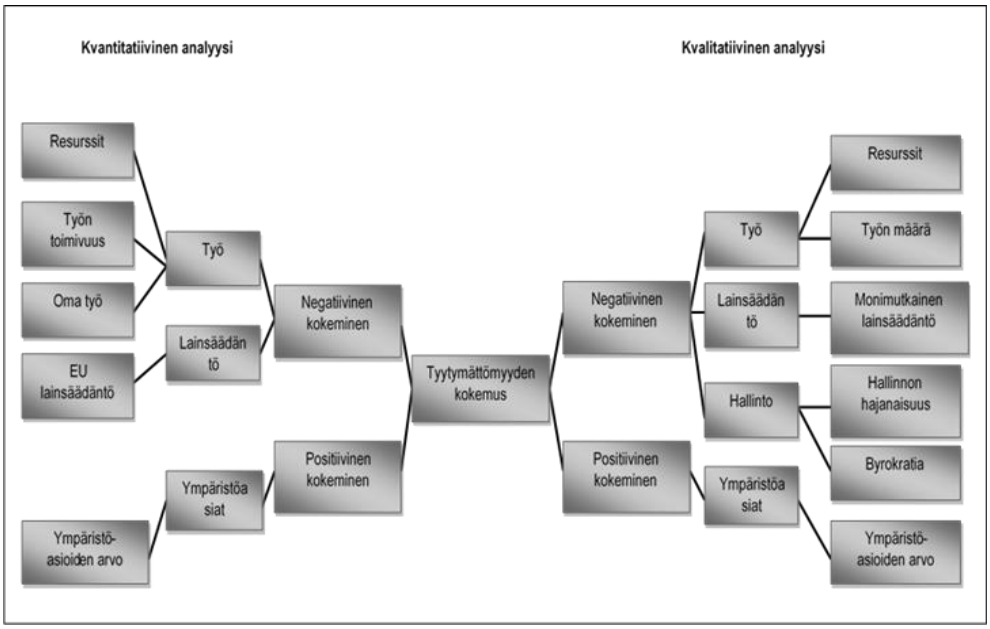
Vastaajien mielestä organisaatiorakenteiden kehityksessä voisi huomioida laajemmin entiset ympäristökeskus- tai nykyiset ELY-keskusmallit ja yhdistää saman alan viranomaistoimintoja yhteen organisaatioon. Edelleen työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala pitäisi erottaa ympäristöasioista, sillä ne tekevät ympäristöasioista vähemmän merkityksellisiä, ja ympäristöministeriöllä pitäisi olla ohjausvastuu ympäristöasioista. ELY-keskusten määrää pitäisi myös vähentää tarkistamalla aluejakoja. Ympäristökeskusten sisäisen organisaatiorakenteen parannuksena ehdotettiin asiaan kuuluvien virastojen yhdistämistä keskukseen päällekkäisten tehtävien vähentämiseksi. Myös ympäristölupien ja valvonnan tulisi olla samassa organisaatiossa.

Analyysin yhteydessä tyytymättömyys uudistukseen nousi esiin selkeästi, minkä vuoksi sen tarkastelua jatkettiin edelleen. Erityisesti tyytymättömiä uudistukseen olivat ympäristön- ja luonnonsuojelun tehtävissä toimivat. Tyytymättömyyttä kuvattiin sekä kvantitatiivisen että kvalitatiivisen aineiston kautta. Pääkomponenttianalyysin tulosten perusteella henkilöstö koki uudistuksen myötä työnsä viiden ulottuvuuden kautta: 1. Uudistuksella ei ole aikaansaatu toimivuutta työhön, 2. Negatiivinen suhtautuminen EU-säädöksiin, 3. Resurssien määrän väheneminen, 4. Myönteinen suhtautuminen ympäristön- ja luonnonsuojeluun sekä 5. Omaan työhön liittyvät vaikeudet uudistuksen jälkeen. Regressioanalyysillä saatiin tukea ulottuvuuksien vaikutuksista tyytymättömyyteen. Regressioanalyysin perusteella tilastollisesti merkitseviä tyytymättömyyden selittäjiä olivat negatiivinen suhtautuminen työn toimivuuteen ja omaan työhön uudistuksen jälkeen.

Kvalitatiivisen aineiston sisällön erittelyn perusteella tyytymättömyyden kuvaajiksi ilmeni kuusi ulottuvuutta: 1. Resurssien vähäisyys, 2. Työn määrän lisääntyminen ja tehtävien muutokset, 3. Ympäristöhallinnon hajanaisuus ja organisaation sekavuus, 4. Ympäristöasioiden painoarvon väheneminen, 5. Byrokratian lisääntyminen sekä 6. Lainsäädännön muutokset. Vaikka tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää kokemuksia aluehallintouudistuksesta, voidaan todeta, että myös muut muutokset työssä aiheuttavat tyytymättömyyttä. Resurssien vähäinen määrä liittyy uudistuksen lisäksi myös valtion tuottavuusohjelmaan. Lainsäädännön muutokset ja suhtautuminen EU-asioihin eivät liity aluehallintouudistukseen millään tavoin.

Analyysiä jatkettiin laadullisen sisällönanalyysin menetelmällä, missä käsitteitä yhdistelemällä on tarkoitus saada vastaus tutkimustehtävään. Tämä perustuu tulkintaan ja päättelyyn, jossa eteneminen tapahtuu empiirisestä aineistosta kohti käsitteellisempää näkemystä tutkittavasta ilmiöstä. Analyysissä muodostetaan vastausten sisällön mukaisesti ”ryhmiä”, mitä kutsutaan aineiston redusoinniksi eli pelkistämiseksi, jolloin alkuperäisistä ilmauksista muodostetaan pelkistetty ilmaus. Tämän jälkeen pelkistetyistä ilmauksista (ryhmistä) muodostetaan alaluokkia, jolloin puhutaan aineiston klusteroinnista eli ryhmittelystä. Abstrahointi-vaiheessa eli käsitteellistämisvaiheessa edetään kielellisistä ilmauksista teoreettisiin käsitteisiin ja johtopäätöksiin. Käsitteellistämistä jatketaan niin kauan kuin se on mahdollista aineiston sisällön perusteella. (Tuomi & Sarajärvi 2003, 110–115/2009, 108–113.)

Sisällönanalyysin perusteella muodostettiin kuva kokemuksista (kuvio 26). Uloimpana kuvassa ovat kvantitatiivisessa ja kvalitatiivisessa analyysissä muodostuneet ulottuvuudet (alaluokat). Seuraavina esitetään sisällönanalyysissä muodostetut yläluokat ja pääluokat sekä analyysejä yhdistävänä tekijänä ollut tyytymättömyyden kokemus.



Kuvio 26. Yleistä tyytymättömyyttä aiheuttavat seikat lomaketutkimuksen kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen analyysin perusteella.

Kvantitatiivisen aineiston tulosten perusteella suhtautuminen uudistuksen aikaansaamaan työn toimivuuteen, Euroopan Unionin säädöksiin ja omaan työhön oli pääosin negatiivista, mikä oli puolestaan yhteydessä tyytymättömyyteen. Yhteyttä tyytymättömyyteen edustivat myös kokemukset resurssien määrän vähenemisestä sekä positiivinen suhtautuminen ympäristön- ja luonnonsuojeluun. Ulottuvuuksien käsitteellistämistä eli abstrahointia jatkettiin soveltamalla sisällönanalyysiä, jolloin alkuperäisiä (alaluokka-) ulottuvuuksia yhdisteltiin edelleen ja muodostettiin sisällöltään yhteensopivia yläluokkia. Yläluokkia muodostettaessa palattiin tarkastelemaan alkuperäistä aineistoa sekä tekijöitä, joista ulottuvuudet muodostuivat. Näin saatiin käsitteellistettyä yläluokat, jotka olivat työhön liittyvien asioiden kokeminen negatiivisesti, lainsäädännön muutosten kokeminen työtä lisääväksi ja vaikeuttavaksi sekä ympäristöasioiden pitäminen arvokkaana. Seuraavaksi yläluokista muodostettiin samaan tapaan pääluokat, jotka olivat negatiivinen kokeminen ja positiivinen kokeminen.

Tämän jälkeen palattiin vaiheeseen, mistä analyysi alkoi eli tyytymättömyyden löytymiseen. Alun alkaen alkuperäiset ulottuvuudet muodostettiin kuvaamaan tyytymättömyyttä, jolloin sisällönanalyysin käsitteellistämisen jälkeen voidaan todeta, että tyytymättömyyteen liittyvät kokemukset ovat sekä negatiivisesti että positiivisesti latautuneita. Positiivisella latauksella tarkoitetaan sitä, että ympäristöä ja ympäristötehtäviä arvostetaan henkilöstön keskuudessa, mutta koetaan uudistuksella olleen arvomaailmaan liittyen negatiivisia vaikutuksia.

Kvalitatiivisessa aineiston analyysissä käytettiin aineistolähtöistä sisällönerittelyä ja kvantifiointia, jolloin vastaukset saatiin määrälliseen muotoon. Vastausten sisällön mukaisesti muodostettiin ”ryhmiä”, mitä voidaan aineistolähtöisen sisällönanalyysin pohjalta kutsua myös aineiston redusoinniksi eli pelkistämiseksi, jolloin alkuperäisistä ilmauksista muodostetaan pelkistetty ilmaus. Tämän jälkeen pelkistetyistä ilmauksista (ryhmistä) muodostettiin alaluokkia. Sisällönanalyysin yhteydessä puhutaan tässä vaiheessa aineiston klusteroinnista eli ryhmittelystä. Analyysissä alaluokiksi muodostuivat: resurssien vähäisyys, työnmäärän lisääntyminen/työtehtävien muuttuminen, ympäristöhallinnon hajanaisuus ja organisaation sekavuus, ympäristöasioiden painoarvon väheneminen, byrokratian lisääntyminen ja lainsäädännön muutokset ja /tai monimutkaistuminen.

Tämän jälkeen analyysiä jatkettiin abstrahoinnilla eli yhdistämällä alaluokkia (myös eri aineistojen välisiä) ja muodostamalla niistä yläluokkia ja edelleen pääluokkia. Myös kvalitatiivisen aineiston tämän analysointivaiheen kuluessa palattiin alkuperäisen aineiston tarkasteluun. Kvalitatiivisen aineiston analyysissä tuloksena olivat samat yläluokat kuin kvantitatiivisen aineistonkin analyysissä (työhön liittyvien asioiden kokeminen negatiivisesti, lainsäädännön muutosten kokeminen työtä lisääväksi

ja vaikeuttavaksi sekä ympäristöasioiden pitäminen arvokkaana). Kvalitatiivisesta aineistosta löytyi kuitenkin yksi yläluokka, joka ei tullut ilmi kvantitatiivisesta aineistosta; hallinto (, johon kuuluvat alaluokat: hallinnon hajanaisuus ja byrokratia). Pääluokat olivat molemmissa aineistoissa samat, negatiivinen ja positiivinen kokeminen.

Abstrahointia eli käsitteellistämistä jatkettiin edelleen muodostamalla pääluokille yhdistävä tekijä, joka oli tyytymättömyyteen liittyvät kokemukset. Näin ollen analyysissä päästiin samaan tulokseen kuin kvantitatiivisessakin analyysissä.

6.4 Kokemuksia ALKU-uudistuksesta

Kvalitatiivisen haastattelututkimuksen tarkoituksena oli syventää kvantitatiivisen analyysin tuloksia. Tarkoitus oli selvittää, miten uudistusprosessin suunnittelu ja toteutus, sen johtaminen sekä organisaatiokulttuuriin liittyvät muutokset vaikuttavat kokemuksiin. Erityisesti haluttiin selvittää oliko näillä tekijöillä vaikutusta tyytymättömyyden kokemukseen, mikä nousi voimakkaasti esiin lomaketutkimuksessa. Haastatteluissa selvitettiin myös henkilöstön näkemyksiä ympäristöhallinnon tulevaisuudesta. Ryhmähaastattelut tehtiin paikan päällä ELY-keskuksissa. Jokaisen haastattelun aluksi osallistujille esiteltiin lomaketutkimuksen päätulos eli pylväskuvio tyytymättömyydestä (kuvio 11) ja tulokset tyytymättömyyttä aiheuttavista seikoista lomaketutkimuksen perusteella (kuvio 26). Haastattelut aloitettiin keskusteluilla näistä tuloksista sekä tyytymättömyyden tilanteesta haastatteluhetkellä, kun lomaketutkimuksesta on kulunut kaksi vuotta ja uudistuksen toteutumisesta neljä vuotta.

6.4.1 Uudistus prosessina

Haastattelujen avulla pyrittiin selvittämään, minkälaisia kokemuksia henkilöstöllä on muutosprosessista eri vaiheissa. Uudistusta prosessina käsiteltiin haastattelujen yhteydessä Lewinin (1951, 228–229) organisaatiomuutoksen kolmivaiheisen mallin perusteella, johon kuuluu suunnittelu-, toteutus- ja vakiinnuttamisvaihe.

Suunnittelu- ja toteutusvaihe

Uudistusprosessin suunnittelu- ja valmisteluvaihe oli useiden haastateltavien mukaan ennalta päätetty poliittinen prosessi. Kaikissa haastatteluissa todettiin, että uudistus johdettiin täysin ylhäältäpäin, ”käskyttämällä”, eikä todellisia vaikuttamismahdollisuuksia ollut.

> ”Yleensä se on aina, et se on ylhäältä annettua ja niitä vaan kerrotaan ja vois sanoa, että näennäisdemokratiaa, että annetaan tavallaan mahdollisuus vaikuttaa, mutta tosiasiassa ne asiat on jo päätetty.”

Koettiin, että uudistusta oli suunnitelleet sellaiset tahot, jotka eivät ymmärtäneet ko. organisaatioiden olemusta.

Henkilöstön osallistamista suunnitteluun ei koettu aidoksi vaan täysin ”kosmeettiseksi”. Kokemus haastattelujen perusteella olikin, että henkilöstön ääntä uudistuksessa ei kuunneltu, mikä ei teoreettisen tarkastelun perusteella edistä muutokseen sitoutumista. Ympäristökeskuksilta oli mm. pyydetty lausuntoja uudistuksen suunnitteluun liittyvissä asioissa, mutta oli jäänyt epäselväksi, käsiteltiinkö niitä missään, ja tuntui, että niiden laatimiseen käytetty aika ja vaiva olivat menneet hukkaan. Vuorovaikutus ja osallistaminen muutosprosessissa olisivat saattaneet jopa vähentää henkilöstön epävarmuutta sekä lisätä luottamusta ja halukkuutta muutoksen toteuttamiseen. (Ks. Burnes 2004, 481; Juuti & Vuorela 2002, 25.)

Lisäksi muutos koettiin toteutetuksi liian nopealla aikataululla eikä riittäviä esiselvityksiä sen vaikutuksista ollut tehty. Erään haastattelun aikana henkilöiden välille syntyi keskustelua, oliko uudistuksen kiireellinen toteutus hyvä vai huono asia. Toisen mielestä oli parempi, kun tehdään nopeasti kerralla ”parempi se kerta rytinä kuin ainainen kitinä” eikä pitkittämisestä olisi ollut minkäänlaista hyötyä. Toinen puolestaan oli sitä mieltä, että ajan myötä olisi voitu löytää järkevyyttä asioihin.

Nykyinen, nopeaa kehitystä suosiva yhteiskunta ei ota huomioon, että muutoksen vastustaminen voisi olla myös viisautta, sillä nopeaan sopeutumiseen ei välttämättä liity harkintaa. Muutosvastarinnasta syyttämisellä saadaan yleensä tärkeä ja välttämätön vuoropuhelu vaiennettua. Yleistämällä muutoksen kokemukset toteamukseen, että ainahan muutosta vastustetaan, voidaan hyvällä omalla tunnolla olla kuuntelematta henkilöstöä. (Keltikangas-Järvinen 2008, 102.)

Yleisenä käsityksenä pidettiinkin, että ELY-organisaatioiden maailma ei ollut vielä valmis vuoden 2010 alussa, kun uudistus astui virallisesti voimaan. Valmistelu jatkui vielä sen jälkeen ja se heijastui henkilöstöön. Tarkempien ennakkoselvitysten tekeminen uudistuksen vaikutuksista ja suunnitteluun panostaminen olisi ollut tärkeää. Koettiin, että ei ehditä selvittämään edellisen uudistuksen vaikutuksia, kun jo tehdään uusia muutoksia. Mahdolliset edut tai haitat jäävät toteamatta, jolloin uudet muutokset eivät myöskään välttämättä johda parannukseen.

> ”Muutoksia tehdään niin nopeaan tahtiin että ei ole nähty sen edellisen vaikutuksia, se on olennainen pointti, et oliks se hyvä vai huono ratkasu. Se harmittaa kun ei o saatu sitä hyötyä irti kun suunnitellaan jo muuta.”

Uudistuksen kokonaissuunnittelun heikkous näkyi erään haastateltavan mukaan jo ensimmäisenä ELY-keskusvuonna, jolloin puhuttiin uusista organisaation kehittämissuunnitelmista, missä yhtenä vaihtoehtona oli lupa- ja valvontatehtävien yhdistäminen samaan organisaatioon, vaikka ne oli juuri eriytetty.

> ”Jotenki olis toivonu, et se uudistus olis suunniteltu paremmin ja et olis ollu joku näkemys. Nyt tuli semmonen olo, et me vaan ajauduttiin ja kaikki pelkäs, mitä seuraava kokous tuo tullessaan. Kukaan ei tietäny, et mitä sieltä voidaan odottaa.”

Erään haastateltavan mukaan jo suunnitteluvaiheessa oli nähtävissä, ettei uudistus tule onnistumaan eikä mikään hänen mukaansa olekaan parantunut, ja työtehokkuuden lisäämistavoite oli ollut vain ”kaunis ajatus”. Edelleen hänen mukaansa ympäristökeskuksessakin asiat menivät eteenpäin ja toimivat jotenkuten.

> ”Kun nykypäivään vertaa, se oli hiton jouheva organisaatio itse asiassa verrattuna tähän, se oli kankee, tää on kuolonkankee.”

Toinen näki asian puolestaan niin, että kun muutoksia tapahtuu, niistä voi seurata jotain positiivistakin.

ALKU-uudistuksen suunnitteluvaiheessa keskusteltiin ELY-keskuksen eri vastuualueiden toimintojen yhteensovittamisesta eli synergiaeduista. Monissa haastatteluissa kävikin ilmi, että tuntui, että etuja oli pakko löytää. Useiden haastateltavien mukaan tehtävät ovat kuitenkin vastuualueilla niin erilaisia, että luonnollista yhteistyötarvetta on suhteellisen vähän. Vastuualueiden tavoitteet ovat jopa ristiriitaisia, minkä vuoksi yhteistoiminta-ajatukset elinkeino- ja liikennepuolen kanssa herättivät aluksi epätietoisuutta. Elinkeino- ja liikennehankkeet saattavat olla sellaisia, että ympäristön kannalta pitää ajatella ja toimia toisella tavalla ja eräs haastateltava totesikin, että

> ”ympäristöpuolta pidettiin jarrumiehenä siinä, kärjistetty esimerkki, että: E-vastuualue (elinkeino) rahoittaa jotain toimintaa, L (liikennepuoli) rakentaa tietä, y (ympäristöpuoli)vastustaa. Se oli niinku semmonen asetelma ihan kärjistettynä.”

Muutosta perusteltiin juuri sillä, että mahdollisia ristiriitoja ympäristö-, elinkeino- ja liikennepuolen välillä voisi sovitella jo organisaation sisällä, etteivät ne tulisi enää myöhemmin esille. Lisäksi epäiltiin, että elinkeinopuolella saattoi olla jotain kuvitelmia että näin saadaan ympäristöpuolen ihmiset tukemaan yritystoiminnan kehittämistä. Eräs haastateltava oli jopa sitä mieltä, että uudistuksella pyrittiin elinkeinopuolen ”vihreyttämiseen”.

Stenvallin ja Virtasen (2007, 75) mukaan Suomessa julkisen hallinnon uudistukset ovat epäonnistuneet viestinnän suhteen ja henkilöstön tyytymättömyys kanavoituukin yleensä juuri viestintään. Tästä on otettu opiksi, sillä haastattelujen perusteella

erityisesti tiedotukseen panostettiin. Useissa haastatteluissa ilmeni, että informaatiota saatiin tarpeeksi jopa niin paljon, että ei kyetty vastaanottamaan kaikkea, joten koettiin parhaaksi keskittyä omiin työtehtäviin. Tätä kuvaa hyvin erään haastateltavan kommentti.

> ”Ehkä sitä ihminen sit vaan suojautuu sillä tavalla, et sit niinku jättää sen ylimääräisen kehittämisen pois, että sä jätät ne aivot narikkaan niinku siltä osin, että miten työyhteisöä pitäis kehittää tai miten sitä vois kehittää ja keskityt omaan työhösi.”

Koettiin positiivisena, että henkilöstö pidettiin ajan tasalla siitä, mihin suuntaan oltiin menossa. Joillekin oli tullut sellainen vaikutelma, etteivät johtajatkaan oikein tienneet, mitä oli tulossa. Tiedotuksen merkityksestä kertoo erään haastatellun kommentti:

> ”Tiedotuksen laiminlyönti on sellainen virhe, mikä kostautuu hyvinkin kovasti.”

Suunnittelu- ja toteutusvaiheeseen liittyvät pelot

Alussa pelkoja ja todellisia uhkia joissain ympäristökeskuksissa herätti työpaikkojen mahdollinen siirtyminen toisille paikkakunnille. Haastattelujen perusteella nämä uhat eivät ainakaan vielä ole toteutuneet (alkuvuonna 2014) eikä pelkoja tähän liittyen juurikaan enää ole. Lisäksi pelkoja aiheutti ALKU-uudistuksen yhteydessä toteutettu ympäristölupa ja – valvonta tehtävien eriyttäminen eri organisaatioihin. Tricen ja Beyerin (1993, 403–404) mukaan muutokset sosiaalisissa suhteissa eli ns. sosiaalinen hajaannus, saattaa aiheuttaa pelkoja, sillä on totuttu olemaan tekemisissä tiettyjen ihmisten kanssa ja muutos saattaa uhata tätä kanssakäymistä.

Haastattelujen mukaan ympäristölupa ja -valvonta tehtävien eriyttämiseen liittyen pelkoja aiheuttikin tulevien yhteistyösuhteiden muotoutuminen uusissa organisaatioissa. Lisäksi huolena oli, miten henkilöstö jaetaan näiden tehtävien ja organisaatioiden kesken. Tehtävistä ja siirroista saatiin pääosin itse päättää ja päätökseen vaikuttavia tekijöitä olivat mm. organisaatio (ELY-keskus vai aluehallintovirasto) ja työpaikan sijoituspaikkakunta. Monet eivät halunneet siirtyä toiselle paikkakunnalle, mikä saattoi olla edessä etenkin aluehallintovirastoon siirtyvillä. Eräässä tapauksessa todettiin, että esimerkiksi sellaiset henkilöt, jotka olivat muutaman vuoden kuluttua jäämässä eläkkeelle ”uhrautuivat” muiden puolesta siirtymään aluehallintovirastoon.

Teoreettisessa tarkastelussa todettiin, että tuntemattomat asiat aiheuttavat pelkoa, joka puolestaan saattaa aiheuttaa muutosvastarintaa. Tätä kuvaa hyvin erään haastateltavan kommentti:

> ”Sen pelon, mikä siinä nousi et, jos meidät liimataan yhteen työvoima- ja elinkeinoministeriön kanssa, joka on aikamoinen jyrä hoitamaan asioita niin, että kumpi siinä niinku jää

> niskan päälle. Niin tuntu, että eihän meillä oo mitään mahdollisuuksia, me ollaan aika pikkunen tekijä kuitenkin tässä kokonaisuudessa. Ja se oli se mikä eniten puhutti ihmisiä ja nosti niitä pelkoja esiin."

Pelättiin, että pienempänä hallinnonalana ympäristöpuoli tulee jäämään isomman työ- ja elinkeinohallinnonalan jalkoihin.

Eräiden haastattelujen mukaan alkuaikoina olikin keskusteltu siitä, että uudistuksen perimmäisenä tarkoituksena on ympäristöalan alasajo ja pelkona oli, että ympäristöpuoli jää lapsipuolen asemaan, jos ylijohtaja tulee toiselta vastuualueelta. Tämä pelko oli erään kokemuksen mukaan osittain toteutunut. Huolta työ- ja elinkeinoministeriön alaisuuteen siirtymisessä aiheutti se, miltä ympäristöasiat näyttävät mediassa näkyvien "talouden kierteitä" kuvaavien otsikoiden ja nopeiden muutosten rinnalla. Ympäristöasioissa muutokset eivät tapahdu nopeasti ja tämä pitäisi huomioida myös resurssien jaossa. Toisin sanoen resurssien jakajan tulisi ymmärtää ympäristöasioiden erityinen luonne.

> "Ympäristöasioissa täytys muistaa, et me toimitaan niin paljo pitemmällä aikajänteellä. Et se vaikutus, vaik se ei huomenna olekkaan läsnä, jos jonkun asian hoitaa huonosti, niin se voi olla semmonen vaikutus, joka on pysyvä."

Esimerkiksi luonnon monimuotoisuus ja palkkaturva-asiat ovat molemmat tärkeitä asioita, mutta eivät samalla viivalla, jolloin ympäristöasiat saattavat kuulostaa "ympäristöpiipitykseltä". Koettiin, että esimerkiksi Talvivaara-tapaus[70] on nostanut ympäristöasioiden merkitystä yhteiskunnassa, eikä ympäristöhallinnon alasajo tuntunut

---

[70] Runsaasti julkisuutta saanut Sotkamossa sijaitsevan kaivosyhtiö Talvivaaran ympäristöonnettomuus tapahtui marraskuussa 2012, jolloin käyttötarkoituksen vastaisesti oli nk. kipsisakka-allasta käytetty vesivarastona. Altaan rakenteet pettivät ja sieltä pääsi vuotamaan noin 1,2 miljoonaa m^3 ympäristölle vahingollista metallipitoista vettä. Tästä seurauksena olleet ympäristövaikutukset muodostuivat sekä yksittäisten haitallisten aineiden että useiden aineiden yhteisvaikutuksista. Ympäristövaikutuksien arvioimista vaikeuttaa niiden esiin tuleminen vasta pidemmällä aikavälillä. (Onnettomuustutkintakeskus 2014, 3, 6, 22; ks. Turpeinen & Rainio 2013, 26–27.)

Ihmisten huoli ympäristön pilaantumisesta lisääntyi, kun luonnonsuojeluliikkeet sekä useat poliittiset toimijat käyttivät onnettomuudesta termiä ympäristökatastrofi. Uutisoinnissa jäi lähes pimentoon, että kyseessä oli vakava paikallinen ympäristöonnettomuus, eikä henkeä ja terveyttä uhkaava suuronnettomuus. Julkisen keskustelun myötä osa toimijoista vaati välitöntä kaivoksen sulkemista tai toiminnan keskeyttämistä siihen saakka, kunnes ympäristöongelmat on saatu ratkaistua. Kritiikki kohdistui myös aluehallintouudistuksen tuloksena syntyneeseen aluehallinnon pirstaloimiseen ja ympäristöviranomaisten toimintakyvyn tietoiseen heikentämiseen. Ylireagoinnin katsottiin vääristäneen tapahtumien tulkintaa, minkä johdosta osa kansalaisista epäili viranomaisten, esimerkiksi Kainuun ELY-keskuksen antamia tietoja. (Onnettomuustutkintakeskus 2014, 77, 79.)

Onnettomuustutkintakeskus asetti marraskuussa 2012 tutkintaryhmän tutkimaan ympäristöonnettomuutta. Tutkinnassa selvitettiin altaan rakentamisen ja käytön aikaisia toimia sekä viranomaisten toimia. Edelleen selvitettiin toiminnanharjoittajan ja viranomaisten onnettomuuden aikaisia toimia ympäristövahinkojen estämiseksi. Kaivosta perustettaessa ympäristö- ja vesitalousluvan myönsi Pohjois-Suomen ympäristölupavirasto, nykyinen Pohjois-Suomen aluehallintovirasto. Lupaa valvoo Kainuun

enää olevan tarkoituksenmukaista. Myös Reina (2012, 30) toteaa, että Talvivaara-tapaus on osoitus ympäristö- ja elinkeinopoliittisten tavoitteiden yhteensovittamisen tärkeydestä.

Laajempaa vastustusta ei koettu esiintyneen, koska uudistuksen ei nähty aiheuttavan varsinaisesti haittaakaan, sillä elinkeino- ja liikennepuolen kanssa tuntui olevan hyvin vähän yhteistä. Toiset kokivat, että pitää sopeutua töiden jatkumiseksi. Vastustusta esiintyi enemmän yksiköissä, joissa vaikutukset työssä tulivat enemmän näkyviin, kuten ympäristölupa ja -valvontatehtävien yksiköissä. Mutta vastustuksesta ei koettu kuitenkaan olleen mitään hyötyä.

Virtasen & Stenvallin (2010, 216–217) mukaan organisaation alimmilla tasoilla muutosten merkitykset jäävät usein epäselviksi. Näin tapahtui myös ALKU-uudistuksen yhteydessä, mitä kuvaa erään haastateltavan ihmettely ennen uudistuksen toteuttamista: miksi ylipäätään yhdistytään elinkeino- ja liikennepuolen kanssa, kun olisi sellaisiakin virastoja, jotka tukisivat ympäristöhallintoa paljon paremmin, kuten Metsäkeskus, Maanmittauslaitos ja Metsähallituksen luonnonsuojelupuoli. Hänen mukaansa nykyiset organisaatiot eivät tue toisiaan. Esiintyi epätietoisuutta, mitä yhteistoiminta tulisi vastuualueiden välillä olemaan eikä ollut tarkkaa kuvaa siitä, mihin uudistus tulee johtamaan. Yhteistyötä toivottiin enemmän myös Turvallisuus- ja kemikaaliviraston kanssa.

Erään haastateltavan mukaan asioihin on ajan myötä tullut selkeyttä ja pelot ovat lieventyneet:

ELY-keskuksen ympäristöviranomainen. Muita asiaan liittyviä viranomaisia ovat turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes (entinen turvatekniikan keskus), jolle kuuluu kaivostoiminnan valvonta, kaivospatoihin liittyvien asiakirjojen hyväksyminen ja kemikaalien sekä räjähteiden käytön valvonta, sekä säteilyturvakeskus, joka valvoo uraanin talteenottoon liittyviä asioita. (Emt., 3, 6, 22, 75.)

Tutkinnan tuloksena todettiin, että viranomaisten yhteistoiminta ei ollut riittävää hankkeen laajuuden ja monimutkaisuuden vuoksi. Esimerkiksi ei ollut järjestetty yhteisiä tapaamisia kaivoksen perustamiseen ja toimintaan liittyen.

> ”Aluehallintovirasto, ELY-keskus ja Tukes patoviranomaisena eivät käyneet läpi ympäristölupaa yhdessä, eikä heille näin ollen muodostunut yhteistä näkemystä siitä, mitä ympäristöluvassa kaikilta osin tarkoitettiin tai vaadittiin. Suomen oikeusjärjestelmän mukaan viimekädessä tuomioistuin ratkaisee, miten ympäristölupaa on tulkittava ja onko ympäristöonnettomuus Talvivaaran kaivoksella marraskuussa 2012 joku rikkonut luvassa mainittuja lupaehtoja.” (Emt., 75–76.)

Tutkinnassa arvioitiin viranomaistyötä mm. siten, että ympäristölupaviranomaisen pyytämät ympäristöriskien tunnistamiseen liittyvät selvitykset toiminnanharjoittajalta todettiin puutteellisiksi. ELY-keskus ei huolehtinut riittävästi siitä, että käytetty rakenne oli rakennussuunnitelmien mukainen. Lisäksi valvontaan liittyvissä toimissa esiintyi resurssipuutetta suureen työmäärään nähden, jolloin keskittyminen kaivosyhtiön jatkuviin ympäristöongelmiin vei huomion vakaviin ympäristövahinkoihin varautumiselta. Edelleen viranomaisten olisi pitänyt vaatia aikaisempien onnettomuuksien jälkeen riittävää onnettomuuksien selvittämistä, riskien arviointia tai varautumista, jolloin vuoto olisi voinut olla mahdollista välttää. (Emt.)

> ”Paljon oli kysymyksiä sillon, kun muutosta valmisteltiin ja muutoksen voimaantulon jälkeen, mut ehkä nyt osaan asioista on saatu vastauksia, osa on ajan myötä niinkun selkiintynyt. Pelot ja sen tyyppiset asiat on osittain lieventyny ainakin.”

Vakiinnuttamisvaihe

Osbornen ja Brown (2005, 218–219) toteavat, että vakiinnuttamisvaihetta ei käytännössä ole ollenkaan jatkuvan muutoksen tilanteessa. Tämän uudistuksen kohdalla ei voida kuitenkaan puhua varsinaisesti jatkuvasta muutoksesta, vaikka staattisen tilan saavuttaminen näyttääkin tulosten perusteella jääneen saavuttamatta ja uusia muutoksia odotetaan. Jatkuvan muutoksen tilanteessa, erotuksena ALKU-uudistus ja sitä mahdollisesti seuraavat uudistukset, organisaatio kuitenkin kehittyy vähitellen ympäristöä mukaillen.

Haastatteluissa esiintyi erilaisia näkemyksiä muutoksen aiheuttaman myllerryksen tasaantumisesta ja tilanteen vakiintumisesta liittyen uuteen organisaatioon ja sen käytänteisiin. Juppo (2005, 105) toteaakin, että muutos tapahtuu vasta siirryttäessä vähitellen uusiin toimintatapoihin eli sopeudutaan käytänteisiin. Keltikangas-Järvisen (2008, 97, 103) mukaan ihmisten tarvitsevat eripituisia aikoja sopeutuakseen muutoksiin. Toiset sopeutuvat nopeasti ja toiset hitaammin. Van de Ven & Poole (2005, 1394) ovatkin todenneet, että ymmärtääkseen uudistusprosessia, tulee ymmärtää ajan vaikutukset siihen.

Osa haastatelluista oli sitä mieltä, että tilanteeseen on pääosin totuttu ja sopeuduttu tai vähintään ollaan sopeutumassa. Toiset taas olivat sitä mieltä, ettei tilanne ole vakiintunut millään tavalla eikä ELY-keskus organisaationakaan ole vakiintunut, vaan muutoksia on edelleen tulossa.

> ”ELY-maailmassa ja ympäristöhallinnon puolella…valmista ei ole.”

Toiset haastateltavat kokivat, että sulautuminen yhteen ja sopeutuminen tilanteeseen olisi sujunut paremmin, jos henkilöstöä olisi kuunneltu esimerkiksi päällekkäisten töiden hoitamiseen liittyvissä asioissa.

> ”Meillä ehkä oli semmosta hiljasta tietoa, joka olis voitu ottaa paremmin huomioon.”

Erään haastattelun mukaan uutta organisaatiota pidetään sekavana ja kokemuksena oli, että työ- ja elinkeinoministeriö ei ymmärrä ympäristötyön erityistä luonnetta, minkä johdosta kaikki annetut ohjeet eivät sovi ympäristövastuualueelle. Lähes kaikissa haastatteluissa ilmeni, että ohjeita tuli niin paljon, ettei ollut mahdollisuuksia perehtyä kaikkeen, mikä tuntui aluksi hyvin ”murskaavalta” ja pikkujuttuihin puuttu-

miselta. Toisten mielestä tämä oli jo tasoittunut, kun taas toiset kokivat tiettyjen ohjeiden edelleen vaikeuttavan omaa työtään. Hajanaisuutta ja sekavuutta osoitti haastattelujen perusteella myös se, että eri ministeriöt keräävät samoja tietoja. Aluehallinnossa raportoidaan kattoministeriön eli työ- ja elinkeinoministeriön kautta, jolloin pelkona on, että prosessissa hukkuu tärkeitä, esimerkiksi kehittämiseen liittyviä asioita ennen kuin tiedot päätyvät ympäristöministeriöön. ELY-keskuksen hallinnoinnin koettiin kuitenkin kokonaisuutena olevan modernimpaa kuin aluehallintovirastojen, mikä näkyy esimerkiksi lupatehtävien hoidon vanhakantaisessa oikeuslaitostyylissä.

Yhteenveto

Uudistus toteutettiin ennalta tehtyihin poliittisiin päätöksiin perustuen ja se johdettiin ylhäältäpäin, eikä todellisia vaikuttamismahdollisuuksia koettu olleen. Uudistus toteutettiin myös nopealla aikataululla, mikä haastatteluiden yleisemmän näkökannan mukaan oli huono asia, sillä ennakkoselvityksiä uudistuksen vaikutuksista olisi pitänyt tehdä ja henkilöstöä olisi pitänyt kuunnella. Erään kokemuksen mukaan pitkittämisestä ei kuitenkaan olisi ollut hyötyä, joten nopea toteuttaminen oli hyvä asia. Teoreettiseen viitekehykseen nojaten, missä korostetaan mm. henkilöstön osallistamista, voidaan kuitenkin olettaa muutosprosessin suunnittelun ja toteutuksen vaikuttaneen henkilöstön kokemuksiin negatiivisesti.

ALKU-uudistuksen suunnitteluvaiheessa keskusteltiin ELY-keskuksen eri vastuu-alueiden toimintojen yhteensovittamisesta eli synergiaeduista. Useiden haastateltavien mukaan tehtävät olivat kuitenkin vastuualueilla niin erilaisia, että luonnollista yhteistyötarvetta oli suhteellisen vähän. Lisäksi tavoitteet saattoivat olla jopa ristiriitaisia, minkä vuoksi yhteistoiminta-ajatukset herättivät aluksi epätietoisuutta.

Useissa haastatteluissa ilmeni, että informaatiota uudistuksesta saatiin tarpeeksi, jopa liikaa, joten koettiin parhaaksi keskittyä omiin työtehtäviin. Lomaketutkimuksen perusteella uudistuksen mukanaan tuomat uudet toimintakäytänteet pääasiassa heikensivät mahdollisuuksia keskittyä omiin tehtäviin. Oltiin kuitenkin tyytyväisiä, että henkilöstö pidettiin ajan tasalla siitä, mihin suuntaan oltiin menossa.

Haastattelu- ja lomaketutkimuksissa ilmeni, että alussa pelkoja herätti ympäristölupa ja -valvontatehtävien eriyttäminen eri organisaatioihin ja ympäristövastuualueen mahdollinen jääminen isomman työ- ja elinkeinohallinnonalan jalkoihin. Samoin ilmeni, että aluksi joissain ympäristökeskuksissa pelkoja herätti työpaikkojen mahdollinen siirtyminen toisille paikkakunnille. Alkuaikojen pelot saattoivat lisätä negatiivista suhtautumista uudistukseen, mikä tuli esiin lomaketutkimuksessa, joka tehtiin

kaksi vuotta uudistuksen toteutuksen jälkeen. Joidenkin haastattelujen perusteella asioihin on ajan myötä tullut selkeyttä ja pelot ovat lieventyneet. Osa haastatelluista oli sitä mieltä, että tilanteeseen on pääosin totuttu ja sopeuduttu tai vähintään ollaan sopeutumassa. Toiset taas olivat sitä mieltä, ettei tilanne ole vakiintunut millään tavalla. Toiset haastateltavat kokivat, että sulautuminen yhteen ja sopeutuminen tilanteeseen olisi sujunut paremmin, jos henkilöstöä olisi kuunneltu esimerkiksi päällekkäisten töiden hoitamiseen liittyvissä asioissa. Kokemus haastattelujen perusteella kuitenkin oli, että henkilöstön ääntä uudistuksessa ei kuunneltu, mikä ei teoreettisen tarkastelun perusteella edistä muutokseen sitoutumista.

Haastattelu- ja lomaketutkimuksessa tuli esiin kokemus, jonka mukaan työ- ja elinkeinoministeriö ei ymmärrä ympäristötyön erityistä luonnetta, minkä johdosta kaikki annetut ohjeet eivät sovi ympäristövastuualueelle. Lähes kaikissa haastatteluissa ilmeni, että työ- ja elinkeinoministeriön ohjeiden määrä ja pikkutarkkuus tuntui aluksi hyvin ”murskaavalta”. Toisten mielestä tämä oli jo tasoittunut, kun taas toiset kokivat tiettyjen ohjeiden edelleen vaikeuttavan omaa työtään.

Haastattelu- ja lomaketutkimuksen perusteella hallinnon hajanaisuutta ja sekavuutta osoitti mm. se, että eri ministeriöt keräävät samoja tietoja. Työajan koettiin kuluvan päällekkäisten selvitysten ja raportointien tekemiseen. Haastattelu- ja lomaketutkimuksen mukaan hallinnolliset tehtävät olivat lisääntyneet, esimerkiksi isommassa ELY-keskuksessa yhteiset käytännöt ovat jäykemmät ja niiden hoitamiseen menee enemmän aikaa kuin ympäristökeskuksissa. Haastatteluissa todettiin ELY-keskuksen hallinnoinnin kuitenkin kokonaisuutena olevan modernimpaa kuin aluehallintovirastojen, mikä näkyi esimerkiksi lupatehtävien hoidon vanhakantaisessa oikeuslaitostyylissä.

6.4.2 Muutoksen johtaminen

Muutoksen johtaminen voi teoreettisen tarkastelun perusteella keskittyä muutosprosessin läpiviemiseen ja/tai ihmisten ohjaamiseen prosessissa. Johtamistavalla voidaan teoreettisen tarkastelun perusteella olettaa olevan vaikutusta henkilöstön muutoskokemuksiin. Kotterin (1996, 22–26) mukaan muutoshankkeiden onnistuminen edellyttää 70–90-prosenttista ihmisten johtamista ja asioiden johtamisen osuus on vain 10–30 %. Ihmisten johtamiseen sisältyy mm. suunnan näyttäminen, sopivien tiimien muodostaminen sekä kannustaminen ja motivointi, joiden avulla saadaan muutos juurrutettua organisaation kulttuuriin. Lisäksi julkisen sektorin uudistukset päätetään usein organisaatioiden ulkopuolella, jolloin sanotaan muutosten olevan pakotettuja

eli muutos tapahtuu vastustuksesta huolimatta (Juppo 2005, 103–110; Stenvall ym. 2007, 24). Haastattelujen perusteella ALKU-uudistuksen toteutus keskittyi uudistuksen läpiviemiseen ja asioiden johtamiseen, ei ihmisten ohjaamiseen, mikä teoreettiseen taustaan nojaten näyttää osaltaan selittävän kokemusten negatiivisuutta. Vastustuksella ei myöskään koettu olleen merkitystä. Erään kokemuksen mukaan henkilöstön asenteita pyrittiin muokkaamaan organisaatioiden tärkeysjärjestykseen vedoten, jolloin ympäristökeskusten henkilöstölle esitettiin, että liikenne ja elinkeinot yhdistetään ympäristökeskuksiin ja toisille päinvastoin.

Sanotaan, että johtajat ovat avainasemassa organisaatiomuutosten suunnittelussa ja täytäntöönpanossa,[71] mutta haastatteluiden yhteydessä johtamiskeskustelu jäi kuitenkin kevyeksi, sillä henkilöstölle oli jäänyt epäselväksi, kuka muutosta varsinaisesti johti. Muutos voidaan johtaa mm. ylhäältäpäin johdettuna käskytyksellä, prosessina yhteistyöllä, sitouttamalla kulttuurin muutoksen kautta tai näiden yhdistelmällä (Santalainen & Huttunen 1993, 157; Juppo 2005, 110). Useimmissa haastatteluissa ilmeni, että muutosjohtaminen oli ollut kasvotonta käskyttämistä ja lähti hierarkiassa korkealta, ministeriöistä ja jonkun mukaan jopa hallituksesta.

> ”Ainakin mitä mulle on viestitetty, se oli härskiä ja häikälemätöntä et eli E (elinkeinopuoli)nuoli ikään kuin kermat päältä.”

Caldwellin (2003, 139–140) esittämää varsinaista muutosagenttia ei näyttänyt olevan. Odotukset kohdistuivat kuitenkin silloiseen ympäristökeskuksen johtajaan, joka toimi puhemiehenä ylempään suuntaan. Pääosin oltiin kuitenkin sitä mieltä, ettei johtajalla, yksikön päälliköistä ja henkilöstöstä puhumattakaan, ollut mahdollisuutta vaikuttaa jo päätettyihin asioihin.

> ”Tuli semmonen olo, että tää asia on niinku taputeltu ylhäältä päin ja nyt se syötetään tänne ja se on sillä selvä.” Johtajat olivat vain viestin tuojia ”TEM:in ohjausnuorassa, lieka aika lyhyenä”.

Erään haastattelun mukaan ministeriössä oltiin sitä mieltä, että yksikön päälliköt olivat ylittäneet toimivaltansa yrittäessään vaikuttaa asioihin. Toisaalta eräs haastateltava oli sitä mieltä, ettei näin laajoja hallinnonuudistuksia voi muulla tavoin tehdä kuin ”käskyttämällä”.

Sen sijaan hyvänä kokemuksena pidettiin ympäristökeskusten perustamisen yhteydessä (vuonna 1995) henkilöstön ottamista mukaan suunnitteluun ja sillä koettiin olleen merkitystä yleisen ilmapiirin luonnissa.

---

[71] Fernandez & Pitts (2007, 326, 336).

> ”Jos mennään edelliseen uudistukseen sillon 90-luvun puolivälissä, kun lääninhallitukset ja vesipiirit yhdistettiin, niin silloin oli mun mielestä semmonen henki, että nyt meistä tulee merkittävä vaikuttaja, nyt saadaan ympäristöasiat hoitoon, kun meidät kerätään samaan yksikköön.”

Nyt ihmeteltiinkin, miten joku muu kuin työntekijä itse voi tietää paremmin, mitkä ovat työn kannalta parhaita ratkaisuja.

Teoreettisen tarkastelun perusteella todettiin, että muutokset koetaan yksilöllisesti, mutta reagoinnissa esiintyy joitain lainalaisuuksia ja negatiiviset tunteet kuuluvat muutokseen. Jotta muutos onnistuisi, johtajan tulisi olla tietoinen näistä lainalaisuuksista. Joidenkin haastattelujen mukaan johtajat ja päälliköt olivat vaikeassa asemassa, eivätkä itsekään tienneet mitä oli tapahtumassa, jolloin he ohjasivat tekemään vain omia substanssitehtäviä, mikä koettiin hyväksi ratkaisuksi.

> ”Ehkä päälliköt olivat siinä vaiheessa kovilla sillä tavalla. Ne on joutunu oleen puskureina, on ottanu semmosen roolin, että nyt me vaan keskitytään tän substanssin tekemiseen ja yritetään elää täällä ympäristön parhaaksi. Tehdään ratkaisut niitten tietojen valossa, mitä meillä on.”

Erään haastattelun mukaan valmisteluvaiheessa liikenne- ja ympäristöpuolta häiritsi se, että elinkeinopuoli otti asioista isoimman vetovastuun.

> ”…johtaja sano, että uudistuksessa käytetään parhaita tapoja, käytännössä tavat oli TEM-min elikkä E-vastuualueen tavat, liikenne- ja ympäristöpuolen hyvät käytännöt, niin ei ne painanu mitään. Se oli hyvin TEM ja E vetoista se valmistelu.”

Lisäksi koettiin katkeruutta aiheuttaneen sen, että melkein kaikki ylijohtajan paikat menivät elinkeinovastuualueen johtajille.[72]

Kokemus kuitenkin oli, että johtaja ja päälliköt kertoivat kaiken, mitä asiasta tiesivät, mutta eivät pystyneet kuitenkaan työryhmissä asioihin vaikuttamaan. Puhuttiin siitä, että muutos on mahdollisuus, johon pitää suhtautua positiivisesti.

> ”Tuntu jossain välissä että tietty porukka on se, jotka hokee sitä samaa mantraa koko ajan, et tää on hieno juttu, tää on hieno juttu, uskokaa nyt. Ja heidät oli varmaan tavallaan niinku aivopesty tai käsketty näin tehdä.”

Tiedotuksissa johtaja puhui muutoksesta mahdollisuutena ja päälliköiden piti saada henkilöstö vakuuttuneeksi, että muutoksesta on molemminpuolista hyötyä. Tiedottamisen suhteen ei siis koettu epäluottamusta, eikä tuntunut, että johtaja olisi yrittä-

[72] Tilanne 2014-03-05 oli seuraava: kuusi ylijohtajaa elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualueelta, viisi ylijohtajaa ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueelta ja kaksi ylijohtajaa liikenne ja infrastruktuuri – vastuualueelta (ely-keskus.fi).

nyt salailla mitään. Luottamuspulan onkin todettu olevan vastustuksen pääsyy ja epäluottamus aiheuttaa yhä enemmän vastustusta, mikäli uskotaan, että tietoja yritetään salata. (Yukl 2010, 297–298).

Motivointikeinojen käyttö

Muutoksen onnistumisen kannalta on tärkeää, että sen tarve pystytään perustelemaan henkilöstölle (esimerkiksi Burnes 2004, 477–479). Eräissä haastatteluissa kuitenkin ilmeni, että tässä uudistuksessa mukana olevat organisaatiot ovat niin erilaisia, että yhdistymisen tarvetta on mahdoton perustella. Tällöin henkilöstön on myös vaikea sitoutua muutokseen, mikä saattaa myös osaltaan selittää kokemusten negatiivisuutta.

Haastatteluissa kannustuksen ja motivoinnin määrästä ja laadusta uudistuksen aikana oli erilaisia näkemyksiä. Toiset olivat sitä mieltä, että muutokseen ei kannustettu tai motivoitu, kun toiset mielsivät tietyt asiat motivoinniksi. Erään haastateltavan mielestä varsinaista motivointia ei ollut vaan se oli lähinnä ”aivopesua”. Vähemmän motivoivina pidettiin mm. palkkausjärjestelmää sekä henkilöstön vähentämistavoitteita. Edelleen vähemmän motivoivana pidettiin joissakin haastatteluissa myös sitä, että muilla vastuualueilla palkat ovat selvästi korkeampia kuin ympäristövastuualueella. Erään haastateltavan kokemuksen mukaan isossa organisaatiossa palkasta päättävät henkilöt ovat kauempana, ylijohtajat eivät tunne työntekijöitä eivätkä niiden tehtäviä, jolloin esimerkiksi palkankorotuksia on mahdoton saada.

Lisäksi oli puhuttu, että päälliköiden määrä puolittuu, mutta tuntuma oli, että määrä lisääntyi, jolloin vähentäminen kohdistui vielä enemmän henkilöstön suorittavaan tasoon. Motivaatiota vähentävänä pidettiin myös ylimmän johdon puuttumista henkilöstön työmoraaliin kannustamalla luopumaan liian korkeista tavoitteista, kun ei työn määrää voi vähentää. Tämän koettiin lisäävän työmäärää, koska seurauksena tulee kanteluita, jolloin työ joudutaan tekemään vähintään kahteen kertaan. Eräässä tapauksessa oltiin tyytymättömiä johtajan linjaukseen tukea lupa- ja valvontatehtävien eriyttämistä.

Useissa haastatteluissa ilmeni, että uuden organisaation aikana on ollut tilaisuus tai tilaisuuksia, joita kutsuttiin ”hengen nostatus -tilaisuuksiksi”. Erään haastattelun mukaan tilaisuuksia oli ollut jopa liikaa eikä niillä koettu olleen vaikutusta henkilöstön sopeutumiseen. Eräissä tapauksissa motivointitilaisuudet herättivät lähinnä vain hilpeyttä ja joissain kääntyivät aivan päälaelleen, kun tilaisuuksissa puhuneet korkeassa asemassa olevat poliitikot eivät tuntuneet tietävän, mitä uudistuksessa todellisuudessa tapahtui. Varsinaista tutustumista ei päässyt tapahtumaan, koska kaikki olivat

”tiiviisti tutussa porukassa”. Osa tilaisuuksista oli konsulttien järjestämiä ja konsulttiväsymys näkyikin joissain haastatteluissa. Tilaisuuksien vaikutuksista eräs kommentti oli, että ”kyllä se jäi vähän niinku ontoks kaiuks”. Osalla ei ollut enää halua osallistua tilaisuuksiin ja tuntui, että olisi parempi olla oman työyhteisön kanssa ilman konsulttia, jolloin ihmiset saataisiin paremmin osallistumaan. Joissain tapauksissa yhteisiä tutustumistilaisuuksia pidettiin kuitenkin hyvinä, koska koettiin, että on helpompi ottaa yhteyttä henkilöön, jonka on kerran tavannut.

Muutosjohtamiseen kohdistuvat odotukset

Useassa haastattelussa ilmeni, että odotuksia ei juuri kannattanut asettaa, koska koettiin, ettei johtajalla ole vaikutusmahdollisuuksia. Näin ollen ympäristökeskuksen johtajaa ei pidetty varsinaisena muutoksen johtajana ja johtamisen katsottiin sijoittuvan hierarkiassa vielä ylemmille tasoille, jolloin teoreettisessa tarkastelussa ilmeneviä muutosjohtajan ominaisuuksia ei osattu kohdistaa mihinkään, poikkeuksena tiedonvälittäjän ominaisuus. Kasvottoman muutoksen johtamisen vastapainoksi toivottiin, että johtaja olisi ollut näkyvämpi. Tämä tekee henkilöstön negatiivisia kokemuksia ymmärrettäviksi, sillä esimerkiksi Stenvallin ja Virtasen (2007, 105–106) mukaan muutoksen johtajan ominaisuuksia ovat mm. itsensä hallitseminen, epävarmuutta sietävä, muutokseen sitoutunut vastuunkantaja sekä läsnäoleva keskustelija.

Toiveena eräässä haastattelussa esitettiin, että uusi ylijohtaja olisi tullut esittäytymään suuresta työmäärästään huolimatta. ELY-keskusten ylijohtajat ovat koko organisaation johtajia sekä yhden vastuualueen johtajia, minkä vuoksi toivottiin, että ylijohtajana olisi puolueeton ammattijohtaja, joka ei olisi minkään vastuualueen johtaja. Tämän ajateltiin lisäävän toimivuutta ja luottamusta. Joidenkin haastattelujen perusteella johtajalla pitäisi olla myös mahdollisuus joustavuuteen ja taito kuunnella henkilöstöä. Henkilöstön pitäisi saada osallistua ja antaa omat ideansa, mikä lisäisi yhteenkuuluvuuden tunnetta. Yhteishenkeä ja esimiehen kykyä ottaa vastuuta pidettiinkin tärkeinä asioina.

Johtajien kouluttamista pidettiin hyvänä ajatuksena, sillä ajateltiin, että harva on luontainen johtaja siinä mielessä, että osaa huomioida henkilöstön oikein. Koulutusta pidettiin hyvänä myös tilanteen vaativuuden vuoksi ja siksi, että useat johtajat ovat nousseet substanssitehtävistä eikä kokemusta johtamisesta välttämättä ole. Eräässä haastattelussa arveltiin muutoksen johtamisen olevan vaativaa, koska henkilöstöä on vaikea saada innostumaan uusista asioista.

> ”Se on niinku vaikee kun se tavallaan johdetaan aivan muualta, sille esimiehellekin annetaan tehtävä, että ajakaa tämmönen asia sinne sisälle, että näin te tulette toimimaan, kertokaa se sinne porukalle, niin en yhtään kyllä kadehdi tilannetta. Ja tuntien sen, että olemme

> aika vastahakoisia kaikkeen muutokseen periaatteessa aina. Olemme toimineet näin 20 vuotta ja toimimme yhä edelleen."

Tiedottaminen ja siihen liittyvä rehellisyys koettiin erittäin tärkeäksi.

> "Kertoo rehellisesti ne hyvät ja huonot puolet eikä vaan hoe sitä samaa mantraa, et tää on hyvä homma."

Asioilla on kuitenkin yleensä kaksi puolta. Keskustelun lisäksi olisi ollut hyvä tehdä tiiviitä yhteenvetoja tiedontulvasta. Myös tasapuolisuutta pidettiin tärkeänä. Eräässä haastattelussa todettiin ylimmän johdon ansioksi tietynlainen varovaisuus, millä tarkoitettiin neutraalia suhtautumista ja voimavarojen tasapuolista jakamista sekä ymmärrystä olla puuttumatta ympäristöasioihin, jos ei ymmärrystä ole.

Teoreettisen tarkastelun perusteella oikeudenmukainen kohtelu johtaa useimmin muutoksen hyväksymiseen, kun epäoikeudenmukaisuus puolestaan nostaa esiin negatiivisia tunteita. Tasapuolisen kohtelun katsottiinkin rauhoittaneen henkilöstöä. Erään haastattelun mukaan ELY-keskusten alkuvaiheessa työ- ja elinkeinoministeriön ohjeen mukaisesti ympäristöpuolen päälliköt eivät kuuluneet johtoryhmään, minkä vuoksi oli koettu epätasa-arvoista kohtelua. Muutoksen epäonnistumisen katsotaankin johtuvan useimmin ihmisten kohteluun liittyvistä seikoista kuin teknisistä virheistä. (Folger & Skarlicki 1999, 35, 44; ks. Palmer 2004, 59–64.)

Yhteenveto

Haastattelujen perusteella ALKU-uudistuksen toteutus keskittyi uudistuksen läpiviemiseen ja asioiden johtamiseen, ei ihmisten ohjaamiseen, vaikka teoreettisen tarkastelun perusteella voidaankin todeta, että muutoshankkeiden onnistuminen edellyttää laajempaa ihmisten kuin asioiden johtamista. Näin ollen muutoksen johtamisen teoreettisen viitekehyksen perusteella voidaan henkilöstön negatiivisia kokemuksia ymmärtää paremmin. Myös lomaketutkimuksessa ilmeni kokemuksia, joiden mukaan henkilöstön ohjaaminen esimiehen taholta oli vähäisempää, sillä "esimiehen aika ei riitä kuin hallinnollisen sälän pyörittämiseen". Vaikka tällä ei tarkoitettukaan muutoksen johtamista, vaan työn ohjaamista, tulkitsen sen kertovan, että esimies keskittyi asioiden johtamiseen.

Useimmissa haastatteluissa ilmeni, että muutosjohtaminen oli ollut kasvotonta käskyttämistä ja lähti hierarkiassa korkealta, ministeriöistä ja jonkun mukaan jopa hallituksesta. Toisaalta eräs haastateltava oli sitä mieltä, ettei näin laajoja hallinnonuudistuksia voi muulla tavoin tehdä kuin käskyttämällä. Kasvottoman muutoksen johtamisen vastapainoksi toivottiin, että johtaja olisi näkyvämpi. Johtajalta odotettiin joustavuutta, taitoa kuunnella ja kykyä ottaa vastuuta.

Haastatteluiden yhteydessä johtamiskeskustelu jäikin kevyeksi, sillä varsinaista muutoksen johtajaa ei tunnistettu, jolloin teoreettisessa tarkastelussa ilmeneviä muutosjohtajan ominaisuuksia ei osattu kohdistaa mihinkään, poikkeuksena tiedonvälittäjän ominaisuus. Tiedotus koettiinkin rehelliseksi ja uskottiin, että johtaja ja päälliköt kertoivat kaiken, mitä asiasta tiesivät. ALKU-uudistuksen yhteydessä syntyneestä tiedontulvasta olisi kuitenkin toivottu esitettävän vain tiiviitä yhteenvetoja. Edelleen toivottiin, että ylijohtajana olisi puolueeton ammattijohtaja, joka ei olisi minkään vastuualueen johtaja, mikä voisi lisätä toimivuutta ja luottamusta. Myös tasapuolisuutta pidettiin tärkeänä. Eräässä haastattelussa todettiin ylimmän johdon ansioksi tietynlainen varovaisuus, millä tarkoitettiin neutraalia suhtautumista ja voimavarojen tasapuolista jakamista sekä ymmärrystä olla puuttumatta ympäristöasioihin, jos ei ymmärrystä ole. Tasapuolisen kohtelun katsottiin rauhoittaneen henkilöstöä.

Vaikka muutosagenttia ei näyttänyt olevan, odotukset kohdistuivat silloiseen ympäristökeskuksen johtajaan, joka toimi puhemiehenä ylempään suuntaan. Pääosin oltiin kuitenkin sitä mieltä, ettei johtajalla, yksikön päälliköistä ja henkilöstöstä puhumattakaan, ollut mahdollisuutta vaikuttaa jo päätettyihin asioihin. Sitoutumista haittasi eräiden haastattelujen mukaan uudistuksessa mukana olleiden organisaatioiden erilaisuus, jolloin yhdistymisen tarvetta oli mahdoton perustella. Teoreettisen viitekehykseen pohjautuen voidaan olettaa osallistamisen puutteen ja perustelemattomuuden myös selittävän henkilöstön kokemusten negatiivisuutta.

Haastatteluissa kannustuksen ja motivoinnin määrästä ja laadusta uudistuksen aikana oli erilaisia näkemyksiä. Toiset olivat sitä mieltä, että muutokseen ei kannustettu tai motivoitu, kun toiset mielsivät tietyt asiat motivoinniksi. Useissa haastatteluissa ilmeni, että uuden organisaation aikana oli ollut ns. ”hengen nostatus -tilaisuuksia”, erään haastattelun mukaan jopa liikaa. Pääasiassa niillä ei koettu olleen vaikutusta henkilöstön sopeutumiseen. Joissain tapauksissa yhteisiä tutustumistilaisuuksia pidettiin kuitenkin hyvinä, koska koettiin, että on helpompi ottaa yhteyttä henkilöön, jonka on kerran tavannut. Tutustumistilaisuuksia ei ollut juurikaan järjestetty ennen uudistuksen täytäntöönpanoa, vaan vasta sen jälkeen.

Kaiken kaikkiaan haastattelujen perusteella voidaan todeta, että johtaminen ei pääosin noudattanut teoreettisessa tarkastelussa esitettyjä onnistumisen edellytyksiä (lukuun ottamatta tiedotusta), mikä on oletettavasti vaikuttanut henkilöstön kokemuksiin uudistuksesta. Muutoksen johtamisessa ei huomioitu muutoksen hallinnassa tärkeää vuorovaikutusta, ei hallinnassa auttavaa johtamisrakenteen madaltamista eikä muutosta toteutettu vaiheittaisesti (Valentine & Constable 2007, 63; Stenvall ym. 2008, 11–12, 99–102; ks. Haveri & Majoinen 2000, 43; Tidd ym. 2001, 268–269).

Vuorovaikutus ja osallistaminen muutosprosessissa olisivat saattaneet vähentää henkilöstön epävarmuutta sekä lisätä luottamusta ja halukkuutta muutoksen toteuttamiseen.

6.4.3 Organisaatiokulttuuri

Haverin ja Majoisen (2000, 37–38) mukaan organisaatioiden yhdistämistä voidaan pitää syvällisenä muutoksena, jonka vaikutukset näkyvät ajatus- ja toimintatavoissa sekä organisaatiokulttuurissa. Trice & Beyer (1993, 402–403) toteavat, että totuttujen tapojen muuttaminen vaatii sopeutumista. Toiset ihmiset eivät helposti hyväksy sitä, että heidän uskomuksiaan ja käyttäytymistään pyritään muuttamaan. Toiset vastustavat, koska eivät usko selviävänsä kulttuurin muutoksesta.

Eräässä haastattelussa todettiinkin, että kolmen näin erilaisen kulttuurin yhdistäminen liian nopeasti ja ilman riittäviä suunnitelmia tulee johtamaan vaikeuksiin. Kulttuurien eroilla onkin mahdollisesti omat vaikutuksensa kokemuksiin. Haastatteluaineiston perusteella voidaan tulkita uudistuksessa mukana olleiden organisaatioiden kulttuurierojen liittyvän työtehtävien erityisyyteen, organisaatioiden toimintatapoihin ja niihin vaikuttaviin normeihin sekä organisaation arvoihin. Näin ollen organisaatiokulttuurin teoreettiseen taustaan peilaten voidaan todeta ympäristö-, liikenne- ja elinkeinovastuualueiden kultturaalisten erojen käsittävän kulttuurin kaikki kolme tasoa; käyttäytymisen, käytäntöjen ja perusolettamusten tasot (Schein 2010, 24–32), jolloin ALKU-uudistukseen liittyvän organisaatiokulttuurin muutoksen voidaan todeta olleen kokonaisvaltainen.

Teoreettisen tarkastelun yhteydessä todettiin, että tietyn ryhmän yhteinen historia ja yhteiset kokemukset muovaavat ryhmälle yhteisen näkemyksen ympäröivästä maailmasta ja jokaisella yhteneväisellä kulttuurilla on sille ominaiset hyväksytyt toimintatavat ja arvot (Pettigrew 1979, Schein 1985). Organisaation arvojen todettiin teoreettisessa tarkastelussa liittyvän syvälliseen ja tiedostamattomaan kulttuurin ominaisuuteen. Organisaatiokulttuurin merkitys tässä tutkimuksessa liittyy tämän perusteella pääasiassa toimintakulttuurin ja työn luonteen muutoksiin. Aineistoissa sivuttiin kuitenkin myös organisaation arvoja ja niiden muuttumista. Tutkimuksen perusteella voidaan olettaa toimintakulttuurien, työn luonteen ja arvostuksen muutosten vaikuttavan henkilöstön kokemuksiin.

Työtehtävät ja toimintakulttuuri

Useimmissa haastatteluissa ilmeni, että vastuualueiden tehtävät ovat hyvin erilaisia ja tavoitteet jopa ristiriitaisia. Yhdistyminen ei tapahdu väkisin. Mietittiin myös, miltä tilanne näyttää kansalaisten silmin, kun samasta organisaatiosta voi tulla kielteinen ja puoltava vastaus.

> ”Se on aika hurjaa, et ELY antaa lausunnon, jossa on ELY:n eriävä mielipide liitteenä.”

Sama organisaatio myös toimii ja valvoo, kun esimerkiksi liikennepuoli hakee ympäristölupaa, mitä ympäristöpuoli sitten valvoo. Tätä pidettiin jääviyskysymyksenä.

Juutin (2006, 207–208) mukaan organisaatiorakenteen avulla voidaan luoda mahdollisuuksia mm. yhteistyölle, mikä oli tähän mennessä toteutunut haastatteluiden perusteella vain joissain tapauksissa, kuten esimerkiksi alueidenkäyttöön ja rakentamiseen liittyvien tehtävien hoidossa. Todettiin kuitenkin, että alueidenkäytön tehtävät erosivat jo ympäristökeskuksissa muista tehtävistä. Eräässä haastattelussa todettiin, että yhteistyö elinkeinopuolen kanssa oli hiljalleen alkanut.

Pääasiassa oltiin kuitenkin sitä mieltä, että uudistuksella ei ole saavutettu synergiaetuja. Synergiaetuna voisi haastattelujen mukaan olla esimerkiksi se, että elinkeinopuoli konsultoisi ennen rahoituspäätösten tekoa mahdollisista ympäristövaikutuksista. Tätä kuvaa näkemys, että ”elinkeinopuoli elää edelleenkin aika pitkälti ihan omaa elämäänsä”. Elinkeinopuoli saattaa tietämättään rahoittaa sellaisen yrityksen toimintaa, mikä rikkoo ympäristönormeja. Koettiin, että kiinnostusta keskusteluun ei ole ollut, ja on esiintynyt jopa painostusta elinkeinopuolelta ristiriitaisten tavoitteiden vuoksi. Tuntui, että elinkeino- ja liikennepuolen on vaikea mieltää ympäristöpuolella tehtävää työtä, koska työ on niin erilaista, ja ympäristöpuolta pidetään asioiden hankaloittajana. Joidenkin mukaan todellisia synergiaetuja toisi lupa- ja valvontatehtävien yhdistäminen. Synergiaetuja voisi löytyä myös ministeriöohjauksen yksinkertaistamisesta ja nyt pidettiin negatiivisena sitä, että yhteys ympäristöministeriöön on katkennut.

Vaikutukset ympäristölupa- ja valvontatehtävissä

Useimmissa haastatteluissa ilmeni, että varsinaiset substanssiin liittyvät tehtävät eivät muuttuneet uudistuksessa, lukuun ottamatta ympäristölupa ja -valvontatehtäviä, mikä puolestaan muuttui suuresti. Ympäristölupa ja -valvontatehtävien eriyttäminen eri organisaatioihin koettiin eri tavoin. Eräiden mielestä eriyttämisessä ei ole mitään hyvää, ja toisten mielestä tuntui selkeämmältä, kun voi keskittyä vain valvontaan. Lisäksi oli mielipiteitä, missä eriyttämistä ei pidetty hyvänä ratkaisuna, mutta keskittyminen pelkkään valvontaan koettiin kuitenkin hyväksi.

Osa koki ympäristölupa ja -valvontatehtävien hoitamisen vaikeutuneen, sillä esimerkiksi aiemmin asioita hoiti yksi ja sama henkilö, nykyään useampi henkilö joutuu perehtymään samaan asiaan. Tämä lisää myös resurssitarvetta.

> ”Nyt on paljo semmosia asioita, että mitä EU:sta tulee, nyt joutuu kaks viranomaista perehtyyn niihin, lupa- ja valvontaviranomainen, kun aikasemmin oli pelkästään yks viranomainen, joka hoiti luvat ja valvonnan. Sehän lisää sitä resurssitarvetta selkeesti se että, kun tavallaan samaa työtä joutuu tekeen kaks viranomaista.”

Lisäksi aluehallintovirastoon siirtyneiden henkilöiden vastuulla olevat laitokset jaettiin jäljelle jääneiden kesken, jolloin työmäärä lisääntyi huomattavasti.

Eräissä haastatteluissa todettiin, että tehtävien eriyttämistä perusteltiin jääviyskysymyksellä, jolloin sama henkilö ei voi antaa lupaa ja valvoa sen noudattamista (ks. Reina 2012, 30). Ihmetystä herätti kuitenkin se, että kunnassa kuitenkin sama ihminen voi tehdä lupia ja suorittaa valvontaa. Koettiin, että lupa on osa valvontaa eikä ymmärretty asiaan liittyvää ristiriitaa, sillä ympäristölupa annetaan ja valvotaan lain mukaisesti.

Joissain haastatteluissa ilmeni, että EU:sta tulee jatkuvasti lisää velvoitteita, mutta resursseja ei lisätä. Ihmetystä herätti, että miten tällaisessa resurssitilanteessa oli varaa erottaa lupien tekeminen ja niiden valvonta, vaikka niiden yhdistäminen toisi varsinaisia säästöjä ja asiantuntemus olisi paremmin käytettävissä. Nyt valvoja on joutunut jopa valittamaan lupapäätöksistä, joissa vaikeutetaan valvojien työtä esimerkiksi toiminnanharjoittajaan kohdistuvalla liiallisella valvonnalla. Tuntuu kuitenkin ristiriitaiselta valittaa siitä, että ympäristölupamääräykset ovat liian tiukat.

Eräiden haastattelujen mukaan yhteistyö ei tuntunut toimivalta ja koettiin, että toiminnanharjoittajia ”luukutetaan” virastosta toiseen, kun ei tiedetä kuka asioita käsittelee. Toivottiin, että uusi ympäristönsuojelulaki (, joka astuu voimaan kesällä 2014) selkiyttäisi tehtävänjakoa. Eräiden kokemusten mukaan lupapäätöksiä tulkitaan väärin, vaikka ei pitäisi olla tulkinnan varaa. Eräässä tapauksessa toiminnanharjoittaja, valvoja sekä luvan käsittelijä tulkitsivat kaikki luvan eri tavoin. Lupapäätökset ovat heikentyneet, koska lupia tehdään käymättä paikanpäällä, jolloin tietoa ei välttämättä ole tarpeeksi. Lisäksi lupien heikentymisen koettiin johtuvan asiantuntemuksen puutteesta, sillä aluehallintovirastossa yksi henkilö tekee usean alan lupia, kuten luonnonsuojeluun, sikaloihin ja vesiasioihin liittyviä, jolloin ko. henkilön pitäisi olla usean alan asiantuntija. Ehdotuksena olikin, että lupien tekijöiden pitäisi erikoistua tietyille asiantuntemusalueille samaan tapaan kuin valvojat ovat erikoistuneet.

Edelleen koettiin, että lupapäätöksiin laitetaan lisäselvityksiä, jotta saadaan vastuu siirtymään valvojille. Tämä työllistää edelleen valvojia, joiden mielestä asiat pitäisi käsitellä rakentavalla tavalla yhdessä. Erään kokemuksen mukaan lupapäätös tulisi

paremmin ja vastuullisemmin tehdyksi, mikäli itse joutuisi valvomaan sen toteutumista. Kun on itse kirjoittanut luvan, tietäisi mitä on tarkoittanut eikä tulisi tulkinnallisia epäselvyyksiä. Toisen haastattelun mukaan kokemus oli, että myös asiakkaiden keskuudessa esiintyy tyytymättömyyttä nykyisen lupaviranomaisen etäisestä kohtelusta johtuen. Eräissä haastatteluissa kuitenkin ilmeni, että valvonnan koettiin parantuneen. Lupien tekemistä pidettiin aiemmin ympäristökeskuksissa tärkeämpänä, koska niiden määrä oli suhteessa tuloksellisuuteen.

Osa haastateltavista oli sitä mieltä, että lupa- ja valvontatehtävät pitäisi ehdottomasti yhdistää samaan organisaatioon päällekkäisten töiden vähentämiseksi ja yhteistoiminnan lisäämiseksi. Erään ehdotuksen mukaan luvat ja valvonta voisivat olla samassa organisaatiossa mutta eri yksiköissä, jolloin pitäisi kuitenkin tulosohjauksella huolehtia, ettei painotus olisi lupien tekemisessä. Toiset olivat jo alkaneet epäröidä yhdistämistä. Yhdistäminen toisi esimerkiksi siirtymisuhan aluehallintovirastoon, mitä ei pidetty hyvänä vaihtoehtona. Koettiin, että siellä olisi jälleen uudenlainen kulttuuri, mikä nähtiin vanhakantaisemmaksi kuin ELY-keskusten kulttuurin. Lisäksi erään kokemuksen mukaan olisi ELY-keskukselle suuri menetys, jos asiantuntijoita siirrettäisiin aluehallintovirastoon.

Toimintakulttuuri

Kaikissa haastatteluissa ilmeni, että hallinnolliset tehtävät ovat lisääntyneet erittäin paljon. Erään haastateltavan mielestä täysin erilaiseen kulttuuriin hyppääminen oli aluksi kulttuurishokki. Etenkin aluksi uusia ohjeita tuli aivan liikaa, eikä niihin ollut mitään mahdollisuuksia perehtyä. Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeita pidettiin hyvin yksityiskohtaisina ja hankalina, jotka vähensivät vapautta ja liikkumavaraa.

> ”Sieltä tulee yksityiskohtaisia ohjeita verrattuna siihen, mitä on ennen saanu, on saanu itsekin ajatella. Nyt ei enää tarvi itse ajatella, se löytyy jostain ohjeesta. Kaikkeen asiaan löytyy ohje jostain, kunhan löytää sen.” ”Olemme tiukassa lieassa.”

Koettiin, että ELY-keskusten aikana kaikki pitää ohjeistaa eikä henkilöstöön luoteta. Esimiesten välillä oli myös eroa sen suhteen, miten uusia ohjeita tuli noudattaa, toisten mielestä hyvinkin tarkkaan ja toisia ei juuri kiinnostanut. Lisäksi suurin osa ohjeisiin liittyvistä hallinnollisista tehtävistä tehdään itse. Asiantuntijat tekevät ne työt, jotka ennen teki sihteeri. Erään haastattelun mukaan ”hallinto palveli ennen substanssia, mutta nyt se työllistää”. Toisaalta koettiin, että ohjeisiin on sopeuduttukin, mutta niiden koettiin kuitenkin vaihtuvan melko usein.

Kritisoinnin kohteena olivat esimerkiksi virkojen täyttämiseen ja matkustukseen liittyvät ohjeet. Virkoja täytettäessä tulee ministeriöön laittaa täyttölupahakemus,

mikä koettiin hankalaksi ja aikaa vieväksi prosessiksi. Eräiden haastattelujen mukaan työtä hankaloittaa myös tiukentuva lainsäädäntö ja henkilöstön samanaikainen väheneminen, koska eläköityvien tilalle ei helposti oteta uusia työntekijöitä. Henkilöstön vähentämistavoitteen[73] seurauksena tuli eräissä haastatteluissa esiin pelko asiantuntemuksen, ja hiljaisen tiedon katoamisesta eläköitymisen myötä. Lisäksi pidettiin itsestään selvänä, että henkilöstöä tarvitaan velvoitettujen töiden hoitamiseksi ja ihmeteltiin, miksi työ- ja elinkeinoministeriö päättää asiantuntijoista ja niiden määristä.

> ”Mistäs se TEMmi sen tietää, et mitä asiantuntemusta tänne tarvitaan, mikä viisaus siellä on.”

Koettiin myös, ettei kaikki ohjeet sovi ympäristötyöhön, johon kuuluu paljon mm. matkustamista maakunnan alueella. Ohjeet on laadittu niin, että matkustaminen on vaikeutunut (esimerkiksi työaikaan ja siirtymiin liittyvät ohjeet).

> ”Mut kyl siit on tehty vähä niinku synti. Siis mä oon itse sitä mieltä, että matkojen täytyy olla aiheellisia. Mut sitte kun ne on aiheellisia, niin sit tuntuu, että no emmä sais lähtee kuitenkaan tai, että tästä tulee kulua. Niin se ei oo hyvä tunne.”

Matkamääräysten tekemiseen koettiin kuluvan huomattavan paljon aikaa. Toisaalta erään haastateltavan mielestä siihen meni aikaa jo ympäristökeskuksen aikanakin ja uudet järjestelmät tuntuivat helpommilta. Lisäksi erään mielestä on hyvä, että ohjeistus on jämäkämpää. Myös työ- ja elinkeinoministeriön suosimaa etätyötä pidettiin positiivisena asiana.

Eräässä haastattelussa esitettiin kritiikkiä siitä, että asiakaspalvelun suhteen on palattu vanhan ajan tapoihin.

> ”Asiakaspalvelupäällikkö antoi ymmärtää, että ei tämä ole mikään kauppahalli, vaan tänne pitää varata aika ja nöyrimmästi pyytää, että saanko tulla vierailulle. Musta se on käsittämätöntä, jos asiakas tulla tupsahtaa, niin olekko varannu ajan.”

Tämä on seurausta mm. uusista avokonttorimallisista työtiloista, missä asiakkaat eivät voi, eivätkä saa tulla työtiloihin häirinnän välttämiseksi, vaan tapaamiset hoidetaan niille tarkoitetuissa neuvottelutiloissa.

Uudet työtilat ja toimintakulttuurin muutos

Uudistukseen liittyen eri vastuualueiden on tarkoitus siirtyä samoihin tiloihin. Kaikki haastateltavat olivat siirtyneet yhteisiin tiloihin muiden vastuualueiden henkilöstöjen

[73] Henkilöstön vähentämistavoite liittyi sekä ALKU-uudistukseen että valtion tuottavuusohjelmaan.

kanssa, toiset heti uudistuksen alussa ja toiset vasta äskettäin. Varsinaisesta yhteisyyden kokemisesta ja yhteisiin tiloihin liittyvistä synergiaeduista oltiin kuitenkin montaa eri mieltä. Useimmissa haastatteluissa ilmeni, että lähentymistä vastuualueiden välillä ei oikeastaan ole tapahtunut, vaikka ollaankin samoissa tiloissa. Toiset ihmettelivät, miksi joku toisen vastuualueen henkilö on siinä vieressä, kun ei mitään yhteistä ole. Tilanteeseen sopeutumista kuvattiin kahvipöytäesimerkillä, jolloin kahvihuoneessa on edelleen ”y-pöytä ja e-pöytä” ja keskellä sekapöytä. Tämäkin sekoittuminen oli vasta äskettäin tapahtunut ja tuntuma oli, että ”kauan se kesti”. Monet istuvat kuitenkin edelleen omissa pöydissään eikä tutustumista tapahdu.

Toisten mielestä samoissa tiloissa työskentely on hieman lisännyt läheisyyttä ja toisten mielestä yhteisyys liittyy työtehtäviin, mikä on ollut jo aiemminkin olemassa. Joidenkin mielestä samoissa tiloissa oleminen liittyi vain siihen, että nähdään kopiokoneella ja puhutaan yleisiä asioita. Joidenkin haastateltavien mielestä kuitenkin samoissa tiloissa työskentely on helpottanut kanssakäymistä ja erään mukaan keskustelut muiden kanssa on antanut lisäarvoa tietyissä asioissa, kuten alueiden käyttöön ja rakentamiseen liittyvissä tehtävissä. Erään haastateltavan mukaan hyötyä on saattanut olla kunnille esimerkiksi, maankäytön ohjauksesta vastaavalle sektorille, jotka ennen saivat lausunnot jokaisesta virastosta erikseen ja nyt saavat yhden ELY-keskuksen lausunnon.

Uutta ”käskyttävää” kulttuuria kuvasi mm. pakkomuutto hyvistä tiloista huonoihin. Huolta aiheutti myös, mitä lisäohjeita tulevaisuus tuo tullessaan, kuten eräs haastateltava kuvasi: ”Seuraavaks tulee pukupakko.” Työ- ja elinkeinoministeriöllä on yhtenevä toimitilakonsepti, joka tullaan toteuttamaan valtakunnallisesti. Siihen kuuluvat mm. avotilat ja pääasiassa sähköiseen toimintaan siirtyminen, joista kumpikaan ei siinä muodossa sovi ympäristöasioiden hoidon erityisluonteeseen.

> ”Temmiläisessä kulttuurissa on halu ajaa meidät virastomuottiin, meiltä häipyy omat huoneet suurin piirtein, tulee ajan oloon paperiton toimisto vaikka ollaan karttojen ja paperisuunnitelmien varassa. Ei ole omaa paikkaa vaan tuut ja telakoidut johonkin vapaaseen paikkaan, ei kaappeja. On se mörkö meillekkin tulossa.”

Suurin osa haastatelluista oli jo siirtynyt uusiin tiloihin, joko avotiloihin tai vastaaviin.

Avokonttoria oli perusteltu sosiaalisuuden lisääntymisellä, mutta eräs haastateltava oli sitä mieltä, että sosiaalisuus loppui samana päivänä, kun avokonttoriin muutettiin. Kaikki näkevät ja kuulevat kaiken, ei uskalleta puhua mitään, ettei häirittäisi toisia. Kukaan ei kysy mitään edes työasioihin liittyen, mikä ei yhdenmukaista asioiden käsittelyä. Työtehokkuuden koettiin laskeneen uusissa tiloissa, esimerkiksi liiallisen hälinän vuoksi. Eräs haastateltava totesi tekevänsä yhden etäpäivän aikana kolmen päivän työt. Toisten mielestä avotilaratkaisu on kuitenkin hyvä tiimin ollessa

lähellä, jolloin asioiden hoito on sujuvaa. Joissain virastoissa oli äänieristetyt ”puhelinkopit”, joissa tapahtuu keskustelu asiakkaiden kanssa. Hankalana koettiin kuitenkin papereiden ja tietokoneen ainaista siirtelyä koppiin, joka ei myöskään ole aina tarvittaessa vapaana.

Koettiin, että ympäristöasioiden hoidon erityisyyttä ei oteta huomioon, kun suunnitellaan paperitonta virastoa. Uudet tilat on jo osittain suunniteltu sitä silmällä pitäen, esimerkiksi kaikilla ei enää ole paperikoreja eikä hyllyjä mapeille. Ympäristötyön erityispiirteiden vuoksi pelkkä sähköinen konttori ei ole tarkoituksenmukainen, koska karttojen ja vanhojen papereiden on oltava käsillä, ja joiden saattaminen digitaaliseen muotoon ei ole tarkoituksenmukaista. Myös maastokäynneillä pitää olla mukana papereita ja karttoja.

Työtilojen suunnittelun epäonnistuminen näkyi eräässä ELY-keskuksessa siten, että ei ollut huomioitu kunnolla mahdollisia onnettomuustilanteita. Ohjeet ja käytännöt ovat ristiriitaisia: esimerkiksi yhteinen naulakko on sijoitettu huonosti pelastustien suhteen ja ohjeena kuitenkin on, että päällysvaatteet pitää ottaa mukaan hälytyksen sattuessa. Lisäksi portaikoissa ei ole valoja sähkökatkoaikaan, eikä sieltä pääse ulos, koska ovissa on sähkölukot. Todettiin, että työnantajaa ei kiinnosta pelastussuunnitelmat ja pelastusharjoitukset, jotka kuitenkin pitäisi olla kunnossa ihmisten suuren lukumäärän vuoksi.

Työn luonteen muutokset

Työn luonne muuttuu hiljalleen, kun tehtäviä keskitetään ja ulkoistetaan konsulteille. Esimerkiksi ATK-palvelut on keskitetty valtakunnalliseen AHTI-yksikköön ja on perustettu valtakunnallinen asiakaspalvelukeskus ASPA. Lisäksi tulossa on hallinnon keskittäminen KEHA. Erään haastateltavan mielestä yhdenmukaistamisyritys on aiheuttanut jopa enemmän hajanaisuutta. Hallinnollisten asioiden hoitamisen koettiin samalla monimutkaistuneen:

> ”Se byrokratia niin se on ihan hirveesti lisääntyny. Ei edes ovee pystyt korjaamaan, jos ei siit lähetet kolmee eri plankettia viiteen eri kohteeseen.”

Monimutkaistumisesta kertoo myös erään haastateltavan esimerkki, jonka mukaan nykyisin asiakas joutuu odottamaan kolme viikkoa korvauksia, kun aiemmin vain pari päivää. Nyt asiat hoidetaan muualla hallinnossa, eikä osata asiakkaalle edes kertoa, missä rahat ovat.

Organisaation kasvaessa ongelmaksi on muodostunut ihmisten etääntyminen, ei tiedetä kuka vastaa mistäkin asiasta, ja keneltä voisi kysyä. Tehtävien jakautuminen on epäselvää, mistä konkreettisena esimerkkinä on mm. tulostimen värikasetin

vaihto. Kuuluuko se itselle, sihteerille, AHTI:lle vai hallinnolle. Ei tiedetä tuleeko joku hoitamaan asian, tai milloin se hoidetaan. Eräässä haastattelussa ilmeni, että tällaisten asioiden hoitaminen on keskitetty esimiehelle, joka ottaa yhteyttä eteenpäin. Asioiden keskitettyä hoitamista pidettiin hyvänä ratkaisuna, mutta toisaalta koettiin, että asiantuntemus menee hukkaan, kun esimies hoitaa tehtävät, jotka ennen kuuluivat ns. ”talkkarille”.

Asiakaslähtöisyys oli yksi uudistuksen tavoitteista ja erään haastatellun mukaan ”asiakaslähtöisyys on yksi mantroista, joita pitää hokea” vaikka koetaan, että työtä tehdään ympäristön hyväksi. Useimmissa haastatteluissa tuli kuitenkin esiin, että suorat kontaktit asiakkaisiin ovat vähentyneet ja tuntui, että viranomaiset on etäännytetty asiakkaista.

> ”Asiakaslähtöisyys, niin se on tosiaan sitä, et asiakkaat on lähteny. Ei, todellakaan niitä ei enää oo.”

Viranomaisten yhteystietoja on vaikea löytää, joten puheluita ei juuri enää tule. Asiakaskatoon oli syynä myös puhelinuudistus ja keskuksen siirtyminen kauemmas, jolloin puhelut eivät aina ohjaudu oikeille henkilöille. Sen sijaan sähköpostiviestien koettiin lisääntyneen. Hyvänä puolena toisaalta pidettiin sitä, että näin ehditään tehdä omia töitä, kun vain ne, joilla on todellista asiaa, ottavat yhteyttä.

Henkilökunnalla ei ole muiden vastuualueiden asiantuntijoiden yhteystietoja, jolloin yhteydenpito jää tuttuuden varaan. Kunnilla ei ole ELY-keskuksen asiantuntijoiden yhteystietoja, mikä hankaloittaa yhteydenpitoa kuntien ja aluehallinnon välillä varsinkin, kun henkilöt vaihtuvat eikä suoraa kontaktia enää ole. Erään haastattelun mukaan virallisten yhteystietolistojen antaminen kunnille ei ole sallittua.

Asiakkaista vieraantuminen tapahtuu, kun palvelukeskukset ja konsultit hoitavat asioita. Ympäristövastuualueella oli pari vuotta sitten aloitettu valtakunnallinen asiakaspalvelukeskuskokeilu, jonka tarkoituksena on kootusti ottaa vastaan asiakkaiden kysymyksiä ja pyrkiä mahdollisuuksien mukaan vastaamaan tai olemaan yhteydessä asiantuntijoihin. Asiakaspalvelukeskuksen olemassaolo toi esiin erilaisia mielipiteitä. Sen tarkoituksena arveltiin olleen työrauhan antaminen asiantuntijoille ja sen tehtävänä tässä vaiheessa katsottiin olevan mallivastausten kerääminen, mutta sen ei koettu korvaavan asiantuntijaa. Asiakaspalvelukeskusmalli oli haastattelujen perusteella peräisin liikennepuolelta, minne sen myös koettiin sopivan paremmin. Ympäristöasioiden erityisluonteen vuoksi, asiantuntemus on spesifiä ja keskus pystyy hoitamaan lähinnä rutiininomaisia asioita, kuten mistä haetaan lupia tai mistä löytyy lomakkeita.

Asiakaspalvelukeskuksen koettiin erään haastattelun mukaan jopa lisäävän työmäärää. Keskus ei anna asiantuntijoista tietoa asiakkaille, vaan välittää asiakkaan tiedot asiantuntijalle, joka sitten ottaa yhteyttä asiakkaaseen. Mallivastausten saamiseksi

keskus pyytää raportoimaan jälkikäteen, mitä asiakkaalle on vastattu. Tämä koettiin saman työn useaan kertaan hoitamiseksi ja todettiin, että tapaukset ovat hyvin erilaisia eikä niistä saa yleistä toimintamallia. Toiset puolestaan kokivat asiakaspalvelun helpottaneen omaa työtaakkaa vähentämällä esimerkiksi puheluiden määrä ja joku toivoi, että myös suuri osa sähköposteista menisi jatkossa sinne.

Palveluita ostetaan yhä enemmän konsulteilta. Huonoina puolina pidettiin mm. sitä, että konsultin neuvominen lisää työmäärää ja mietittiin onko konsultilla lopulta riittävää asiantuntemusta hoitaa näin erityislaatuisia tehtäviä.

> ”Ympäristöasioissa täytys muistaa, et me toimitaan niin paljo pitemmällä aikajänteellä. Et se vaikutus, vaik se ei huomenna olekkaan läsnä, jos jonkun asian hoitaa huonosti, niin se voi olla semmonen vaikutus, joka on pysyvä.”

Lisäksi julkista valtaa ei voi delegoida, esimerkiksi riitatapauksissa viranomaisella on oikeus kulkea toisen maalla, konsultilla ei.

Uuden tietoteknisen palvelun AHTI:n koetaan olevan etäällä aiempaan verrattuna, jolloin sai avun tietokoneongelmaan heti, mutta nyt saattaa joutua odottamaan pitkiäkin aikoja. Lisäksi ensin pitää täyttää palvelupyyntöanomus, kun aiemmin vain saattoi kysyä ohimennen käytävässä. Kokemukset sähköisten järjestelmien kehittymisestä olivat yleisesti negatiivisia. Esimerkiksi vastuualueiden yhteinen asiakirjahallinto ja eräät muut käytännön asiat ovat kehittyneet jäljessä, pikku hiljaa. Konkreettisesti alussa puuttuivat esimerkiksi kirjepohjat, vanhoja ei saanut käyttää ja uusia ei ollut. Niiden olisi erään haastattelun mukaan pitänyt olla valmiina heti uudistuksen toteuduttua. Toisaalta uuden asiakirjahallinnon käytänteiden huonoutena pidettiin sitä, että kirjaamo siirtää asiat ko. asiantuntijalle, mutta ei kuitenkaan tarkasta onko henkilö kenties lomalla. Tämä saattaa akuuteissa tapauksissa aiheuttaa ongelmia. Sähköinen tiedonsiirto uudistuu jatkuvasti, jolloin järjestelmien toimintakuntoon saattamiseksi kuluu aikaa.

Eräässä haastattelussa ilmeni, että myös Internet – sivut koettiin sekaviksi, koska ympäristöpuolen asiat esiintyvät hajallaan eri osoitteissa, ympäristö.fi ja ely-keskus.fi -sivustoilla. Sen koetaan harhauttavan asiakkaita.

Ympäristöarvot

Ympäristöarvoihin liittyvässä keskustelussa tuli esiin erilaisia mielipiteitä. Erään haastattelun mukaan ELY-keskuksen yhteisissä arvoissa nousee elinkeinoelämän tukeminen ja ymmärtäminen voimakkaasti esiin, kuitenkin tietyin ympäristön sanelemin ehdoin. Useissa haastatteluissa ilmeni, että henkilöstö arvostaa itse ympäristöä ja ympäristötyötä, ja aluksi pelättiin ympäristöarvojen laskua. Pelko on toisten mielestä

lieventynyt ja toisten mielestä puolestaan toteutunut. Erään haastateltavan mielestä ympäristönsuojelun edistämisen ja toimeenpanon kannalta organisaatioiden yhdistämiseen liittyvät hyödyt ovat hyvin vähäisiä verrattuna itsenäisen roolin ja näkyvyyden menettämiseen. Joidenkin mielestä painopiste onkin muualla kuin ympäristöasioissa, sillä ne ovat ylijohtajalle tuntemattomia. Erään haastattelun mukaan eri vastuualueilla on erilaiset arvot, ja muilla on tietynlainen käsitys ympäristöihmisistä. Toisen mukaan suhtautuminen ei ole varsinaisesti negatiivista, vaan ehkä tietämättömyyttä. Lisäksi eräässä haastattelussa koettiin ristiriitaiseksi, että gallupeissa kansalaisten mielestä ympäristöasiat ovat tärkeitä, mikä ei kuitenkaan näy rahanjaossa.

Toiset eivät kuitenkaan koe, että ympäristöarvoja vähätellään, on vain tullut muitakin arvoja yhden sijaan. Erään haastatellun mielestä arvostuksen puute ei näy käytävillä, sillä se on itsestä kiinni, oma osaaminen pitää viedä eteenpäin. Joku koki, että muut vastuualueet ovat ymmärtäneet ympäristöasioiden merkityksen ja arvostus on lisääntynyt, esimerkiksi Talvivaara-tapauksen koettiin nostaneen ympäristöasioiden arvostusta. Toiminnanharjoittajat ovatkin olleet huolissaan ympäristövalvonnan resurssien riittävyydestä, sillä jos tehdään väärin tai huonosti, saattaa yrityksen imago kärsiä, kuten Talvivaarassa kävi. Lisäksi saattavat kärsiä myös yritysten kilpailuedut, kun toiset eivät noudata ympäristömääräyksiä ajatellen, että niitä ei ehditä valvomaan. Todettiin, että Talvivaara-tapaus tulee esiin keskusteluissa mm. toiminnanharjoittajien kanssa:

> ”Ei tää oo mikään Talvivaara, hoidattekste yhtä leväperäsesti asioita, kun jossain Talvivaarassakin, että ei ELY-keskus kumminkaan valvo.” ”Ai sä oot sieltä ÄLY-keskuksesta, Talvivaarat ja muut vuotaa, tekisit sinäkin jotain.”

Eräät totesivat hyväksi itsekin huomata, että on olemassa suurempikin kokonaisuus kuin ympäristövastuualue, eivätkä itsekään tiedä mitä muilla vastuualueilla tehdään. Toista ei edes kiinnostanut, mitä muut tekevät ja oli sitä mieltä, että uudistus oli vain keino vähentää ympäristön arvostusta ja merkitystä yhteiskunnassa. Isommassa virastossa on helpompi vähentää henkilöstöä.

Yhteenveto

ALKU-uudistuksessa mukana olleiden organisaatioiden kulttuurien erot liittyivät aineiston perusteella työtehtävien erityisyyteen, organisaatioiden toimintatapoihin ja niihin vaikuttaviin normeihin sekä organisaation arvoihin, jolloin kulttuurin erojen voidaan todeta liittyvän käyttäytymisen, käytäntöjen ja perusolettamusten tasoille (ks. Schein 2010, 24–32). Organisaatiokulttuuriin liittyvän teoreettisen taustan perusteella voidaan henkilöstön kokemuksia toimintakulttuurien, työn luonteen ja arvostuksen

muutoksista ymmärtää paremmin. Esimerkiksi totuttujen tapojen muuttaminen on vaikeaa ja vaatii sopeutumista, koska organisaatiokulttuureissa ihmisillä on tietyt tavat toimia ja käyttäytyä, ja siteet toisiin ovat tiukemmat kuin ulkopuolisiin. Lisäksi muutokset aiheuttavat pelkoja tuntematonta kohtaan. (Ks. Pettigrew 1979, 574; Trice & Beyer 1993, 402–403.)

Koettiin, että yhdistyminen ei tapahdu väkisin, ja useimmissa haastatteluissa todettiin, että vastuualueiden tehtävät ovat hyvin erilaisia ja tavoitteet jopa ristiriitaisia. Sisäisistä ristiriidoista mainittiin myös lomaketutkimuksessa, missä todettiin toiminnanharjoittajien pyrkivän vaikuttamaan ympäristövalvonnan sisältöön elinkeinovastuualueen kautta. Sekä lomake- että haastattelututkimuksessa mietittiin, miltä näyttää organisaation ulkopuolella, kun sama organisaatio toteuttaa jotakin hanketta ja valvoo sen toimintaan liittyvien ympäristölupanormien noudattamista. Tätä pidettiin jääviyskysymyksenä.

Edelleen eräissä haastatteluissa mietittiin, miltä asiakkaasta tuntuu, kun samasta organisaatiosta saa puoltavan ja kieltävän vastauksen. Näin voi käydä esimerkiksi, kun elinkeinopuoli puoltaa tiettyä hanketta, joka ei kuitenkaan täytä ympäristöllisiä normeja. Kokemus oli, että ympäristöpuolta pidetään asioiden hankaloittajana. Jotta tällaista ei pääsisi tapahtumaan, pitäisi yhteistyötä olla enemmän. Synergiaetuna voisikin haastattelujen mukaan olla esimerkiksi se, että elinkeinopuoli konsultoisi ennen rahoituspäätösten tekoa mahdollisista ympäristövaikutuksista.

Lomaketutkimuksessa esitettiin, että tavoitteena olleita synergiaetuja ei ollut saavutettu. Kahden vuoden kuluttua eräässä haastattelussa kuitenkin todettiin, että yhteistyö elinkeinopuolen kanssa oli hiljalleen alkanut, mutta pääasiassa oltiin sitä mieltä, että uudistuksella ei ole saavutettu synergiaetuja. Hiljalleen alkanut yhteistyö saattaa ajan myötä tulla esiin ja laajentua myös muissa ELY-keskuksissa. Kuten teoreettinen tarkastelu osoittaa, uuteen kulttuuriin sopeutuminen vie aikaa. Yhteistyö oli tähän mennessä toteutunut esimerkiksi alueidenkäyttöön ja rakentamiseen liittyvien tehtävien hoidossa. Todettiin kuitenkin, että alueidenkäytön tehtävät erosivat jo ympäristökeskuksissa muista tehtävistä.

Useimmissa haastatteluissa ilmeni, että varsinaiset omat ammatilliset perustehtävät eivät muuttuneet uudistuksessa, vain ympäristölupa ja -valvontatehtävissä tapahtui suuria muutoksia johtuen niiden sijoittamisesta eri organisaatioihin. Lomaketutkimuksessa eriyttämiseen liittyvät näkökannat olivat pääasiassa negatiivisia. Haastattelujen ajankohtana mielipiteet eriyttämisen vaikutuksista vaihtelivat. Toisten mielestä eriyttäminen ei ole toimiva ratkaisu, ja toisten mielestä on selkeämpää keskittyä vain valvontaan. Lisäksi oli mielipiteitä, missä eriyttämistä ei pidetty hyvänä ratkaisuna, mutta keskittyminen pelkkään valvontaan koettiin kuitenkin hyväksi. Pari

vuotta aiemmin toteutetussa lomaketutkimuksessa esiintyi myös näkemys, jonka mukaan työ on yksipuolistunut lupatehtävien poistumisen myötä.

Osa haastateltavista oli sitä mieltä, että lupa- ja valvontatehtävät pitäisi ehdottomasti yhdistää samaan organisaatioon päällekkäisten töiden vähentämiseksi ja yhteistoiminnan lisäämiseksi. Toiset olivat jo alkaneet epäröidä yhdistämistä, sillä uhkana olisi tällöin mm. aluehallintovirastoon siirtyminen. Aluehallintovirastoon siirtymistä ei pidetty hyvänä ratkaisuna vanhakantaisemman kulttuurin vuoksi. Tämä olisi erään kokemuksen mukaan myös ELY-keskukselle suuri menetys, jos asiantuntijoita siirrettäisiin aluehallintovirastoon. Yhteistyötä lupa- ja valvontaviranomaisten kesken toivottiin kuitenkin olevan enemmän. Lupa- ja valvontatehtävien eriyttämisen kohdalla näyttää siltä, että näkemykset ovat jossain määrin sopeutumisen kautta muuttuneet hyväksyvämmiksi.

Lomake- ja haastattelututkimusten aineistoista ilmeni, että hallinnolliset tehtävät ovat lisääntyneet erittäin paljon, mikä oli seurausta sekä isommasta organisaatiosta että työ- ja elinkeinoministeriön ohjeistuksista. Myös tällainen toimintakulttuurin muutos saattaa vaikuttaa kokemuksiin negatiivisesti. Koettiin, että etenkin aluksi uusia ohjeita tuli paljon, minkä vuoksi tuntui, että henkilöstöön ei luoteta. Kritisoinnin kohteena olivat esimerkiksi virkojen täyttämiseen ja matkustukseen liittyvät ohjeet. Koettiin myös ettei kaikki ohjeet sovi ympäristötyöhön. Toisaalta erään näkemyksen mukaan on hyvä, että ohjeistus on jämäkämpää. Myös työ- ja elinkeinoministeriön suosimaa etätyötä pidettiin positiivisena asiana.

Työn luonne muuttuu, kun tehtäviä keskitetään ja ulkoistetaan. Tämän koettiin monimutkaistaneen hallinnollisten asioiden hoitamista. Lisäksi lomake- ja haastatteluaineiston perusteella isommassa ELY-organisaatiossa yhteisten asioiden hoitamiseen menee enemmän aikaa kuin ympäristökeskuksissa. Tehtävien keskittämisen ja ulkoistamisen koettiin myös vähentävän kontaktia asiakkaisiin, kun palvelukeskukset ja konsultit hoitavat asioita, vaikka asiakaslähtöisyys oli yksi uudistuksen tavoitteista. Näin ollen myös työn luonteen muutokset voivat vaikuttaa kokemuksiin negatiivisesti.

Sekä haastattelu- että lomakeaineistossa esiintyi käsitys, jonka mukaan työtä hankaloittaa myös tiukentuva lainsäädäntö ja henkilöstön samanaikainen väheneminen, koska eläköityvien tilalle ei helposti oteta uusia työntekijöitä. Henkilöstön vähentämistavoitteen seurauksena tuli sekä lomaketutkimuksessa että eräissä haastatteluissa esiin pelko asiantuntemuksen ja hiljaisen tiedon katoamisesta.

Kokemukset sähköisten järjestelmien kehittymisestä olivat lomake- ja haastatteluaineiston perusteella yleisesti negatiivisia. Esimerkiksi vastuualueiden yhteinen asia-

kirjahallinto ja eräät muut käytännön asiat ovat kehittyneet jäljessä, pikku hiljaa. Sähköinen tiedonsiirto uudistuu jatkuvasti, jolloin järjestelmien toimintakuntoon saattamiseksi kuluu aikaa. Useimpien haastattelujen mukaan työ- ja elinkeinoministeriössä tullaan valtakunnallisesti yhtenevän toimitilakonseptin mukaan siirtymään avotiloihin ja pääasiassa sähköiseen toimintaan. Kumpikaan ei siinä muodossa sovi ympäristöasioiden hoidon erityisluonteeseen, sillä esimerkiksi karttojen ja vanhojen papereiden on oltava käsillä myös maastokäynneillä.

Lomaketutkimuksessa ympäristöarvojen lasku elinkeinojen kustannuksella nousi voimakkaasti esiin. Tämä kertoo henkilöstön sen aikaisista peloista, joita haastatteluissa kahden vuoden kuluttua muisteltiin. Ympäristöarvoihin liittyvässä keskustelussa tuli esiin erilaisia mielipiteitä. Useissa haastatteluissa ilmeni, että aluksi pelättiin ympäristöarvojen laskua. Pelko oli toisten mielestä lieventynyt ja toisten mielestä puolestaan toteutunut. Kaikki eivät kuitenkaan koe, että ympäristöarvoja vähätellään, on vain tullut muitakin arvoja yhden sijaan. Haastatteluissa ilmeni, että mm. Talvivaara-tapaus on lisännyt ympäristöasioiden arvostusta.

6.4.4 Tulevaisuus

Eräässä haastattelussa todettiin, että tämän hetkinen organisoituminen on vain välivaihe ja uusia muutoksia on tulossa. Arveltiin, että aluerajat tulevat kasvamaan ja ELY-keskusten määrä vähenemään. Kaikkien mielestä tämä ei ole hyvä ratkaisu.

Erään haastattelun mukaan ongelmat lähtevät hajanaisesta keskushallinnosta, minkä johdosta ei ole täysin selvää, mikä on ympäristöhallinto. Se pitäisi ensin määritellä. Eräs ratkaisu voisi olla ympäristön- ja luonnonsuojelun vahvistaminen, jolloin yhdyskuntarakenteellisia ym. asioita ei liitettäisi ympäristöhallintoon. Ehdotettiin, että maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö pitäisi yhdistää luonnonvaraministeriöksi, jonka alaisuuteen alueellisen ympäristöhallinnon voisi rakentaa. Työ- ja elinkeinoministeriön ohjauksesta pitäisi luopua ja ohjauksen pitäisi tulla suoraan ympäristöministeriöstä. Eräs haastateltava kuvaa asiaa näin:

> ”Meidän esimerkiks kritiikki vois silloin kohdistua yhteen ministeriöön. Nyt tää on niinku tämmönen hajautettu sekamalli. Niin se olis selkeempää sanoa, että jos ei tuu rahoja, sitte karsitte näitä odotuksia.”

Työ- ja elinkeinoministeriön kiinnostukseen ympäristöasioita kohtaan ei eräissä haastatteluissa luotettu. Tätä kuvaa erään haastateltavan kommentti:

> ”Ei TEMmillä kuitenkaan kovan paikan tullen oo ihan aitoa kykyä, kiinnostusta edistää ympäristönsuojelua Suomessa.”

Ympäristöministeriöön onkin tulossa ohjaustoiminto, joka tähtää siihen, että ympäristöministeriö pyrkii enemmän ohjaamaan aluehallintoa. Aluehallinnossa mietitään kuitenkin, mitä se oikeastaan tarkoittaa, tuleeko vain lisää raportoitavaa tai aletaanko sieltä jakaa käskyjä. Koordinointia pidettiin eräässä haastattelussa kuitenkin hyvänä asiana, koska tällä hetkellä koettiin, että yhteys ympäristöministeriöön on katkennut. Toivottiin lainsäädännön, ohjauksen sekä valtakunnallisten yhteisten toimintatapojen selkeyttämistä sekä riippumattomuutta ympäristöasioiden hoidossa. Lisäksi toivottiin sähköisten järjestelmien kehittämistä sekä valtakunnallisten asiantuntijaryhmien kehittämistä, asiantuntijuuden kokoamista ja verkostoitumista.

Aluehallinnossa eräiden haastattelujen mukaan synergioita saataisiin, kun ympäristötehtäviin yhdistettäisiin elinkeinopuolen kalataloustehtävät, Metsähallituksen luontopalvelut, Suomen metsäkeskus ja Maanmittauslaitos. Toisen toivomuksena olisi, että ympäristöasiat olisivat omana toimijanaan, esimerkiksi valtakunnallisessa ympäristövirastossa, kuten Suomen metsäkeskus. Toisen mielestä erityisalat pitäisi liittää omaksi yksikökseen, jolla olisi oma substanssijohtaja.

Eräässä haastattelussa otettiin esiin myös kunta ja maakuntasektori. Kuntauudistukset vaikuttavat siihen, miten kunnat voivat jatkossa hoitaa ympäristöasioita eli mitä tehtäviä mahdollisesti voisi siirtää uusiin isompiin kuntiin. Kunnan ja valtion ympäristöhallinnon yhteensovittamista tai yhdistämistä ei ole vielä otettu huomion kohteeksi.

Resurssien vähäisyys koettiin ongelmaksi ja sen johdosta tehtäviä pitäisi vähentää. Konsultit eivät ole ratkaisu resurssipulaan, koska heille ei voi delegoida julkisen vallan käyttöä. Lisäksi konsulttien ohjaaminen vie aikaa ja lisää työtä sekä saattaa vähentää asiantuntemusta. Joidenkin haastattelujen perusteella tehtävien vähentämisen tulee lähteä lainsäädännön muuttamisesta. Lisäksi toivottiin järkeistämistä tehtävien hallintaan, mm. hallinnollisten tehtävien vähentämistä, jotka vievät aikaa substanssitehtävien hoidolta. Hiljainen tieto pitäisi myös saada käyttöön.

Ympäristöhallinnon pitäisi olla sellainen, että kansalaisen olisi helppo lähestyä ja saada palvelua nopeasti ja yksinkertaisesti. Toisten mielestä ympäristöasioiden arvostus vähenee ajan myötä, mitä kuvaa kommentti:

> ”Täähän on vähän niinkun kansantanhu tää ympäristönsuojelu, se on katoavaa kansanperinnettä. Valtionhallinnossa vuonna 20, jos näät jonkun tuolla kansallispuku päällä tanhuavan niin se on jo harvinainen näky.”

Kaikki eivät kuitenkaan uskoneet ympäristöarvojen laskevan yhteiskunnassa.

Eräässä haastattelussa toivottiin, että mitään muutoksia ei vähään aikaan tulisi. Muutoksen haitta koettiin lopputuloksen hyötyä suuremmaksi, kun aika menee muutokseen ja uusien asioiden yhteensovittamiseen.

> ”Mut jotenki tuntuu, et tää hallinto, että olis edes täs maailmassa joku pysyvää, et hallinnon pitäs olla semmonen, että ei joka notkahduksesta heilahtasi, että siin olis semmonen vakauttaja tässä yhteiskunnassa.”

Toisen haastateltavan mielestä muutoksia pitää tehdä, mutta niiden vaikutukset pitäisi etukäteen selvittää ja henkilöstöä kuunnella.

6.5 Yhteenveto haastattelututkimuksesta

Haastatteluaineisto kerättiin lomakeaineiston tulosten perusteella nousseista kysymyksistä, sillä lomaketutkimuksen aineisto ei antanut tarpeeksi kattavaa kuvaa henkilöstön tyytymättömyydestä. Haastatteluilla haluttiin syventää ymmärrystä ja etsiä tekijöitä, joilla on vaikutusta kokemuksiin. Tarkoitus olikin selvittää, miten uudistusprosessin suunnittelu ja toteutus, sen johtaminen sekä organisaatiokulttuuriin liittyvät muutokset vaikuttavat kokemuksiin ja erityisesti, vaikuttavatko nämä tekijät tyytymättömyyden kokemukseen.

Suurin osa haastatelluista oli edelleen tyytymättömiä, mutta useimmat heistä kuitenkin sitä mieltä, että tilanne on tasoittunut, ”aika parantaa haavat”. Nyt asiat eivät enää ole niin aktiivisesti mielessä ja uusiin asioihin on sopeuduttu. Uudistuksen toteuttamisen alkuvaiheessa (2010–2012) tilanne koettiin kaikkein negatiivisimpana. Alun epävarmuudet liittyen oman työpaikan siirtymiseen toiselle paikkakunnalle tai toiseen virastoon, ja pelot esimerkiksi siitä, että ympäristöasiat jäävät elinkeinoasioiden varjoon, ovat kuitenkin haastattelujen perusteella lieventyneet. Asioihin on ajan myötä tullut selkeyttä.

Tyytymättömyyttä aiheutti se, että uudistus oli ennalta päätetty poliittinen prosessi, joka johdettiin täysin ylhäältäpäin, ilman riittäviä esiselvityksiä sen vaikutuksista. Ei myöskään osattu sanoa, kuka muutosta varsinaisesti johti. Edelleen tyytymättömyyttä lisäsi se, että todellisia vaikuttamismahdollisuuksia ei koettu olleen. Positiivisena sen sijaan pidettiin sitä, että henkilöstö pidettiin ajan tasalla uudistukseen liittyvistä asioista ja tiedotukseen panostettiin. Varsinaista muutosvastarintaa ei laajemmin koettu esiintyneen. Joissain tietyissä yksiköissä, joissa vaikutukset työssä tulivat enemmän näkyviin, kuten yksiköissä, missä tehtiin ympäristölupa ja -valvontatehtäviä, vastustusta esiintyi, mutta siitä ei koettu olleen mitään hyötyä.

Uudistuksen myötä esiin tulleet haitat liittyvät toimintojen käytänteisiin, kuten hallinnollisten töiden lisääntymiseen sekä sähköisiin järjestelmiin liittyviin ongelmiin. Kokemus oli, että muutosaikaa eletään edelleen ja varsinkin yhteiset sähköiset järjestelmät kehittyvät jälkijunassa. Myös hallinnon hajanaisuudesta koettiin olleen haittaa,

mm. ohjaavien ministeriöiden määrä koettiin liian suureksi. Myös lupa- ja valvontatehtävien eriyttämisen koettiin haittaavan työtehokkuutta, kun työmäärä valvontatehtävissä lisääntyi ja asiantuntemus lupatehtävissä väheni. Osa piti pelkkään valvontaan keskittymistä etuna, kun se aiemmin oli jäänyt lupa-asioiden varjoon.

Kaikissa haastatteluissa kävi ilmi, että tyytymättömyyttä aiheutti työ- ja elinkeinoministeriön kulttuuriin siirtyminen, johon kuului paljon erilaisia ohjeita, mikä aluksi koettiin murskaavana. Kaikki ohjeet eivät välttämättä myöskään sovi ympäristövastuualueen tehtäviin, esimerkiksi monimutkaiset matkustusohjeet. Vaikeuksia tuotti aluksi se, että ei voinut luottaa, onko tietty ohje ajantasainen vai onko tullut jo uusi ohje.

Se, että ELY-keskuksen intressit ovat joissain tapauksissa ristiriitaisia, ja ympäristöpuolta pidetään esteenä elinkeino- ja liikennepuolella rahoitettujen ja suunniteltujen hankkeiden toteutumisessa, koettiin negatiivisena. Toisaalta erään haastateltavan mielestä ympäristökeskus organisaationa oli tullut tiensä päähän. Sen imago oli heikentynyt ja yhteiskunnallinen pohja oli katoamassa. ELY-keskuksen imagon alla toimiminen, ainakin luonnonsuojelutehtävissä, tuntui helpommalta kuin ympäristökeskuksen imagon alla toimiminen. Toisaalta eräs mielipide kyselylomakkeen mukaan oli, että uudistuksen jälkeen ympäristöhallinnon imagokuva on kärsinyt: ”Ympäristöhallinto osa massaa.” Toisaalta voidaan ajatella, että ELY-keskusten imagokuvan paremmuus johtuu juuri siitä, että ollaan osa massaa eikä erotuta selvästi.

Joidenkin haastateltavien mielestä yhteistyö elinkeinopuolen kanssa oli lisääntynyt, kun toisten mielestä ei. Synergiaeduista puhuttiin ja ajateltiin, että niitä pitää pakosti löytää. Tehtävät ovat kuitenkin vastuualueilla niin erilaisia, että useat haastateltavat olivat sitä mieltä, että yhteistyötarvetta on suhteellisen vähän. Yhteistyötä työtehtävien merkeissä on samojen henkilöiden kanssa kuin aiemminkin. Yhdistäminen ei tapahdu väkisin. Osa haastateltavista on samoissa työtiloissa muiden vastuualueiden henkilöiden kanssa. Heistä osan mielestä se on lähentänyt kanssakäymistä ja osan mielestä ei ole.

Liikenne ja infrastruktuuri -vastuualueesta ei haastatteluissa juurikaan keskusteltu, mikä osin johtuu siitä, että se ei kuulunut kaikkien haastatteluun osallistuvien organisaatioon. Toisaalta liikennepuolen kanssa on ilmeisesti vieläkin vähemmän yhteistä kuin elinkeinopuolen kanssa (, jota yhdistää ympäristöpuoleen mm. kalatalousasiat).

Tyytymättömyyttä ja uutta käskyttävää kulttuuria kuvasi edelleen työ- ja elinkeinoministeriön yhtenevä toimitilakonsepti, joka tullaan toteuttamaan valtakunnallisesti. Siihen kuuluvat mm. avokonttorit ja pääasiassa sähköiseen toimintaan siirtyminen, joista kumpikaan ei siinä muodossa sovi ympäristöasioiden hoidon erityisluon-

teeseen. Toisaalta jotkut olivat tyytyväisiä yhtenäisiin tiloihin, sillä näin kommunikointi tiimin jäsenten kanssa on helpompaa. Tyytymättömyyttä näytti aiheuttavan työn luonteen muuttuminen, kun tehtäviä keskitetään ja ulkoistetaan. Tällöin viranomaisten suhde asiakkaisiin etääntyy, ja asiantuntemuksen pelätään vähenevän. Hyvänä puolena pidettiin sitä, että vain ne, joilla on todellista asiaa, ottavat yhteyttä. Todettiin, että puhelujen määrä onkin vähentynyt, mutta sähköpostien määrä on puolestaan lisääntynyt.

Ympäristöarvot ja niiden muuttuminen uudistuksen myötä herätti keskustelua. Aluksi pelättiin ympäristöarvojen laskua, pelko on toisten mielestä lieventynyt ja toisten mielestä puolestaan on toteutunut. Todettiin, että ELY-keskuksen yhteisissä arvoissa nousee elinkeinoelämän tukeminen ja ymmärtäminen voimakkaasti esiin, kuitenkin tietyin ympäristön sanelemin ehdoin. Talvivaara-tapauksen koettiin nostaneen ympäristöasioiden arvostusta. Eräät totesivat hyväksi itsekin huomata, että on olemassa suurempikin kokonaisuus kuin ympäristövastuualue, eivätkä itsekään tiedä, mitä muilla vastuualueilla tehdään. Toisia ei kiinnostanut mitä muut tekevät, ja olivat sitä mieltä, että uudistus oli vain keino vähentää ympäristön arvostusta ja merkitystä yhteiskunnassa.

6.6 Kokoava pohdinta kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen analyysin tuottamista tuloksista

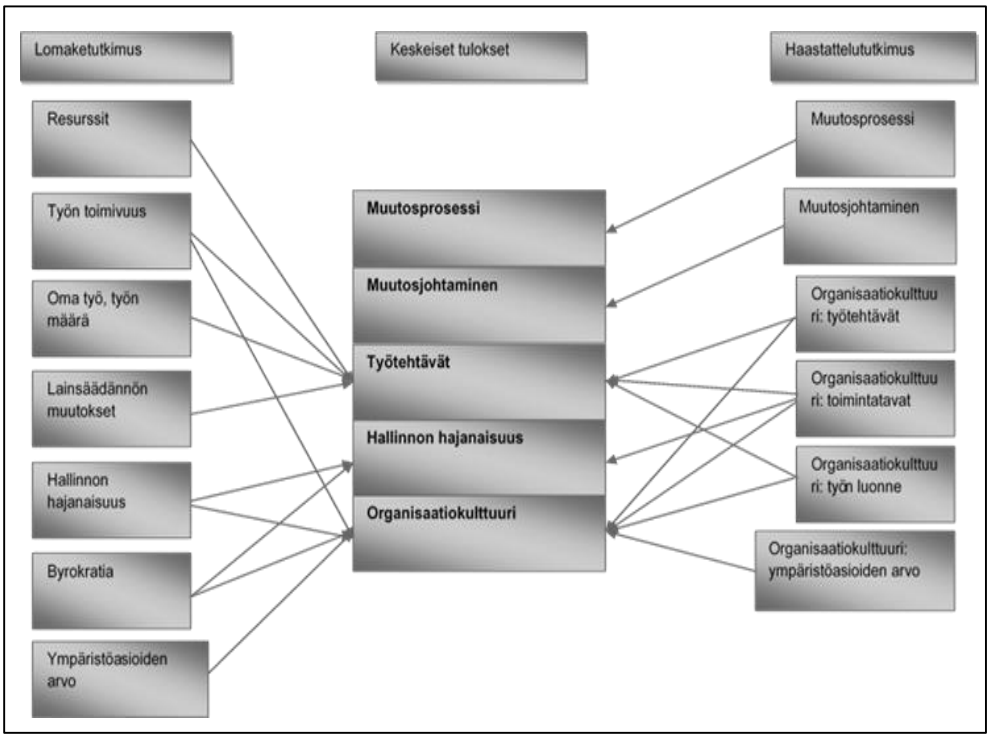
Aineistoista koottiin yhteenveto sisällönanalyysia hyväksikäyttäen, jolloin aluksi koottiin yhteen teemat, jotka esiintyvät joko molemmissa tai vain toisessa aineistossa. Sen jälkeen yhdistettiin aineistoissa esiintyvät teemat, jolloin saatiin kuva aineistojen yhteensopivuudesta ja keskeisistä tuloksista. Kuviossa 27 vasemmalla puolella ovat lomaketutkimuksen perusteella muodostetut luokat yhdistettynä kvantitatiiviset ja kvalitatiiviset tulokset. Oikealla puolella kuvassa ovat haastattelututkimukseen liittyvät teemat ja keskellä keskeiset tulokset. Kuviosta nähdään, miten teemat on pääpiirteisesti yhdistetty.

Resurssien väheneminen ja oman työn määrän lisääntyminen sekä lainsäädännön muutokset vaikuttivat työtehtävien hoitamiseen ja näin ollen ne on liitetty työtehtäviin. Myös työn toimivuus on liitetty työtehtäviin mutta myös organisaatiokulttuuriin, sillä työn toimivuus -pääkomponenttiin kuului ympäristöarvoihin ja toimintatapoihin liittyviä muuttujia. Hallinnon hajanaisuus ja byrokratian lisääntyminen on liitetty sekä

hallinnon hajanaisuus että organisaatiokulttuuri teemojen yhteyteen, sillä myös haastattelututkimuksen tulosten yhteydessä, teoreettisen viitekehykseen nojaten, niiden on katsottu kuuluvan organisaatiokulttuuriteemaan.

Ympäristöasioiden arvo on liitetty organisaatiokulttuurin yhteyteen, sillä arvojen käsitetään liittyvän organisaatiokulttuuriin. Muutosprosessi ja muutosjohtaminen on siirretty omiksi teemoikseen eikä niitä ole yhdistetty muihin teemoihin. Työtehtävät ja työn luonne on haastattelututkimuksen aineiston analyysissa katsottu olevan osa organisaatiokulttuurin teemaa ja tässä ne yhdistyvät lisäksi työtehtävät-teemaan. Toimintatavat olivat analyysissa myös osa organisaatiokulttuuria ja tässä ne yhdistyivät myös työtehtäviin ja hallinnon hajanaisuuteen. Toimintatapojen muutos liittyy työtehtäviin, sillä uuden ohjaavan ministeriön uudet toimintaohjeet vaikuttavat työtehtävien hoitamiseen. Uuden ohjaavan ministeriön sekä lupa- ja valvontatehtävien eriyttämisen myötä hallinto koettiin hajanaisemmaksi, mikä on vaikuttanut toimintatapoihin.

Seuraavaksi tarkastellaan teemoja tarkemmin ja otetaan tarkasteluun mukaan myös toiveet ympäristöhallinnon organisoimisesta tulevaisuudessa. Jatkossa esitetyssä tarkastelussa esitetään tarkempia yhtymäkohtia lomake- ja haastattelututkimuksen välillä.



Kuvio 27. Lomake- ja haastattelututkimuksen keskeiset tulokset ja niiden yhteensopivuus pääpiirteisesti.

Muutosprosessi

Lomaketutkimuksen perusteella suurin osa vastaajista oli tyytymättömiä uudistukseen. Kahden vuoden kuluttua tehtyjen haastattelujen perusteella tilanne koettiin hieman positiivisemmin, mutta valtaosa haastatelluista kääntyi vielä hieman tyytymättömyyden kannalle. Teoreettisen taustan perusteella voidaan tulkita, että sopeutumista uuteen tilanteeseen on jonkin verran tapahtunut.

Lomake- ja haastattelututkimuksessa todettiin, että uudistus oli toteutettu vailla riittävää suunnittelua ja ilman riittäviä selvityksiä sen vaikutuksista. Uudistus toteutettiin ennalta tehtyihin poliittisiin päätöksiin perustuen ja se johdettiin ylhäältäpäin, eikä todellisia vaikuttamismahdollisuuksia koettu olleen. Uudistus toteutettiin myös nopealla aikataululla, mikä haastatteluiden yleisemmän näkökannan mukaan oli huono asia, sillä ennakkoselvityksiä uudistuksen vaikutuksista ei tehty eikä henkilöstöä kuunneltu.

ALKU-uudistuksen suunnitteluvaiheessa keskusteltiin ELY-keskuksen eri vastuu-alueiden toimintojen yhteensovittamisesta eli synergiaeduista. Lomake- ja haastattelututkimuksessa todettiin, että tehtävät olivat vastuualueilla niin erilaisia, että luonnollista yhteistyötarvetta oli suhteellisen vähän. Lisäksi tavoitteet saattoivat olla jopa ristiriitaisia, minkä vuoksi yhteistoiminta-ajatukset herättivät aluksi epätietoisuutta.

Useissa haastatteluissa ilmeni, että informaatiota uudistuksesta saatiin tarpeeksi, jopa liikaa, joten koettiin parhaaksi keskittyä omiin työtehtäviin. Lomaketutkimuksen perusteella uudistuksen mukanaan tuomat uudet toimintakäytänteet kuitenkin pääasiassa heikensivät mahdollisuuksia keskittyä omiin tehtäviin. Oltiin kuitenkin tyytyväisiä, että henkilöstö pidettiin ajan tasalla siitä, mihin suuntaan oltiin menossa.

Haastattelu- ja lomaketutkimuksissa ilmeni, että alussa pelkoja herätti ympäristölupa ja -valvontatehtävien eriyttäminen eri organisaatioihin ja ympäristövastuualueen mahdollinen jääminen isomman työ- ja elinkeinohallinnonalan jalkoihin. Haastatteluissa ilmeni myös, että aluksi joissain ympäristökeskuksissa pelkoja herätti työpaikkojen mahdollinen siirtyminen toisille paikkakunnille. Joidenkin haastattelujen perusteella asioihin on ajan myötä tullut selkeyttä ja pelot ovat lieventyneet. Osa haastateltavista oli sitä mieltä, että tilanteeseen on pääosin totuttu ja sopeuduttu, tai vähintään ollaan sopeutumassa. Toiset taas olivat sitä mieltä, ettei tilanne ole vakiintunut millään tavalla. Toiset haastateltavat kokivat, että sulautuminen yhteen ja sopeutuminen tilanteeseen olisi sujunut paremmin, jos henkilöstöä olisi kuunneltu esimerkiksi päällekkäisten töiden hoitamiseen liittyvissä asioissa. Lomaketutkimuksen perusteella tavoite päällekkäisten töiden vähentämisestä ei ollut toteutunut

Haastattelu- ja lomaketutkimuksissa tuli esiin kokemus, ettei työ- ja elinkeinoministeriö ymmärrä ympäristötyön erityistä luonnetta, minkä johdosta kaikki annetut ohjeet eivät sovi ympäristövastuualueelle. Lähes kaikissa haastatteluissa ilmeni, että työ- ja elinkeinoministeriön ohjeiden määrä ja pikkutarkkuus tuntui aluksi hyvin ”murskaavalta”. Toisten mielestä tämä oli jo tasoittunut, kun toiset kokivat tiettyjen ohjeiden edelleen vaikeuttavan omaa työtään.

Haastattelu- ja lomaketutkimuksen perusteella hallinnon hajanaisuutta ja sekavuutta osoitti mm. se, että eri ministeriöt keräävät samoja tietoja. Työajan koettiin kuluvan päällekkäisten selvitysten ja raportointien tekemiseen. Yhteydet ympäristöministeriöön koettiin heikentyneen uuden strategisesta ohjauksesta vastaavan työ- ja elinkeinoministeriön myötä.

Muutosjohtaminen

Haastattelujen perusteella ALKU-uudistuksen toteutus keskittyi uudistuksen läpiviemiseen ja asioiden johtamiseen, ei ihmisten ohjaamiseen, vaikka teoreettisen tarkastelun perusteella voidaankin todeta, että muutoshankkeiden onnistuminen edellyttää laajempaa ihmisten kuin asioiden johtamista. Lomaketutkimuksessa ilmeni kokemuksia, joiden mukaan henkilöstön ohjaaminen esimiehen taholta on vähäisempää, sillä ”esimiehen aika ei riitä kuin hallinnollisen sälän pyörittämiseen”. Vaikka tällä ei tarkoitettukaan muutoksen johtamista, vaan työn ohjaamista, se kertoo, että esimies keskittyi asioiden johtamiseen.

Haastatteluiden yhteydessä johtamiskeskustelu jäi kevyeksi, sillä varsinaista muutoksen johtajaa ei tunnistettu, jolloin teoreettisessa tarkastelussa ilmeneviä muutosjohtajan ominaisuuksia ei osattu kohdistaa mihinkään, poikkeuksena tiedonvälittäjän ominaisuus. Tiedotus koettiinkin rehelliseksi ja uskottiin, että johtaja ja päälliköt kertoivat kaiken, mitä asiasta tiesivät. Useimmissa haastatteluissa ilmeni, että muutosjohtaminen oli ollut kasvotonta käskyttämistä ja lähti hierarkiassa korkealta, ministeriöistä, ja jonkun mukaan jopa hallituksesta. Toisaalta eräs haastateltava oli sitä mieltä, ettei näin laajoja hallinnonuudistuksia voi muulla tavoin tehdä kuin ”käskyttämällä”.

Vaikka muutosagenttia ei näyttänyt olevan, odotukset kohdistuivat silloiseen ympäristökeskuksen johtajaan, joka toimi puhemiehenä ylempään suuntaan. Pääosin oltiin kuitenkin sitä mieltä, ettei johtajalla, yksikön päälliköistä ja henkilöstöstä puhumattakaan, ollut mahdollisuutta vaikuttaa jo päätettyihin asioihin. Kokemus haastattelujen perusteella oli, että henkilöstön ääntä uudistuksessa ei kuunneltu, mikä ei teoreettisen tarkastelun perusteella edistä muutokseen sitoutumista. Sitoutumista haittasi myös eräiden haastattelujen mukaan uudistuksessa mukana olleiden organisaatioiden erilaisuus, jolloin yhdistymisen tarvetta on mahdoton perustella.

Haastattelujen perusteella voidaankin todeta, että johtaminen ei pääosin noudattanut teoreettisessa tarkastelussa esitettyjä onnistumisen edellytyksiä (lukuun ottamatta tiedotusta). Johtamisessa ei huomioitu muutoksen hallinnassa tärkeää vuorovaikutusta, ei hallinnassa auttavaa johtamisrakenteen madaltamista eikä muutosta toteutettu vaiheittaisesti (Valentine & Constable 2007, 63; Stenvall ym. 2008, 11–12; ks. Haveri & Majoinen 2000, 43; Tidd ym. 2001, 268–269). Vuorovaikutus ja osallistaminen muutosprosessissa olisivat saattaneet vähentää henkilöstön epävarmuutta sekä lisätä luottamusta ja halukkuutta muutoksen toteuttamiseen.

Tiedottaminen ja siihen liittyvä rehellisyys koettiin erittäin tärkeäksi, ja ALKU-uudistuksen yhteydessä syntyneestä tietotulvasta olisi toivottu tiiviitä yhteenvetoja. Edelleen toivottiin, että ylijohtajana olisi puolueeton ammattijohtaja, joka ei olisi

minkään vastuualueen johtaja, mikä voisi lisätä toimivuutta ja luottamusta. Myös tasapuolisuutta pidettiin tärkeänä. Eräässä haastattelussa todettiin ylimmän johdon ansioksi tietynlainen varovaisuus, millä tarkoitettiin neutraalia suhtautumista ja voimavarojen tasapuolista jakamista sekä ymmärrystä olla puuttumatta ympäristöasioihin, jos ei ymmärrystä ole. Tasapuolisen kohtelun katsottiin rauhoittaneen henkilöstöä.

Organisaatiokulttuuri

ALKU-uudistuksessa mukana olleiden organisaatioiden kulttuurien erot liittyivät aineistojen perusteella työtehtävien erityisyyteen, organisaatioiden toimintatapoihin ja niihin vaikuttaviin normeihin sekä organisaation arvoihin, jolloin kulttuurin erojen voidaan todeta liittyvän käyttäytymisen, käytäntöjen ja perusolettamusten tasoille (Schein 2010, 24–32).

Koettiin, että yhdistyminen ei tapahdu väkisin, ja useimmissa haastatteluissa todettiin, että vastuu-alueiden tehtävät ovat hyvin erilaisia ja tavoitteet jopa ristiriitaisia, mikä vaikeuttaa yhteisten käytäntöjen kehittymistä. Sisäisistä ristiriidoista mainittiin myös lomaketutkimuksessa, missä todettiin toiminnanharjoittajien pyrkivän vaikuttamaan ympäristövalvonnan sisältöön elinkeinovastuualueen kautta. Sekä lomake- että haastattelututkimuksessa mietittiin, miltä näyttää organisaation ulkopuolella, kun sama organisaatio toteuttaa jotakin hanketta ja valvoo sen toimintaan liittyvien ympäristölupanormien noudattamista. Tätä pidettiin jääviyskysymyksenä.

Edelleen eräiden haastattelujen yhteydessä mietittiin, miltä asiakkaasta tuntuu, kun samasta organisaatiosta saa puoltavan ja kieltävän vastauksen. Näin voi esimerkiksi käydä, kun elinkeinopuoli puoltaa tiettyä hanketta, joka ei kuitenkaan täytä ympäristöllisiä normeja. Kokemus oli, että ympäristöpuolta pidetään asioiden hankaloittajana. Jotta tällaista ei pääsisi tapahtumaan, pitäisi yhteistyötä olla enemmän. Synergiaetuna voisikin haastattelujen mukaan olla se, että elinkeinopuoli konsultoisi ennen rahoituspäätösten tekoa mahdollisista ympäristövaikutuksista.

Jalonen ym. (2013, 284) toteavatkin, että yhteistyön taustalla on usein käsitys toimijoiden välisistä toisiaan täydentävistä ja korvaavista voimavaroista. Lomaketutkimuksessa tuli esiin, että uudistuksen tavoitteena olleita synergiaetuja ei ollut saavutettu. Kahden vuoden kuluttua eräässä haastattelussa todettiin, että yhteistyö elinkeinopuolen kanssa oli hiljalleen alkanut. Yhteistyö saattaa ajan myötä tulla esiin ja laajentua myös muissa ELY-keskuksissa. Kuten teoreettinen tarkastelu osoittaa, uuteen kulttuuriin sopeutuminen vie aikaa. Yhteistyö oli tähän mennessä toteutunut esimer-

kiksi alueidenkäyttöön ja rakentamiseen liittyvien tehtävien hoidossa, ja lomaketutkimuksen perusteella alueiden käyttöön liittyvissä tehtävissä toimivat olivat myös tyytyväisempiä uudistukseen kuin muissa tehtävissä toimivat.

Useimmissa haastatteluissa ilmeni, että varsinaiset omat ammatilliset perustehtävät eivät muuttuneet uudistuksessa, vain ympäristölupa ja -valvontatehtävissä tapahtui suuria muutoksia johtuen niiden sijoittamisesta eri organisaatioihin. Lomaketutkimuksessa eriyttämiseen liittyvät näkökannat olivat pääasiassa negatiivisia. Haastattelujen ajankohtana sen sijaan mielipiteet eriyttämisen vaikutuksista vaihtelivat. Toisten mielestä eriyttäminen ei ole toimiva ratkaisu ja toisten mielestä on selkeämpää keskittyä vain valvontaan. Lisäksi oli mielipiteitä, missä eriyttämistä ei pidetty hyvänä ratkaisuna, mutta keskittyminen pelkkään valvontaan koettiin kuitenkin hyväksi. Pari vuotta aiemmin toteutetussa lomaketutkimuksessa esiintyi myös näkemys, jonka mukaan työ on yksipuolistunut lupatehtävien poistumisen myötä.

Lomaketutkimuksen ja osin haastattelututkimuksen perusteella oltiin sitä mieltä, että lupa- ja valvontatehtävät pitäisi ehdottomasti yhdistää samaan organisaatioon päällekkäisten töiden vähentämiseksi ja yhteistoiminnan lisäämiseksi. Haastattelujen aikaan toiset olivat jo alkaneet epäröidä yhdistämistä, sillä uhkana olisi tällöin mm. aluehallintovirastoon siirtyminen. Aluehallintovirastoon siirtymistä ei pidetty hyvänä ratkaisuna vanhakantaisemman kulttuurin vuoksi. Tämä olisi erään kokemuksen mukaan myös ELY-keskukselle suuri menetys, jos asiantuntijoita siirrettäisiin aluehallintovirastoon. Yhteistyötä lupa- ja valvontaviranomaisten kesken toivottiin kuitenkin olevan enemmän. Lupa- ja valvontatehtävien eriyttämisen kohdalla näyttää myös siltä, että näkemykset ovat jossain määrin sopeutumisen kautta muuttuneet hyväksyvämmiksi.

Lomake- ja haastatteluaineistoista ilmeni, että hallinnolliset tehtävät ovat lisääntyneet erittäin paljon, minkä koettiin johtuvan sekä isommasta organisaatiosta että työ- ja elinkeinoministeriön ohjeistuksista. Etenkin aluksi uusia ohjeita tuli paljon, minkä vuoksi tuntui, ettei henkilöstöön luoteta. Kritisoinnin kohteena olivat esimerkiksi virkojen täyttämiseen ja matkustukseen liittyvät ohjeet. Koettiin myös, ettei kaikki ohjeet sovi ympäristötyöhön. Toisaalta erään näkemyksen mukaan on hyvä, että ohjeistus on jämäkämpää. Lisäksi lomake- ja haastattelututkimuksen mukaan isommassa ELY-keskuksessa yhteiset käytännöt ovat jäykemmät ja niiden hoitamiseen menee enemmän aikaa kuin ympäristökeskuksissa. Haastatteluissa todettiin ELY-keskuksen hallinnoinnin kuitenkin kokonaisuutena olevan modernimpaa kuin aluehallintovirastojen, mikä näkyi esimerkiksi lupatehtävien hoidon vanhakantaisessa oikeuslaitostyylissä.

Työn luonne muuttuu, kun tehtäviä keskitetään ja ulkoistetaan. Tämän koettiin monimutkaistaneen hallinnollisten asioiden hoitamista. Tehtävien keskittämisen ja ulkoistamisen koettiin myös vähentävän kontaktia asiakkaisiin, kun palvelukeskukset ja konsultit hoitavat asioita, vaikka asiakaslähtöisyys oli yksi uudistuksen tavoitteista, ja sen parantamista pidettiin lomaketutkimuksen perusteella tärkeänä.

Sekä haastattelu- että lomakeaineistossa esiintyi käsitys, jonka mukaan työtä hankaloittaa myös tiukentuva lainsäädäntö ja henkilöstön samanaikainen väheneminen, koska eläköityvien tilalle ei helposti oteta uusia työntekijöitä. Henkilöstön vähentämistavoitteen seurauksena pelättiin asiantuntemuksen ja hiljaisen tiedon katoavan. Molemmissa aineistoissa todettiin resurssien vähenemisen vaikeuttavan työn hoitamista.

Kokemukset sähköisten järjestelmien kehittymisestä olivat lomake- ja haastatteluaineiston perusteella yleisesti negatiivisia. Esimerkiksi vastuualueiden yhteinen asiakirjahallinto ja eräät muut käytännön asiat ovat kehittyneet jäljessä, pikku hiljaa. Sähköinen tiedonsiirto uudistuu jatkuvasti, jolloin järjestelmien toimintakuntoon saattamiseksi kuluu aikaa. Työ- ja elinkeinoministeriön valtakunnallisen toimitilakonseptin mukaan tullaan siirtymään avotiloihin ja pääasiassa sähköiseen toimintaan. Kumpikaan ei siinä muodossa sovi ympäristöasioiden hoidon erityisluonteeseen, sillä esimerkiksi karttojen ja vanhojen papereiden on oltava käsillä myös maastokäynneillä.

Lomaketutkimuksessa ympäristöarvojen lasku elinkeinojen kustannuksella nousi voimakkaasti esiin. Tämä kertoo henkilöstön sen aikaisista peloista, joita haastatteluissa kahden vuoden kuluttua ”muisteltiin”. Useissa haastatteluissa ilmeni, että aluksi pelättiin ympäristöarvojen laskua. Pelko oli toisten mielestä lieventynyt ja toisten mielestä puolestaan toteutunut. Kaikki eivät kuitenkaan koe, että ympäristöarvoja vähätellään, on vain tullut muitakin arvoja yhden sijaan. Haastatteluissa ilmeni, että mm. Talvivaara-tapaus on lisännyt ympäristöasioiden arvostusta.

Tulevaisuus

Lomake- ja haastattelututkimuksissa arveltiin, että tämän hetkinen organisoituminen on vain välivaihe ja uusia muutoksia on tulossa. Arveltiin, että aluerajat tulevat siirtymään ja ELY-keskusten määrä vähenemään. Kaikkien mielestä tämä ei ollut hyvä ratkaisu. Resurssien vähäisyys koettiin molempien aineistojen perusteella ongelmaksi, minkä johdosta tehtäviä pitäisi vähentää muuttamalla lainsäädäntöä. Molempien tutkimusaineistojen mukaan pelättiin myös hiljaisen tiedon katoamista eläköityvien henkilöiden mukana.

Molemmissa aineistoissa ilmeni ympäristöhallinnon hajanaisuus, mikä aiheuttaa epäselvyyttä siitä, mikä on ympäristöhallinto. Tulkintani perusteella hallinnon hajanaisuudella tarkoitettiin sekä ohjaavia ministeriöitä että ympäristölupa- ja valvontatehtäviä. Koettiin, että ohjaavia ministeriöitä on liian paljon, minkä vuoksi yhteydet ympäristöministeriöön ovat vähentyneet. Työ- ja elinkeinoministeriön kiinnostukseen ympäristöasioita kohtaan ei myöskään luotettu.

Lomake- haastattelututkimuksissa esitettiin samankaltaisia ratkaisuvaihtoehtoja hallinnon hajanaisuuteen liittyen. Työ- ja elinkeinoministeriön ohjauksesta pitäisi luopua, ja ohjauksen pitäisi tulla suoraan ympäristöministeriöstä. Todellisia synergiaetuja katsottiin saatavan, mikäli yhdistettäisiin kalatalous, ympäristöterveys, Metsähallituksen luontopalvelut, Maanmittauslaitos sekä Metsä- ja Riistakeskukset ympäristöhallintoon. Toivottiin myös ympäristölupa- ja valvontatehtävien yhdistämistä samaan organisaatioon, tai ainakin yhteistyön lisäämistä tehtävien hoidossa.

Lomaketutkimuksen perusteella tärkeimpiä ympäristöhallinnon kehittämistavoitteita olisi pyrkimys parempaan ympäristön- ja luonnonsuojeluun. Molemmissa aineistoissa esiintyi toiveita lainsäädäntöön, ohjaukseen sekä valtakunnallisten yhteisten toimintatapojen selkeyttämiseen sekä riippumattomuuteen ympäristöasioiden hoidossa. Lisäksi toivottiin sähköisten järjestelmien kehittämistä. Molemmissa aineistoissa esiintyi myös toive, että mitään muutoksia ei vähään aikaan tulisi, sillä muutoksiin ja uusien asioiden yhteensovittamiseen kuluu paljon aikaa.

Luku VII Loppupäätelmät

7 Tutkimuksen tavoite, keskeiset tulokset ja johtopäätökset

Tutkimuksessa selvitettiin henkilöstön kokemuksia ALKU-uudistuksesta ja teoreettisen tarkastelun yhteydessä todettiin, että olisi tärkeää pohtia muutoksia yksittäisten työntekijöiden ja eri työntekijäryhmien kokemusten kautta eli mikrotasolta alkaen. Tutkimus kohdistui valtion alueelliseen ympäristöhallintoon. Tutkimuksessa tarkasteltiin myös globaalin ympäristötietoisuuden lisääntymisen vaikutuksia ympäristöhallinnon kehitykseen Suomessa. Tutkimuksen voidaan katsoa olevan hallintotieteen alan organisaatiomuutostutkimus, mihin perustuvat myös teoreettisen taustan yhteydessä esitetyt käsitteet. Käsitteitä olivat organisaatiomuutosprosessi, muutoksen johtaminen ja organisaationkulttuuri. Teoreettisessa osuudessa tarkasteltiin organisaatiomuutosta prosessina sekä organisaatiofuusiota muutoksena. Muutosjohtamisen osalta tarkastelu kohdistui tekijöihin, joiden avulla muutosten voidaan katsoa onnistuvan tai epäonnistuvan. Organisaatiokulttuuria tarkasteltiin syvyydeltään eri asteissa, jolloin huomioitiin sekä tiedostettu että tiedostamaton kulttuurin taso.

Tutkimustulokset perustuvat sekä kvantitatiiviseen että kvalitatiiviseen aineistoon ja tutkimusote oli haastattelujen osalta teoriasidonnainen. Tutkimuksella haettiin vastauksia kysymyksiin: Mitkä tekijät vaikuttavat uudistuksen onnistumiseen? Mikä on aluehallintouudistuksen merkitys ympäristöhallinnon kannalta? Täsmentävänä kysymyksenä lomaketutkimuksessa oli: mitkä ovat henkilöstön kokemukset uudistuksesta työhön liittyen? Tulosten perusteella esitetty jatkokysymys: mitkä seikat aiheuttavat tyytymättömyyttä uudistukseen?

Kvalitatiivisen haastatteluosuuden tarkoitus oli syventää lomaketutkimuksen tuloksia ja tuottaa vastauksia uudistusprosessin ja sen johtamisen sekä organisaatiokulttuurin muutosten vaikutuksista kokemuksiin. Varsinaiset tutkimuskysymykset olivat: Miten uudistusprosessi ja sen johtaminen vaikuttavat tyytymättömyyden kokemiseen? Millaisia vaikutuksia uudistuksella on ollut organisaatiokulttuuriin? Mikä on vaikutusten suhde tyytymättömyyden kokemukseen?

Seuraavassa esittelen tutkimuksen keskeisimmät tulokset ja johtopäätökset, ja sen jälkeen tarkastelen tutkimuksen luotettavuutta. Keskeisimmät tulokset on johdettu edellisessä kappaleessa esitettyjä aineistoja yhdistelemällä.

7.1 Tutkimuksen keskeiset tulokset ja johtopäätökset

Tutkimuksen pääongelmaksi asetettiin kaksiosainen kysymys: mitkä tekijät vaikuttavat uudistuksen onnistumiseen, ja mikä on aluehallintouudistuksen merkitys ympäristöhallinnon kannalta? Lomaketutkimusaineiston päätuloksena oli tyytymättömyyden kokemus. Aluksi pyrinkin vastaamaan ensimmäiseen kysymykseen pohtimalla henkilöstön tyytymättömyyttä aiheuttavia tekijöitä. Seuraavaksi pohdin uudistuksen merkitystä erityisesti ympäristöhallinnon näkökulmasta. Kvantitatiivisesta ja kvalitatiivisista aineistoista saamieni tulosten perusteella olen koonnut ympäristöhallinnossa tyytymättömyyttä aiheuttaneet ulottuvuudet (taulukko 13), joita voidaan tässä tapauksessa pitää uudistuksen onnistumiseen vaikuttavina tekijöinä. Ulottuvuudet esitetään taulukon vasemmalla puolella ja oikealla tulkinta siitä, mikä tyytymättömyyttä erityisesti aiheuttaa.

Taulukko 13. Tyytymättömyyden ulottuvuudet kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen aineiston perusteella.

Tyytymättömyyden ulottuvuudet	Tulkinta tyytymättömyyden syistä
Uudistusprosessi	Ennalta päätetty poliittinen prosessi Liian nopeasti ja vailla suunnittelua toteutettu Vaikutusarvioinnit puuttuivat Henkilöstön näkemyksiä ei huomioitu Ympäristötehtävien erityisluonne korostui
Muutoksen johtaminen	Kasvotonta ylhäältäpäin johdettua käskyttämistä Muutosjohtaja määrittelemätön Ei todellisia vaikuttamismahdollisuuksia Ympäristötehtävien erityisluonne korostui
Työtehtävät	Resurssien vähäisyys Tehtävien lisääntyminen, tehokkuuden väheneminen Sähköisten järjestelmien kehittymisen hitaus Perustehtävän hoitamisen vaikeutuminen Ympäristötehtävien erityisluonne korostui
Hallinnon hajanaisuus	Ohjaavien ministeriöiden määrä Lupa- ja valvontatehtävien eriyttämisen seuraukset Perustehtävän hoitamisen vaikeutuminen Ympäristötehtävien erityisluonne korostui
Organisaatiokulttuurin muutokset	Vastuualueiden erilaiset ja osin ristiriitaiset tavoitteet Toimintakäytänteiden muutokset Työn luonteen muuttuminen Organisaation arvot suhteessa ympäristöarvoihin Jatkuvat muutokset Perustehtävän hoitamisen vaikeutuminen Ympäristötehtävien erityisluonne korostui

Teoreettisen tarkastelun perusteella ALKU-uudistusta voidaan pitää reaktiivisena, ulkoapäin ohjattuna poliittisena muutoksena, joka alkoi pääministeri Matti Vanhasen II hallitusohjelman linjauksesta. Uudistus oli laaja ja koski koko aluehallintoa, ja esimerkiksi Reina (2012, 9-10) on todennut, että vastaavan mittaluokan hallinnon uudistusta ei ole aiemmin viety toteutukseen asti. Edelleen Karpin tutkimusryhmän mukaan uudistus oli radikaali mutta hiljainen. Radikaali se oli uusien toimijoiden sekä henkilöstövaikutustensa vuoksi.[74] Hiljainen se oli siksi, että se ei näkynyt ulkopuolelle erilaisille asiakas- ja sidosryhmille.[75] Stenvallin ja Virtasen (2007, 25) mukaan radikaalin laajan ja nopeasti toteutetun muutoksen riskit ovat suuria. Muutos kohdistuu koko organisaation toimintaan ja se vaatii erityisiä muutosjohtajan taitoja, kuten riskien tiedostamista. Radikaali muutos tähtää myös organisaatiokulttuurin muutokseen.

[74] Karppi ym. (2013, 25); Karppi & Oulasvirta (2011, 207).

[75] Karppi ym. (2011, 164).

Edelleen teoreettisen tarkastelun perusteella ALKU-uudistus oli episodimainen, pakkoon perustuva ja kova, hallinnon rakenteisiin kohdistuva, rationaalisesti toteutettu uudistus, jonka vaikutukset ulottuivat edelleen henkilöstön toimintoihin. Organisaatioiden yhdistämisen vuoksi kyseessä oli syvällinen muutos, jonka vaikutukset ulottuivat organisaatiokulttuureihin asti.

Uudistusprosessi

Tutkimuksen perusteella johtopäätöksenä voidaan todeta, että *aluehallintouudistusprosessin suunnittelu- ja toteutusvaiheessa negatiiviseksi koettiin suunnittelun, ennalta tehtyjen vaikutusarviointien ja vuorovaikutuksen puuttuminen, mikä osaltaan selittää tyytymättömyyttä.* Teoreettisessa tarkastelussa Stenvall ja Virtanen (2007, 46–47) totesivat, että suunnitteluvaiheen tulisi olla huolellinen ja perusteellinen, jolloin se vaatii aikaa ja hyvää harkintaa. Suunnitteluvaiheen huolellisuus toimii myös perustana onnistuneelle uudistusprosessille. Suunnittelemattomuus ja vaikutusarviointien puute näkyivät mm. siinä, että tehtäviltään ja tavoitteiltaan erilaisten organisaatioiden yhdistämistä ei kaiken kaikkiaan pidetty järkevänä. Myös Karpin ym. (2011, 170) tutkimus osoitti, ettei henkilöstö täysin ymmärtänyt uudistuksen visiota ja tarvetta.

Muutoksen onnistumisen kannalta olisi kuitenkin tärkeää saada henkilöstö ymmärtämään muutoksen tarve (Burnes 2004, 477–479; Virtanen & Stenvall 2010, 216–217), sillä mikäli uskotaan, että toiminta on tarkoituksenmukaista, sitoudutaan siihen helpommin. Jos onnistumiseen ei uskota, ei haluta aloittaa toimintaa sen hyväksi. Tuntuu myös turhalta sitoutua toimintaan, mistä ei ole odotettavissa mitään hyödyllistä (Brunsson 2000, 174–177.) Tutkimuksen perusteella laajempaa vastustusta ei kuitenkaan koettu esiintyneen, koska uudistuksen ei nähty aiheuttavan varsinaista haittaa, sillä elinkeino- ja liikennepuolen kanssa tuntui olevan hyvin vähän yhteistä.

Muutos toteutettiin nopeasti eikä henkilöstön mielipiteitä huomioitu. Uudistuksen onnistumisen kannalta olisi ollut tärkeää toteuttaa se vaiheittaisesti ja ottaa henkilöstö mukaan sen suunnitteluun ja toimeenpanoon (Valentine & Constable 2007, 63; Stenvall ym. 2008, 11–12). Henkilöstöä tulisi osallistaa vuorovaikutuksen avulla ja antaa vastuuta muutoksesta heille. Näin voitaisiin vähentää henkilöstön epävarmuutta ja lisätä halukkuutta muutoksen toteuttamiseen. Vuorovaikutus lisää luottamusta. (Burnes 2004, 481; Juuti & Vuorela 2002, 25.) Stenvall ja Virtanen (2007, 18–23) toteavat, että muutos saattaa epäonnistua, mikäli henkilöstön kokemuksia ei huomioida, sillä tällöin henkilöstö ei sitoudu muutoksiin.[76]

[76] Ks. myös Juuti & Virtanen (2009, 142).

Kuten teoreettinen tausta osoittaa, muutos saatetaan aluksi kokea uhkana tai menetyksenä, ja seuraavaksi suuttumuksena ja epäluuloisuutena. Näiden jälkeen saattaa seurata lamaantuminen ja lopulta hyväksyminen, jota seuraa kiinnostus uutta kohtaan.[77] Tämän perusteella voidaan todeta, että muutoksen vakiintumisvaiheessa (neljä vuotta toteuttamisen jälkeen) ei ollut vielä täysin päästy hyväksymisen vaiheeseen. Osa haastatteluihin osallistujista oli ainakin lähellä hyväksymisen (sopeutumisen) vaihetta, mutta osa oli edelleen suuttumuksen ja epäluuloisuuden vaiheessa.

Ympäristöasioiden pelättiin jäävän elinkeinoasioiden varjoon. Huomioitavaa on, että liikennepuolen asioita ei juurikaan mainittu, uhkaksi koettiin nimenomaan elinkeinoasiat, mikä johtunee ohjausvastuuseen tulleesta työ- ja elinkeinoministeriöstä. Suunnittelu- ja toteutusvaiheeseen liittyi myös pelkoja esimerkiksi työpaikan sijainnin muutoksiin liittyen. Erityistä huolta aiheutti lupa- ja valvontatehtävien eriyttämiseen liittyvä henkilöstön jakautuminen eri organisaatioihin ja yhteistyön muotoutuminen. Tällaiset henkilöstöä koskevat ratkaisut tulee tehdä mahdollisimman nopeasti toteutusvaiheen käynnistyttyä, sillä ratkaisujen puuttuminen saattaa aiheuttaa epävarmuutta (Valentine & Constable 2007, 63; Stenvall ym. 2008, 11–12).

Muutoksen johtaminen

Muutosprosessi voidaan toteuttaa ja johtaa mm. käskyttämällä, yhteistyöllä tai henkilöstön sitouttamisella muutokseen.[78] Juppo (2005, 110) esittää, että paras johtamistapa voisi olla näiden yhdistelmä. Tämän tutkimuksen perusteella aluehallintouudistus toteutettiin ja johdettiin ylhäältäpäin käskyttämällä. Tällöin viestinnän osuus korostui ja sen katsottiinkin olleen riittävää. Tiedotuksen koettiin pääosin olleen myös avointa ja rehellistä. Myös Karpin ym. (2011, 170) tutkimuksessa todettiin ALKU-uudistuksen käsittelyn olleen pääosin avointa. Viestinnän merkitys korostuu muutoksen toteutusvaiheessa, ja informaation välittäminen henkilöstölle mm. muutoksen etenemisestä on tärkeää (Lanning ym. 1999, 28–29; 328–329; Stenvall & Virtanen 2007, 105–106). Teoreettisen tarkastelun perusteella onnistuneeseen muutokseen tarvitaan pääasiassa kuitenkin myös ihmisten johtamista, johon sisältyvät mm. suunnan näyttäminen, kannustaminen ja motivointi sekä vuorovaikutus jokaisella organisaation tasolla.[79] Tutkimuksen mukaan henkilöstölle oli uuden organisaation aikana järjestetty motivointi- ja tutustumistilaisuuksia, mutta niiden ei pääosin koettu täyttäneen tehtäväänsä.

---

[77] Huczynski & Buchanan (2001, 595–596); Stenvall & Virtanen (2007, 50–52).

[78] Santalainen & Huttunen (1993, 157); Juppo (2005, 110).

[79] Kotter (1996, 22–26); Juppo (2011, 54); Pettigrew & Whipp (1993, 6).

Tutkimuksen perusteella johtopäätöksenä voidaankin todeta, että uudistuksen *negatiiviseen kokemiseen vaikuttivat konkreettisen muutosjohtajan puuttuminen, ja esimiehen olemattomat mahdollisuudet vaikuttaa uudistukseen liittyviin asioihin.* Johtajaa pidettiin vain ylempien tahojen viestin tuojana, jolla ei ollut mitään vaikutusmahdollisuuksia. Teoreettisen tarkastelun perusteella muutoksen hallinnassa kuitenkin auttaisi mm. johtamisrakenteen madaltaminen, henkilöstöasioihin liittyvä suunnitelmallisuus, yksilöllisen turvallisuuden aikaansaaminen sekä luottamusta ja muutosta tukeva esimiestyö (Karppi ym. 2011, 24; Karppi & Oulasvirta 2011, 207). Koska vaikuttamismahdollisuuksia ei ollut, koettiin tutkimuksen mukaan hyväksi asiaksi se, että esimies kannusti keskittymään omien perustehtävien hoitamiseen ja odottamaan, mitä tulee tapahtumaan.

Karpin ym. (2011, 170) mukaan ALKU-uudistuksen toteutuksen tavoitteina olivat erityisesti henkilöstön huomioiminen, mihin sisältyi johtamisen rooli ja vastuu muutoksesta, henkilöstön asema, yhteistoiminnan ja osallistumisen mahdollisuudet, viestintä, työhyvinvointi sekä osaamisen kehittäminen. Näistä tavoitteista tämän tutkimuksen perusteella toteutui hyvin viestintä. Huonosti toteutui puolestaan muutoksen johtaminen ja osallistaminen.

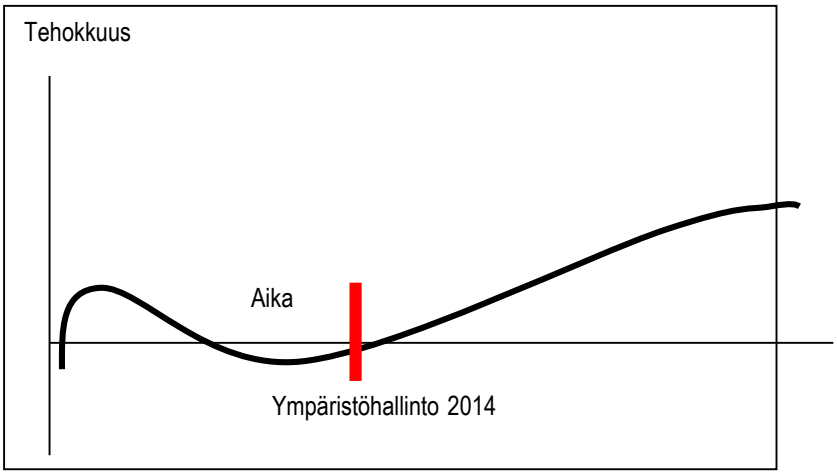
Työtehtävät

Stenvall ja Virtanen (2007, 48) puhuvat ns. muutoskapasiteetista, joka tarkoittaa muutosten määrää, jonka organisaatio kestää samanaikaisesti. Muutokset edellyttävät aina henkilöstöltä valmiuksia omaksua uusia asioita. ALKU-uudistuksessa yhdistettiin aiemmin itsenäiset organisaatiot ja uudistettiin ohjausjärjestelmä, minkä seurauksena tuli useita muutoksia mm. toimintakäytänteisiin. Johtopäätöksenä voidaankin todeta, että *negatiiviseen kokemukseen vaikuttivat sellaiset käytänteiden muutokset, jotka vaikeuttivat ammatillisen perustehtävän eli substanssin hoitamista.* Juutin ja Virtasen (2009, 118–128) muutokseen liittyvät vihan tunteet kertovat, että henkilöt pitävät työstää. Välinpitämättömyys kertoo, että työstä ei välitetä. Koettiin, että uudistuksen seurauksena lisääntyneet hallinnolliset työt ja työ- ja elinkeinoministeriön tiukat ohjeet haittaavat oman substanssityön hoitamista.

Tehtävien hoitamista vaikeutti sähköisten järjestelmien hidas kehittyminen. Organisaatioiden yhteiset tietojärjestelmät eivät kehittyneet uudistuksen kanssa samassa tahdissa. Substanssityön hoitamista vaikeuttivat myös muut kuin uudistukseen liittyvät asiat. Tehtävien koettiin lisääntyneen myös EU:sta tulevien lainsäädännöllisten velvoitteiden myötä, ja työn hoitamisen vaikeutuneen, sillä samaan aikaan vähenevät myös henkilöstö- ja taloudelliset resurssit. Resurssien väheneminen puolestaan liittyy

paitsi ALKU-uudistuksen tavoitteisiin myös valtion tuottavuusohjelmaan, eikä niiden vaikutuksia pystytty erittelemään.

Kokonaistyötehokkuuden katsottiin pääasiassa vähentyneen. Aineiston perusteella työtehokkuus sijoittui Stenvallin & Virtasen (2007, 52–54) esittämän muutoskäyrän keskivaiheille, kun uudistuksesta on kulunut neljä vuotta (kuvio 28). Tulkintani mukaan muutokseen sopeutuminen oli pääosin alkanut, mutta uusien toimintojen koettiin vielä vaikeuttavan työtä eivätkä rutiinit olleet näin ollen vielä tarpeeksi kehittyneitä.



Kuvio 28. Uudistukseen sopeutumisen tilanne työtehokkuuden näkökulmasta ympäristöhallinnossa tammikuussa 2014 (kuva piirretty mukaillen Stenvallin ja Virtasen (2007, 53) esittämää klassista muutoskäyrää).

Stenvallin & Virtasen (2007, 53–54) mukaan työtehokkuuden voidaan odottaa lisääntyvän, kun uudet ohjeet ja hallinnolliset tehtävät hyväksytään osaksi toimintoja, ja niiden hoitaminen alkaa sujua rutiininomaisesti. Klassinen muutoskäyrä on tärkeä muutosprosessin hahmottaja ja on ennemmin sääntö kuin poikkeus. Sen logiikka näyttää toteutuvan myös tilanteissa, missä muutosta ei aktiivisesti johdeta, kuten ALKU-uudistuksessa.

Hallinnon hajanaisuus

Ympäristöhallinnon hallinnonalasta on kiistelty jo vesiensuojelun neuvottelukunnan 1958 perustamisesta lähtien, jolloin ne liitettiin maatalousministeriön hallinnonalaan. (Leino-Kaukiainen 1999, 49–55). Ympäristöhallinto oli aluksi hyvin moniulotteinen, esimerkiksi vuonna 1973 tehdyissä uudelleenjärjestelyissä ei löytynyt yksimielisyyttä

ja syntyi kaksitahoinen hallinto, missä luonnonsuojelun asioista vastasi maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöasioista sisäasiainministeriö. Edelleen vuonna 1983 perustetun ympäristöministeriön lisäksi ympäristönsuojeluun liittyviä tehtäviä kuului myös maa- ja metsätalousministeriölle, kauppa- ja teollisuusministeriölle, opetusministeriölle ja liikenneministeriölle sekä jossain määrin myös ulkoasiainministeriölle, valtiovarainministeriölle sekä valtioneuvoston kanslialle sekä niiden alaisille keskusvirastoille. (Palokangas 1983, 29–31; Ympäristöhallinnon vahvistuminen vesipiiristä ympäristökeskukseksi.)

Vuonna 1995 perustettujen ympäristökeskusten lähtökohtana oli ympäristöasioiden hoidon tehostaminen kokoamalla aluehallinto ympäristöministeriön alaisuuteen. Edelleen kuitenkin vesivarojen käytön ja hoidon tehtävät liitettiin maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalaan (Niemi-Iilahti ym. 2002, 12). Vuonna 2010 alueelliset ympäristökeskukset, TE-keskukset ja tiepiirit yhdistettiin ELY-keskukseksi, jolloin ohjaavien ministeriöiden määrä lisääntyi ja ohjausjärjestelmät muuttuivat. Yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö ja toiminnallisesta ohjauksesta vastaa kunkin hallinnonalan asianomainen ministeriö eli ympäristöasioista vastaavat ympäristöministeriö ja vesivarojen käytön ja hoidon tehtävistä maa- ja metsätalousministeriö.

Hallinnon hajanaisuuteen liittyivät ministeriöiden ohjauskäytänteiden muutosten lisäksi ympäristölupa- ja valvontatehtävien eriyttäminen eri organisaatioihin. ALKU-uudistuksen yhteydessä ympäristölupavirastot ja ympäristökeskusten ympäristölupatehtävät sijoitettiin aluehallintovirastojen yhteyteen, mutta ympäristölupien mukainen valvonta sijoitettiin ELY-keskuksiin. Näitä ratkaisuja ei pääasiassa pidetty hyvinä.

Johtopäätöksenä voidaankin todeta, että myös *ALKU-uudistuksen seurauksena syntynyt hallinnon hajanaisuus vaikutti negatiiviseen kokemukseen uudistuksesta.* Ohjauskäytänteiden muutosta ei pääosin pidetty hyvänä ratkaisuna, sillä koettiin, että työ- ja elinkeinoministeriössä ei ymmärretä ympäristöasioiden luonnetta mm. toimintakäytänteisiin liittyen. Ympäristöministeriön vahvempaa ohjausta toivottiin myös Rainion (2012, 29–30) selvityksessä, ja sitä perusteltiin sillä, että osaamista tarvitaan yhä enemmän monimutkaisempien ympäristöongelmien hoidossa.

Tutkimuksen perusteella lupa- ja valvontatehtävien eriyttämisen koettiin pääasiassa lisäävän resurssitarvetta ja lupaviranomaisen etäisyyttä sekä vähentävän asiantuntemuksen hyödynnettävyyttä, minkä johdosta lupapäätösten tulkinta on monimutkaistunut. Rainion (2012, 29–30) selvityksen mukaan eriyttäminen koettiin ongelmalliseksi asiakkaiden kannalta, jotka korostivat ympäristölupien käsittelyaikojen pidentymistä.

Organisaatiokulttuuri

Organisaatiokulttuurin muuttaminen alkaa vasta, kun rakenteelliset muutokset on toteutettu (Valentine & Constable 2007, 63; Stenvall ym. 2008, 11–12). Virtanen & Stenvall (2010, 207) ovatkin todenneet, että organisaatiomuutoksen toteuttamisen yhteydessä tulee ymmärtää myös organisaatiokulttuuria. Organisaatiokulttuurissa erotetaan kolme ulottuvuutta: käyttäytymisen taso, vaikuttavien käytäntöjen taso ja perusolettamusten taso (Harisalo 2012, 92; Schein 2010, 24–32).

Tässä tutkimuksessa käsitettiin organisaatiokulttuurin tarkoittavan kaikkia kolmea tasoa, sillä aluehallintouudistuksen seurauksena muutokset kohdistuivat kaikille kulttuurintasoille. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että *organisaatiokulttuuriin liittyneet muutokset vaikuttivat uudistuksen kokemiseen negatiivisesti eikä yhteistä kulttuuria ollut muodostunut.* Yhteinen kulttuuri kehittyy Van Maanen & Barleyn (1985, 33–38) mukaan, kun samat ongelmat koskevat kaikkia sen jäseniä, kaikki kommunikoivat toistensa kanssa ja jokainen jäsen hyväksyy tietyt käyttäytymissäännöt.

Schein (2010, 2.) toteaa, että yhteisen näkemyksen pitää toimia tietty aika, jotta se muuttuu itsestäänselvyydeksi ja tiedostamattomaksi, jotta sitä voidaan kutsua kulttuurin ominaisuudeksi. Tämän tutkimuksen perusteella samoissa tiloissa työskentely ei pääasiassa ollut lisännyt yhteisyyttä vastuualueiden välillä. Yhteistoiminnan ja kommunikaation kehittymiseen vaikutti vastuualueiden tehtävien erilaisuus ja osittain jopa ristiriitaisuus, mikä saattaa olla esteenä yhteisen kulttuurin muodostumiselle. Lisäksi yhteisen kulttuurin muodostumisen esteenä saattaa olla asiantuntijaorganisaatioiden luonteeseen kuuluva vahva, omaan ammattiin liittyvä kulttuuri, joka auttaa säilyttämään ammatilliset ominaisuudet (Sveiby 1987, 107).

Toimintakäytänteiden muutoksien koettiin vaikeuttavan substanssityön tekemistä. Työ- ja elinkeinoministeriön tiukat ohjeet esimerkiksi matkustamiseen liittyen, toimitilakonsepti, johon liittyy avotilat ja paperiton virasto, haittaavat oman perustyön hoitamista ja hidastavat sopeutumista. Sopeutumisella tarkoitetaan sitä, miten henkilö suhtautuu muutoksiin ja miten nopeasti hän hyväksyy muutoksen. Toiset sopeutuvat nopeasti ja toiset hitaammin. Hitaasti sopeutuvat haluavat pitää kaiken ennallaan, mutta sopeutuvat kuitenkin lopulta, vaikka tarvitsevat siihen enemmän aikaa.(Keltikangas-Järvinen 2008, 97, 103.) Sopeutuminen ei vielä kuitenkaan tarkoita sitoutumista. Sopeutumista syvempi sitoutuminen näkyy vastuunottamisena, tiedon hankkimisena, asian merkityksen ymmärtämisenä, asian puolesta puhumisena ja tehtävän loppuunsaattamisena. Sitoutuminen on näin ollen laajempi käsite kuin hyväksyntä, se käsittää halun ponnistella kohti tavoitetta. Yksilölle sitoutuminen on tunnepohjainen asia. (Savolainen 2000, 20–21.)

Työn luonteen muutokset, kuten tehtävien keskittäminen ja ulkoistaminen, koettiin joissain tapauksissa myös substanssityötä vaikeuttavaksi. Ympäristöarvojen merkityksestä uudessa organisaatiossa esiintyi erilaisia mielipiteitä, mikä viittaa siihen, että arvomaailma ELY-keskuksissa ei ole vakiintunut. Lomaketutkimuksesta ilmeni, että yleisesti arvostus ympäristöasioita kohtaan oli vähenemässä. Kaksi vuotta myöhemmin asiaa ei nähty enää niin negatiivisena, vaikka pelkoja ympäristöarvojen ja ympäristötyön vähättelystä edelleen jonkin verran esiintyi. Talvivaara-tapauksen koettiin kuitenkin nostaneen ympäristöasioiden arvostusta. Muiden vastuualueiden arvomaailmaa ympäristöasioissa ei tunnistettu.

Kokoava yhteenveto

Keskeisten tulosten perusteella voidaan esittää lisäksi kaksi kokoavaa johtopäätöstä, jotka liittyvät uudistuksen merkitykseen ympäristötehtävien ja -hallinnon kannalta. Toinen liittyy ympäristöasioiden erityisluonteeseen ja toinen sitoutumiseen.

ALKU-uudistuksen merkitystä ympäristöhallinnossa kuvaa kaikkiin ulottuvuuksiin liittyvä tulkinta ympäristötehtävien erityisestä luonteesta (taulukko 13). Ensimmäisenä kokoavana johtopäätöksenä esitänkin, että *ympäristötehtävien erityisen luonteen huomioiminen hallinnon kehittämistyössä on tärkeää työn toimivuuden kannalta*. Tutkimus osoittaa, että kaikkia uudistuksen mukanaan tuomia käytänteiden muutoksia ei voi sellaisenaan soveltaa ympäristöasioiden hoidossa niiden erityisen luonteen vuoksi. Erityispiirteet tulisi huomioida jo suunnitteluvaiheessa, ja esimiehen sekä ohjaavan ja resursseja jakavan ministeriön tulisi tuntea nämä erityispiirteet. Vuorovaikutus henkilöstön kanssa olisi tärkeää etenkin, mikäli alan erityispiirteitä ei tunnisteta.

Ympäristötehtävien erityispiirteet tarkoittavat tässä esimerkiksi sitä, että ympäristöön kohdistuva sääntely ei tunne omistuksellisia tai hallinnollisia rajoja vaan ympäristössä tapahtuvat vaikutukset ilmenevät ja leviävät huolimatta ihmisen määräämistä olosuhteista. Luonnonlait koskevat nykyisin myös ihmisen urbaania ympäristöä eikä rajaa ihmisen ympäristön ja koskemattoman luonnon välillä enää luonnontieteellisesti ole. (Hollo 2009, 2.) Myös Berningerin ym. (1996, 30–33) esittämät luonnon systeemeihin liittyvät ympäristönsuojelullisesti keskeiset piirteet ovat osa ympäristötyön erityispiirteitä. Tällaisia ovat mm. luonnossa tapahtuvien muutosten vaikutusten kartoittamisen vaikeus, sillä vaikutukset saattavat näkyä muualla kuin tapahtumapaikalla. Haastatteluissa todettiin myös, että vaikutukset eivät välttämättä tule näkyviin heti vaan saattavat ilmetä vasta pitkän ajan kuluttua.

Ympäristötehtävien hoidossa vaaditaan erityistä asiantuntemusta ja siihen liittyy luonnossa liikkumista, mikä puolestaan vaatii erityisen välineistön ja tietynlaista joustavuutta mm. työaikoihin liittyen. Tietyt tehtävät vaativat hoidettavakseen öisen ajankohdan, kuten yöllä liikkuvien eläinten seuranta.

Toisena kokoavana johtopäätöksenä esitän, että tutkimuksen perusteella *sitoutuminen näyttäytyy sitoutumisena ammatillisiin työtehtäviin, ei niinkään organisaatioon.* Yleisesti sitoutumisen kohteena voi olla työtehtävä, ammatti, organisaatio, kollegat tai projekti. Mitä vahvempi on ammatin arvoperusta ja henkilön asiantuntijuus, sitä varmemmin henkilön sitoutuminen kohdistuu ammattiin kuin organisaatioon. (Lämsä 2005, 28–32; ks. Reichers1985, 473–474; ks. myös Meyer & Allen 1997, 11–13, 66.) Voidaankin sanoa ammatillisen ja työetiikkaan liittyvän sitoutumisen olevan vakaampaa kuin esimerkiksi organisaatioon sitoutumisen, sillä ne ovat osa yksilön arvomaailmaa (Morrow 1993, 157–161; Temmes 1992, 127). Asiantuntijaorganisaatioiden henkilöstön vahva ammattikulttuuri (Sveiby 1987, 107) näkyy näin ollen myös sitoutumisessa. Tässä tutkimuksessa tutkimuskohteena olivat ympäristöalan asiantuntijat, minkä perusteella sitoutuminen ammatillisiin tehtäviin on perusteltu.

Sitoutuminen ammatilliseen perustyöhön ilmeni siinä, että uudistuksen suunnittelu- ja toteutusvaiheen aikana saatiin esimiehen luvalla keskittyä vain omiin työtehtäviin, eikä tarvinnut kantaa huolta ympärillä tapahtuvasta muutoksesta. Sitoutumista ammatillisiin työtehtäviin kuvaa hyvin myös erään haastateltavan kommentti: ”Sama se kuka on johtaja, kunhan ei hommiin puutu.” Sitoutuminen työtehtäviin ilmeni myös negatiivisena suhtautumisena sellaisiin muutoksiin, joiden koettiin vaikeuttavan perustehtävien hoitoa, kuten resurssien vähäisyys, tehtävien lisääntyminen, tehokkuuden väheneminen, sähköisten järjestelmien kehittymisen hitaus, lupa- ja valvontatehtävien eriyttämisen seuraukset, työn luonteen muuttuminen ja uudet toimintakäytänteet. Myös vastuualueiden erilaiset ja osin ristiriitaiset tavoitteet koettiin haittaavan tehtävien hoitamista. Erityisesti ammatillisiin työtehtäviin sitoutumisesta kertoo edellä mainittu ympäristöasioiden erityisluonteen huomioimisvaatimus uudistusten yhteydessä.

Ympäristöhallinnon kehittäminen

Tutkimuksessa ilmeni erilaisia ehdotuksia ympäristöhallinnon kehittämiseksi. Ehdotettiin, että ennen kehittämistoimia pitäisi määritellä, mikä on ympäristöhallinto. Eräänä ratkaisuna pidettiin ympäristö- ja luonnonsuojelun vahvistamista ja yhdyskuntarakenteellisten asioiden erottamista ympäristöhallinnosta. Samaan aikaan myös

hajanaista keskushallinnon ohjausta pitäisi muuttaa. Pääasiassa toiveena oli, että ohjaus tulisi kaiken kaikkiaan suoraan ympäristöministeriöstä. Toisaalta keskushallinnon kehittämisen ehdotuksena oli, että maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö pitäisi yhdistää luonnonvaraministeriöksi, jonka alaisuuteen alueellisen ympäristöhallinnon voisi rakentaa. Ehdotettiin myös, että ympäristöasiat olisivat omana toimijanaan, esimerkiksi valtakunnallisessa ympäristövirastossa, kuten Suomen metsäkeskuksessa. Kehittämisessä tulisi huomioida kunnan ja valtion ympäristöhallinnon yhteensovittaminen.

Päällekkäisiä tehtäviä saataisiin karsittua, yhdistämällä ympäristötehtäviin elinkeinopuolen kalataloustehtävät, Metsähallituksen luontopalvelut, Suomen metsäkeskus ja Maanmittauslaitos. Edelleen valtakunnallisia asiantuntijaryhmiä ja verkostoitumista tulisi kehittää.

Selvityshenkilö Rainio (2012, 45, 47) on esittänyt kolme organisaatiovaihtoehtoa ympäristötehtävien hoitamiseksi, jotka poikkeavat osittain edellä mainituista. Ensimmäinen vaihtoehto säilyttäisi nykyisen organisaatiorakenteen, mutta antaisi ympäristöministeriölle oikeuden vaikuttaa aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten henkilöstövoimavaroihin. Voimavarat jaettaisiin virastoille hallinnonaloittain ja niihin sisältyisivät hallinnonalakohtaiset henkilöstökehykset. Lisäksi virastojen suunnittelu- ja ohjausjärjestelmää kevennettäisiin, ja yleisohjaus siirrettäisiin ministeriölle, jolla ei ole omaa vastuualuetta aluehallintoviranomaisessa.

Toisessa vaihtoehdossa perustettaisiin ympäristöministeriön alaisuuteen ympäristöhallinnon ohjausyksikkö, mikä vahvistaisi erityisesti valtakunnallisten ympäristöasioiden kehittämistehtävien tehokasta ja asiantuntevaa hoitoa. Virastot pysyisivät sellaisenaan, ja niiden ohjaus- ja suunnittelujärjestelmiä kehitettäisiin edellä mainitulla tavalla. Kolmantena vaihtoehtona perustettaisiin valtakunnallinen virasto hoitamaan aluehallinnossa nyt hoidettavia ympäristötehtäviä. Tämä valtakunnallinen virasto turvaisi ympäristöasioiden asiantuntevan ja tehokkaan hoidon, asioiden kokonaisvaltaisemman ja nopeamman käsittelyn sekä päätösten yhdenmukaisuuden. Edelleen se parantaisi voimavarojen ja asiantuntemuksen valtakunnallista yhteiskäyttöä. Rainion esittämä kolmas organisaatiovaihtoehto on samantapainen kuin tutkimuksessa esiin tullut luonnonvaraministeriö, jonka yhteyteen ympäristöhallinnon voisi rakentaa. (Emt.)

Saari on puolestaan esittänyt selvityksessään (2012, 33), että alueellisen ympäristöhallinnon voimavarat yhdistettäisiin toimintojen yhdensuuntaistamiseksi ja keskinäisen informaation helpottamiseksi ELY-keskuksiin. Lisäksi haetaan mahdollisuutta yhdistää aluehallintovirastot ja ELY-keskukset yhtäläisesti toimivaksi valtion alueelliseksi kehittämis-, lupa- ja valvontaviranomaiseksi. Rainio (2012, 44) toteaa

kuitenkin, ettei tehtävien kokoaminen yhteen virastoon (joko aluehallintovirastoon tai ELY-keskukseen) olennaisesti tehostaisi asioiden hoitoa, eikä kumpaakaan virastoa voi pitää sopivana toimintaympäristönä näin laajalle asiakokonaisuudelle. Kokoamisesta saatavien hyötyjen vastapainoksi tulevat asioiden käsittelyn riippumattomuuden ja uskottavuuden heikentyminen. Valvontatehtävien siirtäminen aluehallintovirastoon ei ole myöskään varteenotettava vaihtoehto, sillä se jakaisi ELY-keskuksessa hoidettavat ympäristötehtävät kahteen viranomaiseen. Ympäristölupien käsittelyn säilyttämistä aluehallintovirastossa perustellaan lupa-asioiden puolueettoman ja riippumattoman käsittelyn turvaamiseksi.

Selvitysten seurauksena ympäristöministeriö asetti (28.2.2013) toimeksiannon Rainiolle selvittää mahdollisuutta koota osa ympäristöhallinnon ohjaus- ja kehittämistehtävistä ja osa alueellisista ympäristötehtävistä perustettavaan valtakunnalliseen ympäristöhallinnon itsenäiseen ohjaus- ja kehittämisyksikköön (Rainio 2013, 4). Ehdotuksen arvioimiseen perustettu työryhmä oli kuitenkin sitä mieltä, että erillisen yksikön perustaminen ei riitä vahvistamaan ympäristöhallinnon asiantuntemusta, eikä muodosta riittävää pohjaa ympäristöhallinnon valtakunnalliselle kehittämisyksikölle. Työryhmä ehdottaa, että ympäristötehtävien valtakunnallista keskittämistä jatketaan niihin aluehallintoviranomaisiin, joihin ne ovat luontevasti sijoitettavissa, jolloin turvataan riittävät voimavarat myös erityisosaamista vaativiin tehtäviin. Keskittäminen ja erikoistuminen voidaan toteuttaa verkostomaisesti, mikä edellyttäisi aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ympäristövastuualueiden toimintatavan uudistamista ja avointa sekä toimivaa yhteistyötä. (Valtiovarainministeriö 2013, 25.) Ympäristöministeriöön on selvitysten perusteella perustettu ohjaustoiminto, joka aloitti toimintansa 1.2.2014. Sen tarkoituksena on vahvistaa vaativien valtakunnallisten ja alueellisten ympäristöasioiden tehokasta ja asiantuntevaa hoitoa sekä ennaltaehkäistä ympäristötehtävien ongelmia. (ymparisto.fi/ajankohtaista.)

7.2 Tutkimuksen luotettavuus

Tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa käytetään ”mixed methods” -tutkimuksissa yleisesti käytettyjä kriteerejä. Teddlie & Tashakkori, 2003; Tashakkori & Teddlie, 2008 esittävät validiteetin ja reliabiliteetin arvioinnin koostuvan ”mixed methods” -tutkimuksessa seuraavasti: sisäinen validiteetti ja luotettavuus koostuvat tutkimuksen suunnittelun ja toteutuksen laadusta sekä tulkinnallisesta perusteellisuudesta. Ensin mainittuun luetaan kuuluvaksi suunnittelun ja toteutuksen riittävyys, sopivuus ja johdonmukaisuus sekä analyyttinen riittävyys. Suunnittelun ja toteutuksen

riittävyydellä tarkoitetaan, että kaikki osa-alueet on riittävästi huomioitu. Sopivuudella tarkoitetaan, kuinka hyvin käytetyt tutkimusmenetelmät sopivat vastaamaan tutkimuskysymyksiin. Analyysin riittävyydellä tarkoitetaan analyysitekniikoiden sopivuutta vastaamaan tutkimuskysymyksiin. Sisäinen johdonmukaisuus tarkoittaa menettelytapojen johdonmukaisuutta päätelmiä tehdessä. (Ihantola & Kihn 2011, 44–46.)

Tässä tutkimusmenetelminä käytettiin kvantitatiivista lomaketutkimusta (lomake sisälsi myös kvalitatiivisia avoimia kysymyksiä) ja kvalitatiivista ryhmähaastattelua. Aineistojen luotettavuutta on arvioitu kappaleessa 5.3. Lomaketutkimusten tulosten perusteella suunniteltiin ja toteutettiin ryhmähaastattelut. Haastattelut suoritettiin kaksi vuotta lomaketutkimuksen jälkeen, minkä vuoksi mielipiteet saattoivat muuttua, mikä on organisaatiouudistusten kohdalla tyypillistä, sillä henkilöstö sopeutuu muutoksiin vähitellen. Tämän perusteella olisi ollut myös mielenkiintoista tehdä lomaketutkimus uudelleen, jolloin olisi laajemmin voinut kartoittaa tyytymättömyyden astetta sillä hetkellä. Esimerkiksi valtiovarainministeriön (2013) tutkimusten mukaan kokonaistyötyytyväisyys aluehallinnossa oli noussut ELY-keskuksissa vuosina 2010–2012 (Valtiovarainministeriö 2013, 107). Lisäksi pitää huomioida, vastasivatko kyselyyn pääasiassa muutokseen tyytymättömät henkilöt. Edelleen haastatteluihin osallistujat olivat itse ilmoittautuneet eikä heitä ollut ennalta valittu, jolloin voidaan myös pohtia, oliko tämä joukko valikoitunut jostain tietystä syystä.

Tämän tutkimuksen suunnittelun ja toteutuksen voidaan katsoa olleen riittävä, sillä käytettyjen tutkimus- ja analyysimenetelmien avulla saatiin vastaukset tutkimuskysymyksiin. Päätelmät on johdettu lomake- ja haastattelututkimuksen keskeisten tulosten perusteella.

Tulkinnallinen perusteellisuus koostuu tulkinnan ja teorian johdonmukaisuudesta, tulkinnan yhtäpitävyydestä ja selkeydestä sekä teorian ja empirian yhdistämisestä. Tulkinnan johdonmukaisuus käsittää päätelmien johdonmukaisuuden suhteessa toisiinsa ja data-analyysin tuloksiin. Teoreettinen johdonmukaisuus merkitsee, että jokainen päätelmä on yhtäpitävä akateemisessa kentässä vallitsevien teorioiden kanssa ja/tai aiempien tutkimusten empiiristen tulosten kanssa. Tulkinnan selkeydellä tarkoitetaan, että päätelmät eroavat selvästi muista tuloksista mahdollisista tehdyistä päätelmistä ja muut selitykset eliminoidaan. Päätelmät ”mixed methods” -tutkimuksessa integroituvat tehokkaasti teoreettisesti yhtenäiseen metapäätelmään. (Ihantola & Kihn 2011, 44–46.)

Analyysin tarkoituksena oli kuvata kokemuksia ja etsiä niihin vaikuttavia tekijöitä, joita vielä täydennettiin haastatteluilla. Kokemukset ja niihin vaikuttavat tekijät toi-

mivat punaisena lankana ensimmäisenä tehdystä lomaketutkimuksesta aina loppupäätelmiin asti. Näin ollen tutkimuksen perusteella tehdyt tulkinnat linkittyvät toisiinsa, sillä ne kuvaavat asioita, jotka vaikuttavat uudistuksen kokemiseen negatiivisesti ja ovat siten myös uudistuksen onnistumiseen vaikuttavia tekijöitä. Tutkimuksessa teoria ja empiria yhdistyvät toisiinsa ja empirian voidaan katsoa tukevan teoreettista taustaa. Tutkimuksen lopuksi on keskeisten tulosten ja niistä tehtyjen päätelmien ja teoreettisen taustan perusteella esitetty kaksi kokoavaa metapäätelmää.

Päätelmien siirrettävyydellä/yleistettävyydellä tarkoitetaan yleistettävyyttä muihin yksilöihin, ryhmiin, johonkin kokonaisuuteen sekä yleistettävyyttä toisiin konteksteihin tai asetelmiin tai toiseen ajankohtaan. Toiminnallinen yleistettävyys merkitsee esimerkiksi yleistettävyyttä toisiin tapoihin ja metodeihin. (Ihantola & Kihn 2011, 44–46.) Tämän tutkimuksen kaikkia päätelmiä ei voi yleistää, sillä ne koostuvat tietyn henkilöjoukon kokemuksiin tietystä organisaatiouudistuksesta. Toisaalta päätelmät voidaan kuitenkin linkittää aiempaan tutkimukseen ja organisaatiomuutoksia koskevaan teoreettiseen taustaan. Kokoavat päätelmät, jotka liittyvät ympäristötehtävien erityisluonteeseen ja ympäristöalan asiantuntijoiden sitoutumiseen ammatillisiin työtehtäviin, ovat pääosin yleistettävissä koskemaan eri hallinnon tasoilla tehtävää ympäristötyötä, sillä tehtävät ovat samankaltaisia ja liittyvät luonnon ja ympäristön toimintaan.

Tutkimustulosten ymmärrystä lisää se, että tutkija on sekä biologi että hallintotieteilijä, jolloin tutkijalla on ollut ymmärtämystä sekä ympäristötehtäviä että hallintoa kohtaan. Tällä on voinut kuitenkin olla myös päinvastaisia vaikutuksia etenkin tutkimusta suunniteltaessa tutkijan ennakko-oletuksiin liittyen. Ennakko-oletuksista oltiin tietoisia tutkimuksen alusta asti ja niiden vaikutus tutkimuksessa pyrittiin minimoimaan.

Onwuegbuzie & Johnson (2006, 55–60) esittävät, että lisäksi pitää huomioida tapoja, joilla yhdistää kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen osion päätelmät metapäätelmiksi. Näitä ovat esimerkiksi aineistojen yhteensopivuus, tutkijan sisäinen ja ulkoinen näkökulma, heikkouksien minimointi eli toisen näkökulman heikkouksien kompensointi toisella näkökulmalla, tutkijan uskomusten yhdistyminen molemmissa.[80] Tässä tutkimuksessa aineistojen yhteensopivuutta esitetään kappaleessa 6.6., missä ne kootaan yhteen. Lisäksi haastattelututkimuksen tarkoituksena oli nimenomaan syventää lomaketutkimuksesta saatuja tuloksia. Tutkijan esiymmärrys aiheesta näkyy kyselylomakkeen laatimisesta aina loppupäätelmiin asti.

[80] Ks. myös Ihantola & Kihn (2011, 46–50).

7.3 Lopuksi

Teoreettisen taustan yhteydessä todettiin, että julkisen hallinnon muutos alkaa tarpeesta mukauttaa hallintokoneisto demokraattisten yhteiskuntien muutospiirteiden mukaiseksi (Vartola 1979, 74–75; 2004, 53). Erityisesti ympäristöhallintoa voidaan pitää hyvinvointivaltiokauden tyypillisenä ilmiönä, jonka vaiheet kuvastavat suhtautumista ympäristönsuojeluun yhteiskunnallisena kysymyksenä. Ympäristöhallinnon tavoitteet poikkeavat perinteisistä valtion tehtävistä, joissa korostuvat taloudelliset arvot. Ympäristöhallinnossa korostetaan elinolosuhteiden laadullisia arvoja ohjaten ja rajoittaen taloudellisen järjestelmän toimintaa. Hallintokoneiston sisäiset ristiriidat ja reviirikiistat rajoittivat kuitenkin ympäristöhallinnon kehitystä. (Temmes 1987, 274–275.) Kuten Vartola (2004, 56) on todennut, perusongelma mukauttamisessa on usein se, että samalla on kyse vallasta, valta-asemien saavuttamisesta, säilyttämisestä tai vahvistamisesta.

Myös ALKU-uudistuksen taustalla näyttäytyvät uudet poliittiset tilanteet ja vaatimukset, jolloin yleiset yhteiskunnalliset piirteet aiheuttivat tiedostetun tarpeen hallinnon mukauttamiseen olemassa oleviin olosuhteisiin. ALKU-uudistus liittyykin kansainväliseen hallinta-ajatteluun, missä julkisen hallinnon nähdään monimutkaistuvan ja tehtävien pilkkoutuvan tilannesidonnaisiksi. Euroopassa on myös yleisesti pyrkimys hallinnon kokoamiseen ja sektorirajat ylittävään yhteistyöhön. (Esimerkiksi Karppi 2009, 9; 2010, 24–26.)

ALKU-uudistuksessa voidaan selvästi nähdä myös valtionhallinnon ja organisaatiomuutosteorioiden suhde. Teoreettisessa osuudessa todettiin, että modernien julkisten organisaatioiden tulisi olla kansalais- ja asiakaskeskeisiä, palvelukykyisiä, lojaalisia asiantuntemusta ja osaamista kohtaan, ja niillä pitäisi olla kyky ja mahdollisuus kehittyä ympäristön tarpeiden mukaisesti. Tämä toteutuisi esimerkiksi desentralisoinnin lisäämisellä, jolloin siirrettäisiin päätösvaltaa hallinnonaloilla tai organisaatioiden sisällä ylhäältä alas, ja johtamiskäytännöissä omaksuttaisiin päätösvallan luovuttaminen mahdollisimman alas. (Vartola 2004, 29–30.)

Aluehallinto ei kuitenkaan päättänyt itse muuttua, vaan päätös oli poliittinen. Myös tämä tutkimus osoittaa, että aluehallinnon henkilöstöllä ei ollut selkeää kuvaa muutoksen alkuunpanijoista eikä myöskään muutoksen johtajista. Muutos toimeenpantiin hallinnon korkeimmilla tasoilla, ja henkilöstöllä oli käsitys, etteivät oman organisaation johtajatkaan oikein tienneet, mistä oli kyse. Tämän seurauksena henkilöstöllä ei ollut selkeää muutosjohtajaa, eikä näin ollen mahdollisuutta vaikuttaa eikä

konkreettisesti esittää omia näkemyksiään uudistukseen liittyen. Tutkimuksen perusteella vaikutusmahdollisuudet olivat olemattomat. Vaikka kannanottoja pyydettiin, niitä ei mitenkään huomioitu.

Kaiken kaikkiaan tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että uudistuksella tuhottiin kohtuullisen hyvin toiminut järjestelmä ja heikennettiin ympäristöhallinnon mahdollisuuksia tehokkaaseen ja vaikuttavaan toimintaan. Tutkimus tuottaa uutta tietoa tekijöistä, jotka vaikuttavat uudistusten onnistumiseen ympäristöhallinnon näkökulmasta. Tutkimus tuo esiin sekä keskeiset tyytymättömyyteen liittyvät seikat ympäristötehtävissä että ympäristötehtävien erityispiirteiden merkityksen ja tärkeyden. Tutkimuksen perusteella voidaan myös todeta henkilöstön sitoutumisen liittyvän ammatillisiin ympäristötehtäviin eikä niinkään organisaatioon.

Tutkimus tuo esiin ympäristöhallinnon henkilöstön kokemuksia ALKU-uudistuksesta ympäristöhallinnossa sekä ympäristöhallinnon kehittämiseen liittyviä ajatuksia, jotka on myös hallinnon alalla tunnistettu (Puomio 2012; Rainio 2012, 2013; Valtiovarainministeriö 2013; Ympäristöhallinnon ohjauksen ja kehittämisen vahvistaminen 2013). Tutkimus myös vahvistaa aiempaa tutkimusta organisaatiouudistuksista ja tukee muutosprosessin ja – johtamisen sekä organisaatiokulttuurin teoreettista taustaa.

Vastauksena päätutkimusongelmaan tutkimus osoittaa, että uudistuksen onnistumiseen vaikuttavat tekijät liittyivät uudistusprosessin suunnitteluun, johtamiseen, työtehtäviin, hallinnon hajanaisuuteen sekä organisaatiokulttuuriin. Uudistuksen merkitys ympäristöhallinnon kannalta näyttäytyi osittain implisiittisesti sekä osittain teorian ja empirian keskustelun kautta. Ympäristöhallinnon kannalta keskeinen huomio oli, että sitoutuminen ammatillisiin työtehtäviin näkyi uudistuksen aikana ja sen jälkeen. Tämän vuoksi uudistuksen onnistumisen kannalta olisi tärkeää huomioida ympäristötehtävien erityinen luonne.

Tutkimuksen tuloksia voidaan hyödyntää ympäristöhallinnon kehittämisessä paikallis-, alue- ja keskushallinnon tasoilla. Voidaan olettaa ympäristötehtävien erityispiirteiden olevan samantapaisia, ja ympäristöalan asiantuntijoiden olevan sitoutuneita ammatillisiin tehtäviin jokaisella hallinnon tasolla. Kuten teoreettinen tausta osoittaa, johdon on tärkeää tunnistaa seikat, joihin henkilöstö on sitoutunut, saadakseen uudistukset onnistumaan.

Tutkimus rajattiin käsittelemään henkilöstön kokemuksia. Muutoksia voidaan kuitenkin tarkastella monelta muultakin kannalta, kuten johdon, yhteistyöverkostojen tai asiakkaiden näkökulmasta sekä organisaation tuloksellisuuden kehittymisen tai tavoitteiden toteutumisen kannalta. Näkemyksiä ALKU-uudistuksesta olisikin jatkossa mielenkiintoista selvittää myös muiden kuin ELY-keskuksen ympäristö- ja

luonnonvarat -vastuualueen näkökulmasta. Alueellisen ympäristöhallinnon kannalta olisi mielenkiintoista jatkossa huomioida myös aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueiden näkökulma uudistuksessa, sillä tässä tutkimuksessa lupa- ja valvontatehtävien eriyttämiseen otettiin voimakkaasti kantaa. Edelleen uudistuksen merkitystä pitäisi tarkastella asiakkaiden, sidosryhmien, kuntien sekä ohjaavien ministeriöiden näkökulmista: miltä uudistus näyttää aluehallinnon ulkopuolella? Myös ajan vaikutukset mielipiteisiin olisi mielenkiintoinen selvityskohde: kuinka kauan kestää ennen kuin henkilöstö sopeutuu uudistukseen, vai sopeutuuko? Tämä voisi tarkoittaa jopa pitkittäistutkimusta. Haastattelujen yhteydessä tammikuussa 2014 esitettiin toiveita kyselyn uudelleen lähettämisestä, sillä henkilöstön keskuudessa oltiin myös kiinnostuneita, miten aika on vaikuttanut mielipiteisiin. Onko tyytymättömyys yhä yleistä?

Ympäristöhallinnon organisointi on koko olemassaoloaikansa ollut kiistanalainen poliittinen kysymys, ja tämän tutkimuksen puitteissa esiin nousseet tulevaisuuden haasteet liittyivät juuri tähän. Keskeisimmät poliittiset erimielisyydet ovat koko ympäristöhallinnon ajan liittyneet suurten puolueiden välisiin erimielisyyksiin, joissa on ollut kyse mm. siitä, minkä ministeriön alaisuuteen vesistöjen suojeluun, hoitoon ja käyttöön sekä metsien suojeluun ja taloudelliseen käyttöön sekä ympäristönsuojeluun liittyvät toimet sijoitetaan. Toisin sanoen kuka saa vallan päättää ko. asioista. Esimerkiksi 1970-luvulla erityisesti maa- ja metsätalousministeriö sekä sisäasiainministeriö kiistelivät ympäristöhallinnon sijoittamisesta.

Maa- ja metsätalousministeriön alaisuuteen kuuluva Vesihallitus ei kannattanut ympäristöasioiden hoitamista sijoitettavaksi sisäasiainministeriöön vaan esitti ympäristöhallinnon keskittämistä maa- ja metsätalousministeriön alaisuuteen. Sisäasiainministeriö puolestaan ehdotti ympäristönsuojelun neuvottelukunnan ja vesihallituksen sijoittamista sisäasiainministeriöön. Tämän seurauksena sisäasiainministeriölle annettiin yleisvastuu ympäristösuojelusta, ja maa- ja metsätalousministeriö sai hoidettavakseen uudistuvien luonnonvarojen ympäristönsuojelua koskevat asiat. Maa- ja metsätalousministeriö vastusti ympäristöhallinnon keskittämistä, kun sisäasiainministeriö kannatti uuden ympäristöministeriön perustamista. Tämä saattoi johtua siitä, että sisäasiainministeriön ympäristönsuojeluosasto ei kunnolla päässyt päättämään ympäristöhankkeista. Vastustajat vetosivat mm. siihen, että keskitettyyn ympäristöhallintoon siirtyminen vaarantaisi läpäisyperiaatteen toteutumisen, ja ympäristönsuojeluasiat tulisi huomioida kaikilla yhteiskuntapolitiikan aloilla. (Ympäristöministeriön historiikki 1983–2003, 5-6.)

Ympäristöministeriön perustamiseen vaikutti olennaisesti kansainvälinen ympäristösuojeluun liittyvä keskustelu. Sen perustamista kuitenkin hidasti sosiaalidemokraattien ja keskustan välinen kiivas puoluepoliittinen valtakamppailu vuoteen 1983 asti (Koivulehto & Leino 2012, 70). Ympäristöministeriön perustamista koskevat lakiesitykset hyväksyttiin lopulta äänin 124–51. Enemmistöön kuuluivat kokoomuksen, SDP:n ja SKDL:n (Suomen Kansan Demokraattinen Liitto) koko eduskuntaryhmät sekä neljä keskustaryhmän liberaaliedustajaa. Vähemmistöön kuuluivat keskustapuolueen, ruotsalaisen kansanpuolueen ja maaseudun puolueen edustajat sekä kristillisen liiton eduskuntaryhmän enemmistö. (Ympäristöministeriön historiikki 1983–2003, 8-9.) Esimerkiksi keskustan piirissä pelkoa herätti se, että luonnonsuojelijat saisivat liian suuren vallan (Juntunen 2010, 145).

Mahdollisia ratkaisuvaihtoehtoja voisi etsiä mm. kysymällä, miten ympäristöhallinto oikeastaan määritellään, ja miten sen perusteella ympäristöhallinto pitäisi organisoida paikallis-, alue- ja keskushallinnon tasoilla? Tällöin ei kuitenkaan vältettäisi konflikteja maanviljelijöiden ja metsänomistajien intresseistä lähtevien päämäärien ja toisaalta kokonaisvaltaista ympäristöpolitiikkaa ajavien, eräissä suhteissa aivan erilaisten päämäärien välillä. Ympäristöpolitiikassa ja siten myös ympäristöhallinnon organisoinnissa ovat aina mukana konkreettiset, ja valtaan liittyvät kysymykset.

Valtioneuvosto on asettanut maaliskuussa 2014 nk. VIRSU-hankkeen selvittämään valtion keskus- ja aluehallinnon virastorakenteita. Hankkeelle asetetaan yhteinen ohjausryhmä ja erilliset selvitysryhmät. (Valtioneuvosto.fi/ajankohtaista.) Uusia muutoksia on siis jo suunnitteilla ja mielenkiinnolla voi jäädä seuraamaan, mitä ne ovat ja miten niihin tullaan suhtautumaan? Tutkimusaiheet eivät siis näyttäisi uudistusten osalta loppuvan.

Lähteet

Airaksinen, J. (2009). Hankala hallintouudistus. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Airaksinen, J., Nyholm, I. & Jäntti, A. (2011). Kuntahallinnon uudelleenorganisoinnin vaikutukset kuntajohtamiseen. Kunnallistieteellinen aikakauskirja, 2 (s.136- 157).

Alasoini, T. (1994). Tehdas laboratoriona. Työ, kulttuuri ja teknologia -tutkimusprojektin väliraportti. Tampere: Tampereen yliopisto. Työelämän tutkimuskeskus.

Alasoini, T. (2001). Käsiteohjautuva muutos suomalaisilla työpaikoilla. Uusi operatiivisen ja organisatorisen kehittämisen malli. Hallinnon tutkimus 1 (s.41–55).

Alasuutari, P. (2011). Laadullinen tutkimus 2.0. Neljäs uudistettu painos. Tampere: Vastapaino.

Alkula, T., Pöntinen, S. & Ylöstalo, P. (1999). Sosiaalitutkimuksen kvantitatiiviset menetelmät. 1.-3. painos. Juva: WSOY - Kirjapainoyksikkö.

Aluehallinnon uudistamishanke 2008a. Aluehallinnon aluejakotyöryhmän väliraportti. (18. 6 2008). Haettu 8.1.2013 osoitteesta: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/ valiraportti_18062008.pdf.

Aluehallinnon uudistamishanke 2008b. Henkilöstötyöryhmän raportti. (6.11.2008). Haettu 27. 09 2013 osoitteesta: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20081017 ALKUha/012_alku_henkilostoraportti_311008. pdf.

Armstrong-Stassen, M. (1994). Coping with transition. A study of layoff survivors. Journal of Organizational Behaviour 15 (s. 597–621).

Avi.fi/toiminta ja tehtävät. Haettu 26.5.2014 osoitteesta: http://www.avi.fi/web/avi/toiminta-ja-tehtavat;jsessionid=F147F048DB7693B266CBFE1B487CBDBD#U4WHxijwCo0.

Beer, M. & Walton, A.E. (1987). Organizational change and development. Annual Review Psychology 38 (s. 339-367).

Beer, M., Eisenstat, R.A. & Spector, B. (1990). Why Change Programs Don't Produce Change. Harvard Business Review (s.158-166).

Beer, M: & Eisenstat, R.A. (2000). The silent killers of strategy implementation and learning. Sloan Management Review (s.29-40).

Bekke, H. (1987). Public management in transition. Teoksessa Kooiman, J. & Eliassen, K. (eds.) Managing Public Organizations. Lessons from Contemporary European Experience (s. 17-32). London etc.: Sage Publications.

Berninger, K., Tapio, P. & Willamo, R. (1996). Ympäristönsuojelun perusteet. Helsinki: Gaudeamus.

Berninger, K., Tapio, P. & Willamo, R. (1997). Ympäristösuojelun perusteet. Tampere: Tammer-Paino Oy.

Bion, W.R. (1979). Kokemuksia ryhmistä. Ryhmädynamiikka psykoanalyysin näkökulmasta (suomentanut Syrjälä, L.). (Englanninkielinen alkuperäisteos: Experences in Groups and other papers.) Espoo: Weilin+Göös.

Borg, P. (1984). Luonnon- ja ympäristönsuojelun historia. Teoksessa Ruuhijärvi, R. & Häyrinen, U. (toim.) Ympäristönsuojelu 2 (s. 7-18). Tampere: Tampereen Kirjapaino Oy, Tamprint.

Borg, P. (2008). Herättäjät, tulenkantajat ja muutoksentekijät. Luonnonsuojelun voimahahmot Suomessa. Tampere: Pilot -kustannus Oy.

Bourdieu, P. (1998). Järjen käytännöllisyys. Toiminnan teorian lähtökohtia. (suom. Mika Siimes). Juva: WSOY.

Bowler, Peter J. (1997). Ympäristötieteiden historia (The Fontana History of The Environmental Sciences). (suom. Kimmo Pietiläinen). Juva: WSOY:n graafiset laitokset.

Boyne, G.A. (2006). Strategies for Public Service Turnaround: Lessons from the Private Sector? Administration & Society Vol. 38(3) (s. 365-388).

Breakwell, G. M. (1986). Coping with Threatened Identities. London: Methuen.

Brunsson, N. (2000). The Irrational Organization. Denmark. Openhagen: Business School Press.

Bryman, A. (1988). Quantity and quality in social research. New York: Routledge.

Burke, W. (2002). Organization Change. Theory and Practice. Inc. California: Sage Publications.

Burke, W. (2008). Organization Change. Theory and Practice. Second Edition. Los Angeles etc.: Sage Publications.

Burnes, B. (2004). Managing change. A strategic Approach to Organisational Dynamics. Fourth Edition. Harlow, London etc.: Prentice Hall.

Burnes, B. (2012). Planned change and organization development. Introduction. Teoksessa Boje, D.M., Burnes, B. & Hassard, J. (eds.) The Routledge Companion to Organizational Change (s.11-13). London and New York: Routledge.

By, R.T. & Burnes, B. (2012). Leadership and change. Whatever happened to ethics? Teoksessa Boje, D.M., Burnes, B. & Hassard, J. (eds.) The Routledge Companion to Organizational Change (s. 294-308). London, New York: Routledge.

Bärlund, K. (1993). Julkisen hallinnon vastuu ympäristöstä. Teoksessa Oulasvirta, L. (toim.) Julkisen toiminnan eettisiä kysymyksiä. Artikkelikokoelma (s. 77–83). Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus.

Caldwell, R. (2003). Models of change agency: a fourfold classification. British Journal of Management (s.131-142).

Cao, G., Clark, S. & Lehaney, B. (2000). A Systemic View of Organizational Change and TQM. The TQM magazine, 12:3 (s. 186-193).

Castells, M. (2004). The power of identy. The information age: economy, society and culture. Volum II (second edition). Malden, Oxford, Victoria: Blackwell Publishing.

Clegg, S. (2003). Managing Organization Futures in a Changing World of power. Teoksessa Tsoukas, H. & Knudsen, C. (eds.) The Oxford Handbook of Organization Theory (s. 536-567). Oxford: Oxford University Press.

Coram, R. & Burnes, B. (2001). Managing organizational change in the public sector. Lessons from the Privatisation of the Property Service Agency. The International Journal of Public Sector Management 14(2) (s. 94-110).

Czarniawska, B. & Sevón, G. (1996a). Translating Organizational Change. Berlin, New York: Walter de Gruyter.

Czarniawska, B. & Joerges, B. (1996b). Travels of ideas. Teoksessa Czarniawska, B. & Sevón, G. (eds.)Translating Organizational Change (s. 13-48). Berlin, New York: Walter de Gruyter.

Dawson, P. (2003). Reshaping change: a prosessual perspective. New York: Routledge.

Denzin, N. (1978). The research act in sociology. A theoretical introduction to sociological methods. Chicago: Aldine.

Eduskunta.fi. Haettu 25.3.2014.

Eliassen, K. & Kooiman, J. (1987). Managing Public Organizations. Lessons from Contemporary European Experience. London: Sage Publications.

Ely-keskus.fi. Haettu 5.11.2012.

Ely-keskus.fi/henkilöstöhaku. Haettu syyskuu-marraskuu 2011. Palvelu lopetettu.

Ely – keskusten talous- ja henkilöstöhallintoyksikkö. Tiedot saatu sähköpostitse helmikuussa 2013.

Enbuske, M. (2010). Pohjois-Pohjanmaan ympäristöhistoria. Alueellisen ympäristöhallinnon kehitys sekä ohjaavat järjestelmät, vaikuttavat tekijät ja ympäristövaikutukset. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Erämetsä, T. (2004). Myönteinen muutos. Toinen painos. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Eskola, J. & Suoranta, J. (1998). Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Osuuskunta Vastapaino, Tampere 2000.

Eskola, J. & Suoranta, J. (2001). Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Osuuskunta Vastapaino, Tampere 2000.

Fallik, F. & Pearson, L. (1988). Automation and leadership. Teoksessa Fallik, F. (ed.) Managing organizational change. Human Factors and Automation (s. 97-108). Philadelphia, New York, London: Taylor & Francis.

Ferlie, E., Hartley, J. & Martin, S. (2003). Changing Public Service Organizations: Current Perspectives and Future Prospects. British Journal of Management 14(1) (s.1-14).

Fernandez, S. & Pitts, W. (2007). Under What Conditions Do Public Managers Favor and Pursue Organizational Change? The American Review of Public Administration 37(3) (s. 324-341).

Fineman, S. (2000). Emotion in Organizations. Second edition. London, New Delhi: Sage Publications.

Folger, R. & Skarlicki, D.P. (1999). Unfairness and resistance to change: Hardship as mistreatment. Journal of Organizational Change Management 12(1) (s. 35-50).

Gauld, R. (2003). The impact on officials of public sector restructuring. The case of the New Zealand health funding authority. The International Journal of Public Sector Management Vol. 16 (4) (s.303-319).

Goodstein, L.D. & Burke, W.W. (1993). Creating successful organization change. Teoksessa Mabey, C. & Mayon-White B. (eds.) Managing change (s.164-172). Second edition. London: Chapman.

Greenwood, R. & Hinings, B. (2006). Radical Organizational Change. Teoksessa Clegg, S., Hardy, C. & Nord, W. R. (eds.) Sage Handbook of Organization Studies (s. 814-842). Lontoo: Sage Publications.

Haila, Y. (2001). Ympäristöherätys. Teoksessa Haila, Y. & Jokinen, P. (toim.) Ympäristöpolitiikka. Mikä ympäristö, kenen politiikka (s. 21–46). Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Haila, Y., Helle, T., Jokinen, A., Leino, H., Tynkkynen, N. & Åkerman M. (2009). Ympäristöpolitiikka: miten ympäristön muuttumista voi hallita? Teoksessa Karppi, I. & Sinervo, L-M. (toim.) Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen (s. 159–190). Tampere: Eräsalon Kirjapaino Oy.

Haila, Y. & Jokinen, P. (2001). Tulkintoja ympäristöpolitiikasta. Teoksessa Haila, Y. & Jokinen, P. (toim.)Ympäristöpolitiikka. Mikä ympäristö, kenen politiikka (s. 273–289). Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Harisalo, R. (2008). Organisaatioteoriat. Tampere: Tampere University Press.

Harisalo, R. (2012). Organisaatiokulttuuri kaupunkien kehittämistoiminnan perustana. Teoksessa Leponiemi, U., Rannisto, P-H., Stenvall, J., Lumijärvi, I. & Harisalo, R. (toim.) Kehittämistoiminta kunnissa. Kuntien kehittämisprosessien hallinnan nykytila ja käytännöt (s. 91–103). Helsinki: Kuntatalon Paino.

Harisalo, R., Aarrevaara, T., Stenvall, J. & Virtanen, P. (2007). Julkinen toiminta-julkinen politiikka. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print.

Harmon, M.M. & Mayer, R.T. (1986). Organization theory for public administration. Glenview, Illinois; London: Scott, Foresman and Company.

Hatch, M.J. & Cunliffe, A.L. (2006). Organization Theory. Modern, Symbolic and Postmodern Perspectives. Third Edition. Oxford: Oxford University Press.

Haveri, A. (1997). Aluehallinto muutoksessa. Tampere: Tampereen yliopisto. Jäljennepalvelu.

Haveri, A. (2000). Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Haveri, A. & Majoinen, K. (2000). Muutosprosessit ja johtajuus - kuinka kunnat yhdistyvät? Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Haveri, A., Laamanen, E. & Majoinen, K. (2003). Kuntarakenne muutoksessa. Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

HE 241/1994. Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristöhallintoa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 59/2009. Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

Heikkilä, T. (2004). Tilastollinen tutkimus. Helsinki: Edita Prima Oy.

Heikkilä, T. (2008). Tilastollinen tutkimus. Helsinki: Edita Prima Oy.

Helisevä, M. & Hänninen-Salmelin, E. (1979). Valtionhallinnon ohjaussuhteiden tutkimuksesta. Aluehallinto osana valtionhallinnon ohjausjärjestelmää. Julkishallinnon julkaisusarja nro 4. Tampere: Tampereen yliopisto, Hallintotieteiden laitos.

Helsingin maanviljelysinsinööripiirin arkisto. Haettu 26. 3 2014 osoitteesta: http://www.narc.fi: 8080/VakkaWWW/Selaus.action;jsessionid=D1C7C5DAC06B39B84BE4F52874AEC194?kuvailuTaso=AM&avain=45943.KA.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2001). Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2009). Tutki ja kirjoita. Hämeenlinna: Kariston Kirjapaino Oy.

Hofstede, G.H., Hofstede, G.J. & Minkov, M. (2010). Cultures and organizations: software of the mind: international cooperation and its importance for survival. Third edition. ebooks: The McGraw-Hill companies.

Holbeche, L. (2006). Understanding change. Oxford: Elsevier.

Hollo, E. (2009). Johdatus ympäristöoikeuteen. Kolmas uudistettu painos. Helsinki: Kariston Kirjapaino Oy.

Hollsten, L. (1999). Sokeriruo'on matka maailman ympäri: Yritys hahmottaa globaalin ympäristö-historian suuntaviivoja. Teoksessa Soikkanen, T. (toim.) Ympäristöhistorian näkökulmia. Piispan apajilta trooppiseen helvettiin (s. 137–165). Turun yliopiston Poliittisen historian tutkimuksia 14. Turku: Karhu-Kopio Oy.

Howell, D.C. (1995). Fundamental Statistic for the Behavioral Sciences. 3rd ed. Belmont, CA: Duxbury Press.

Huczynski, A. & Buchanan, D. (2001). Organizational Behaviour. An Introductory Text. Fourth Edition. Rotolito Lombarda: Prentice Hall.

Huhta, J. (2002). Asevelvolliset ympäristönsuojelutyöhön. Pekka Nuortevan haastattelu. Haettu 25.3.2014 osoitteesta: http://sange.fi/~jhuhta/nuorteva-haastattelu.html.

Huuhtanen, P. (1994). Muutoksen hallinta ja johtaminen. Teoksessa Lindström, K. (toim.) Terve työyhteisökehittämisen malleja ja menetelmiä (s. 166–182). Helsinki: Työterveyslaitos.

Hyvönen, T., Haatainen, J., Puttonen, M., Manelius, T., Ryyppö, O., Saarinen, M. & Kuoppala, M. (2012). Aluehallintouudistuksen toimeenpano ja toteutuminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 28. Helsinki: Suomen yliopistopaino Oy - Juvenes Print.

Häkli, J., Karppi, I. & Sotarauta M. (2009). Alueellinen muutos ja sen hallinta. Teoksessa Karppi, I. & Sinervo, L-M. (toim.) Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen (s. 127–158). Tampere: Eräsalon Kirjapaino Oy.

Ihantola, E-M. & Kihn L-A. (2011). Threats to validity and reliability in mixed methods accounting research. Qualitative Research in Accounting & Management Vol. 8(1) (s. 39-58).

Jalonen, H., Lindell, J., Puustinen, A. & Raisio, H. (2013). Yhteistyön kääntöpuoli – kun itseorganisoituminen epäonnistuu ja ilmaantuminen yllättää. Hallinnon tutkimus 4 (s. 284–300).

Janhonen, S. & Nikkonen, M. (2001). Laadullinen tutkimusmetodologia hoitotieteellisen tiedon tuottamisessa. Teoksessa Janhonen, S. & Nikkonen, M. (toim.) Laadulliset tutkimusmenetelmät hoitotieteessä (s. 7-20). Helsinki: WSOY.

Johnson, G., Scholes, K. & Whittington, R. (1993). Exploring corporate strategy. New York: Prentice Hall.

Juntunen, P. (2010). Politikointia ja reviiri-intressejä. Puolueiden hallintoideologiat ja virkamiesten hallintoajattelu aluehallintouudistuksissa. Acta Electronica Universitatis Lapponiensis 55. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus.

Juppo, V. (2005). Organisaation muutoksen johtaminen julkisella sektorilla. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2 (s. 102–115).

Juppo, V. (2011). Muutoksen johtaminen suomalaisessa yliopistouudistuksessa rehtorien näkökulmasta. Acta Wasaensia 235. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Juuti, P. (2001). Johtamispuhe. Juva: PS -kustannus. WS Bookwell Oy.

Juuti, P. (2006). Organisaatiokäyttäytyminen. Helsinki: Otavan Kirjapaino Oy.

Juuti, P. (2007). Ihmisten johtaminen kouluorganisaatiossa. Teoksessa Pennanen, A. (toim.) Koulun johtamisen avaimia (s. 199–218). Jyväskylä: PS -kustannus.

Juuti, P. & Lindström, K. (1995). Postmoderni ajattelu ja organisaation syvällinen muutos. Työ ja Ihminen. Tutkimusraportti 4. Helsinki: Työterveyslaitos. Johtamistaidon opisto.

Juuti, P., Rannikko, H. & Saarikoski, V. (2004). Muutospuhe. Muutoksen retoriikka johtamisen ja organisaatioiden arjen näyttämöllä. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.

Juuti, P. & Virtanen, P. (2009). Organisaatiomuutos. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.

Juuti, P. & Vuorela, A. (2002). Johtaminen ja työyhteisön hyvinvointi. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Kangas, M., Huhtala M., Lämsä, A-M. & Feldt, T. (2010). Organisaatiokulttuurin eettisyys suomalaisten johtajien silmin: työhyvinvoinnin näkökulma. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino.

Kanter, R.M., Stein, B.A. & Jick, T.D. (1992). The Challenge of Organizational Change. New York: The Free Press.

Karppi, I., Haatainen, J., Laine, T.K., Purho, E., Airaksinen, J., Haveri, A., Lumijärvi, I., Oulasvirta, L., Stenvall, J. & Wallenius, J. (2011). Hiljainen radikaali uudistus. Aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU) arviointi 2009–2010. Helsinki: Valtiovarainministeriön julkaisuja 11. Saatavilla 28.5.2014 osoitteesta: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon _kehittaminen/20110301Hiljai/Hiljainen_radikaali_uudistus_ALKU-raportti.pdf.

Karppi, I., Luomanen, T., Rannisto, P-H. & Harisalo, R. (2013). Työvoitto -haastavan ajan hallinnonuudistus. Valtion aluehallintouudistuksen (ALKU) vaikutusten arviointi. Valtiovarainministeriön julkaisuja 21. Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy.

Karppi, I. & Oulasvirta, L. (2011). ALKU - uudistus ja tuottavuushyötyjen tavoittelu. Teoksessa Vakkuri, J., Oulasvirta, L., Wacker, J. & Kivimäki, R. (toim.) Tarkastus ja arviointi: julkisen ja yksityisen rajapinnassa (s. 204–220). Tampere: Tampereen yliopistopaino OY - Juvenes Print.

Karppi, I., Pihlajamaa, E., Haatainen, J., Haveri, A., Oulasvirta, L. & Stenvall, J. (2010). Aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU) arviointi. Väliraportti: valmisteluvaiheen arviointi 2009. Valtiovarainministeriön julkaisuja 16. Saatavilla 28.5.2014 osoitteesta: http://www.vm.fi/ vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/20100416Alueha/Aluehallinnon_uudistamishankkeen_arviointi.pdf.

Katko, T.S. (2004). Longterm Development of Water and Sewage Services in Finland. Teoksessa Juuti, P.S. & Katko, T.S. (eds.) From a Few to All. Long-term Development of Water and Environmental Services in Finland (s. 17–36). Pieksämäki: RT - Print Oy.

Keltikangas-Järvinen, L. (2008). Temperamentti, stressi ja elämänhallinta. Helsinki: WSOY.

Keskushallinnon uudistamishanke. Asettamispäätös, 16.12.2011. Valtiovarainministeriö.

Ketokivi, M. (2009). Tilastollinen päättely ja tieteellinen argumentointi. Helsinki: Helsinki University Press.

Kihn, L-A. & Ihantola E-M. (2008). Tutkimuksen laadun arvioinnista. Teoksessa Hyvönen, T., Laine, M. & Mäkelä, H. (toim.) Laskenta-ajattelun tutkija ja kehittäjä. Professori Salme Näsi 60 vuotta (s. 81–95). Tampereen yliopisto. Taloustieteiden laitoksen julkaisuja. Tampere: Juvenes Print.

Koivulehto, M. & Leino, H. (2012). ALKU vai alasajo? Aluehallintouudistus ja ympäristöhallinnon politisoituminen Helsingin sanomissa. Alue ja ympäristö 41 (1), s. 68–81.

Koivumäki, J. (2008). Työyhteisöjen sosiaalinen pääoma. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy - Juvenes Print.

Komiteanmietintö 1992:33. Kevyempään ja kootumpaan aluehallintoon. Selvitysmies Jukka Hirvelän ehdotukset valtion aluehallinnon kehittämisestä.

Komiteamietintö 1992:34. Maakuntaitsehallinnosta maakuntayhtymiin. Selvitysmies Kauko Sipposen ehdotus maakuntahallinnon kehittämisestä.

Kotter, J.P. (suom. Maarit Tillmann). (1996). Muutos vaatii johtajuutta. Data Con Finland Oy. Helsinki: Rastor.

Krueger, R & Casey, M.A. (2000). Focus group. A practical guide for applied research. 3rd edition. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications, Inc.

Kunnat.net. Haettu 21. 10 2013 osoitteesta: http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntauudistus/ paras.

Laakkonen, S. (1999a). Historiaton ympäristö. Teoksessa Laakkonen, S., Laurila, S. & Rahikainen, M.(toim.) Harmaat aallot. Ympäristösuojelun tulo Suomeen (s. 7-13). Helsinki: Suomen Historiallinen Seura, Historiallinen arkisto 113. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Laakkonen, S. (1999b). Harmaat aallot. Ympäristönsuojelun tulo Suomeen. Teoksessa Laakkonen, S., Laurila, S. & Rahikainen, M. (toim.) Harmaat aallot. Ympäristönsuojelun tulo Suomeen (s. 209–236). Helsinki: Suomen Historiallinen Seura, Historiallinen Arkisto 113. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Laine, T. (2001). Kokemusmaailma ja ymmärtäminen. Teoksessa Aaltola, J. & Valli, R. (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin II (s. 26–43). Jyväskylä: PS - kustannus.

Laki aluehallintovirastoista (896/2009). Saatavilla 28.5.2014 osoitteesta: http://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090896?search[type]=pika&search[pika]=2009%2F896.

Laki alueiden kehittämisestä 1651/2009. Saatavilla 28.5.2014 osoitteesta: http://finlex.fi/fi/laki/alkup/2009/20091651?search[type]=pika&search[pika]=1651%2F2009.

Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009). Saatavilla 28.5.2014 osoitteesta: http://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090897?search[type]=pika&search[pika]=1651%2F2009.

Laki metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksista 1474/1995. Saatavilla 28.5.2014 osoitteesta: http://finlex.fi/fi/laki/alkup/1995/19951474?search[type]=pika&search[pika]=1474%2F 1995.

Laki vesilain muuttamisesta 79/1995. Saatavilla 28.5.2014 osoitteesta: http://finlex.fi/fi/laki/alkup/ 1995/19950079?search[type]=pika&search[pika]=79%2F1995.

Laki ympäristöhallinnosta 55/1995. Saatavilla 28.5.2014 osoitteesta: http://finlex.fi/fi/laki/alkup/ 1995/19950055?search[type]=pika&search[pika]=55%2F1995.

Laki ympäristölupavirastoista 87/2000. Saatavilla 28.5.2014 osoitteesta: http://finlex.fi/fi/laki/ alkup/2000/20000087?search[type]=pika&search[pika]=87%2F2000.

Lanning, H. R. (1999). Matkaopas muutokseen. Miten kehität organisaatiota tehokkaasti ja hallitusti. Hämeenlinna: Karisto Oy.

Latvala, E. & Vanhanen-Nuutinen, L. (2001). Laadullisen hoitotieteellisen tutkimuksen perusprosessi: sisällönanalyysi. Teoksessa Janhonen, S. & Nikkonen, M. (toim.) Laadulliset tutkimusmenetelmät hoitotieteessä (s. 21–43). Helsinki: WSOY.

Leach, S., Stewart, J. & Walsh, K. (1994). The changing organisation and management of local government. UK: The MacMillan Press Ltd.

Leavitt, H. (1965). Applied organizational change in industry: structural, technological, and humanistic approaches. Teoksessa March J.G. (ed.), Handbook of organizations (s. 1144-1170). Chicago: Rand McNally & Company.

Le Galés, P. (1998). Conclusion -government and governance of regions: structural weakness and new mobilization. Teoksessa Le Galés, P. & Lequesne, C. (eds.) Regions in Europe (s. 239-267). London: Routledge.

Lehto, T.M. & Sutela, H. (2008). Työolojen kolme vuosikymmentä. Työolotutkimusten tuloksia 1977–2008. Tilastokeskus. Helsinki: Multiprint.

Lehtomaa, M. (2005). Fenomenologinen kokemuksen tutkimus: haastattelu, analyysi ja ymmärtäminen. Teoksessa Perttula, J. & Latomaa, T. (toim.) Kokemuksen tutkimus. Merkitys-tulkinta-ymmärtäminen (s.163–194). Helsinki: Dialogia.

Leino-Kaukiainen, P. (1999). Vesistöistä viemäreiksi. Vesiensuojelu Suomessa 1945–1970. Teoksessa Laakkonen, S., Laurila, S. & Rahikainen, M. (toim.) Harmaat aallot. Ympäristösuojelun tulo Suomeen (s. 33–67). Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Leinonen, M. (1981). Ympäristöekologia. Jyväskylä: Gummerus Osakeyhtiö.

Lewin, D. (2009). Public sector compensation. Teoksessa By, R.T. & Calum, M. (eds). Managing organizational change in public services (s. 135-156). London, New York: Routledge.

Lewin, K. (1951). Field Theory of Social Science. New York: Harper & Brothers Publishers.

Lewin, K. (Cartwright D. ed.) (1976). Field Theory in Social Science. Selected Theoretical Papers. Chicago: Midway reprint.

Linnamaa, R. & Sotarauta, M. (2001). Verkostot instituutioiden ja järjestelmien kahleissa. Teoksessa Sotarauta, M. & Mustikkamäki, N. (2001). Alueiden kilpailukyvyn kahdeksan elementtiä (s. 60–76). Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Linnamaa, R. (2004). Verkostojen toimivuus ja alueen kilpailukyky. Helsinki: HAUS Kehittämiskeskus Oy.

Lohrum, C. (1997). Towards an understanding of workplace resistance in post-acquisition integration. Helsinki: Helsingin kauppakorkeakoulun HeSE Print.

Louis, M. (1985a). Perspectives on organizational culture. Introduction. Teoksessa Frost, P.J., Moore, L.F., Louis, M.R., Lundberg, C.C. & Martin, J. (eds.) Organizational culture (s. 27-29). Beverly Hills: Sage Publications.

Louis, M. (1985b). An investigator´s guide to workplace culture. Teoksessa Frost, P.J., Moore, L.F., Louis, M.R., Lundberg, C.C. & Martin, J. (eds.) Organizational culture (s. 73-93). Beverly Hills: Sage Publications.

Lukkarinen, H. (2001). Ihmisten kokemukset hoitotieteellisenä tutkimusilmiönä: fenomenologinen lähestymistapa. Teoksessa Janhonen, S. & Nikkonen, M. (toim.) Laadulliset tutkimusmenetelmät hoitotieteessä (s. 116- 165). Helsinki: WSOY.

Lukkarinen, H. (2005). Monimetodinen kokemuksen tutkimus: fenomenologisen ja positivistisen tutkimustavan yhdistäminen. Teoksessa Perttula, J. & Latomaa, T. (toim.) Kokemuksen tutkimus. Merkitys-tulkinta-ymmärtäminen (s.227–253). Helsinki: Dialogia.

Lyytimäki, J. & Hakala, H. (2008). Ympäristön tila ja suojelu Suomessa. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.

Lämsä, A-M. (2005). Sitoutumisen johtaminen postmodernissa organisaatiossa. Yritystalous 2005 (3) (s. 28–32).

Lämsä, A-M. & Hautala, T. (2005). Organisaatiokäyttäytymisen perusteet. Helsinki: Edita Prima Oy.

Lämsä, A-M. & Savolainen, T. (2000). The nature of managerial commitment to strategic change. Leadership & Organization Development Journal 21(6) (s. 297–306).

Maakuntajakolaki 1159/1997. Saatavilla 28.5.2014 osoitteessa: http://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971159?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=maakuntajakolaki.

Martin, J. (2003). Meta-theoretical Controversies in Studying Organizational Culture. Teoksessa Tsoukas, H. & Knudsen, C. (eds.) The Oxford Handbook of Organization Theory (s. 392-419). Oxford: Oxford University Press.

Martola, U. & Santala, R. (1997). BPR - muutoksen johtaminen. Helsinki: WSOY.

Matikainen, J.(1999). Organisaatiokulttuuri muutoksessa. Haettu 9.5.2014 osoitteesta http://blogs.helsinki.fi/jmatikai/files/2009/01/organisaatiokulttuurinmuutos.pdf.

Mauno, S. & Virolainen, M. (1996). Työntekijät organisaatiomuutoksessa. Muutosten kokeminen, epävarmuus ja hyvinvointi neljässä työorganisaatiossa. Jyväskylä: Jyväskylän yliopiston yhteiskuntapolitiikan työpapereita. No. 95.

McNabb, D.E. (2008). Research Methods in Public Administration and Nonprofit Management. Quantitative and Qualitative approaches. Second Edition. Armonk, London: M.E. Sharpe.

Metcalfe, L. (1993). Public Management: From Imitation to Innovation. Teoksessa Kooiman, J. (ed.) Modern Government-Society Interactions (s. 173-189). London: Sage Publications.

Metsonpolku.fi. Haettu 27.5.2014 osoitteesta: http://www.metsonpolku.fi/fi/METSO/index.php.

Metsämuuronen, J. (2001). Monimuuttujamenetelmien perusteet SPSS -ympäristössä. Helsinki: International Methelp Ky.

Meyer, J.P. & Allen, N.J. (1997). Commitment in the workplace. Theory, research and application. London, New Delhi: Sage Publications.

Mickwitz, P. (2003). A Framework for Evaluating Environmental Policy Instruments. Context and Concepts. Evaluation 9(4) (s. 415–436).

Mintzberg, H. 1979. The Structuring of Organizations. A Synthesis of the Research. Englewoods Cliffs:Prentice-Hall Inc.

Mintzberg, H. 1983. Structure in Fives. Designing Effective Organizations. Englewoods Cliffs:Prentice-Hall Inc.

Moilanen, P. & Räihä, P. (2001). Merkitysrakenteiden tulkinta. Teoksessa Aaltola, J. & Valli, R. (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin (s. 44–67). Jyväskylä: PS - kustannus.

Morrow, P. C. (1993). The theory and measurement of work commitment. Teoksessa Morrow, P. C. (ed.) The theory and measurement of work commitment (s. 157-169). Greenwich, London: Jai Press Inc.

Munduate, L. & Bennebroek Gravenhorst, K.M. (2003). Power Dynamics and Organizational Change: an Introduction. Applied Psychology: an International Review 52(1) (s.1-13).

Möttönen, S. (2002). Henkilöstön edustajien vaikutus organisaation managerialistiseen kehittämiseen. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4 (s. 357–374).

Nadler, D.A. & Tushman, M.L. (1988). Strategic Organization Design. Glenview, London: Scott, Foresman and Company.

Nadler, D.A. & Tushman, M. L. (1990). Beyond Charismatic Leader: Leadership and Organizational Change. Californian Management Review 32(2) (s. 77-97).

Nadler, D.A. & Tushman, M. L. (1997). Competing by Design. The Power of Organizational Architecture. New York, Oxford: Oxford University Press.

Nakari, R. & Sjöblom, S. (2009). Toimiva kunnallinen palveluorganisaatio. Acta nro 209. Tampereen yliopisto. Svenska social och kommunal högskolan vid Helsingfors.

Nakari, R. & Valtee, P. (1995). Menestyvä työyhteisö. Yhteistoiminnallisuuden näkökulmia työyhteisön kehittämiseen. Helsingin kaupunki. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Netra.fi. Valtion raportointi palvelu. Haettu 6.4.2012.

Nicholson, N. (1993). Organizational change. Teoksessa Mabey, C. & Mayon-White B. (eds.) Managing change (s. 207–211). Second edition. London: Chapman.

Niemi, J. (2009). Ympäristönseuranta Suomessa 2009–2012. Suomen ympäristökeskuksen julkaisuja, Suomen ympäristö 11. Helsinki: Edita Prima Oy.

Niemi-Iilahti, A., Stenvall, J. & Ståhlberg, K. (2002): Iskukykyisempi Suomi. Suomalaisen aluehallinnon kokonaisarviointi ja kehittämislinjauksia. Sisäasiainministeriön julkaisuja 12. Haettu 28.4.2014 osoitteesta: http://www10.poliisi.fi/intermin/biblio.nsf/8829CB45829A917CC2256C5900484A85/$file/IskukykykyisempiSuomi.pdf.

Nummenmaa, L. (2009). Käyttäytymistieteiden tilastolliset menetelmät. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Nyholm, I. (2008). Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta. Tampereen yliopisto. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Onnettomuustutkintakeskus. (2014). Ympäristöonnettomuus Talvivaaran kaivoksella marraskuussa 2012. Tutkintaselostus 5/2014. Haettu 16. 2 2014 osoitteesta: http://www.turvallisuustutkinta.fi/ material/attachments/otkes/tutkintaselostukset/fi/muutonnettomuudet/2012/k2wFN7MMJ/Y2012-03_Tutkintaselostus.pdf.

Orlikowski, W. J. (1996). Improvising Organizational Transformation Over Time: A Situated Change perspective. Information Systems research 7 (s. 63-92).

Osborne, S.P. & Brown, K. (2005). Managing Change and Innovation in Public Service Organizations. London, New York: Routledge.

Onwoguebuzie, A.J. & Johnson, R.B. (2006). The validity issue in mixed research. Research in the Schools, Vol. 13 (1) (s. 48–63).

Palmer, B. (2004). Muutosvastarinta ja sen käsittely. Yritystalous 4 (s. 59–64).

Palokangas, R. (1983). Ympäristönsuojelun hallinto. Teoksessa Ruuhijärvi, R. & Häyrinen, U. (toim.) Ympäristönsuojelu 1. Ympäristön pilaantuminen ja hoito (s. 29–47). Tampere: Tampereen Kirjapaino Oy, Tamprint.

Palokangas, R., Tarukannel, V. & Nuuja, I. 1986. Ympäristönsuojelun hallinto ja lainsäädäntö. Helsinki: Otava.

Parker, R. & Bradley, L. (2000). Organisational Culture in the Public Sector: evidence from six organizations. International Journal of Public Sector Management 13(2) (s. 125–141).

Perttula, J. (2005). Kokemus ja kokemuksen tutkimus. Fenomenologisen erityistieteen tieteenteoria. Teoksessa Perttula, J. & Latomaa, T. (toim.) Kokemuksen tutkimus. Merkitys-tulkinta-ymmärtäminen (s.115–162). Helsinki: Dialogia.

Pettigrew, A. (1979). On studying organizational culture. Administrative Science Quaterly (s. 570-581).

Pettigrew, A. (1987). Context and action in the transformation of the firm. Journal of Management Studies 24(6) (s. 649-670).

Pettigrew, A. & Whipp, R. (1991). Managing Change for Competitive Success. Oxford: Blackwell.

Pettigrew, A. & Whipp, R. (1993). Understanding the environment. Teoksessa Mabey, C. & Mayon-White B. (eds.) Managing change (s. 5-19). Second edition. London: Chapman.

Pfeffer, J. (1992). Managing with power. Politics and influence in organizations. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.

Pfeffer, J. (1993). Understanding power in organizations. Teoksessa Mabey, C. & Mayon-White B. (eds.) Managing change (s. 201–206). Second edition. London: Chapman.

Pietarinen, J., Jokinen, P., Järvikoski, T., Hoffren, J. & Gustafsson J. (toim.) (1997). Ympäristönsuojelu ja yhteiskunta. Turun yliopiston täydennyskeskuksen julkaisuja A: 59. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Pihlajasaari, P., Feldt, GT., Lämsä, A-M., Huhtala, M. & Tolvanen, A. (2013). Eettinen kuormittuneisuus ja sen yhteydet eettiseen organisaatiokulttuuriin kaupunkiorganisaatiossa, suunnittelutoimistossa ja pankissa. Hallinnon tutkimus 32(2) (s. 75–94).

Porras, J.I. & Silvers, C. (1991). Organization development and transformation. Annual Review of Psychology 42 (s. 51–78).

Poutanen, T. (1998). Luonnonsuojelun merkkipaaluja. Luonnonsuojelija 1. Haettu 25.3.2014 osoitteesta: http://www.sll.fi/jarjesto/historia-alasivut/merkkipaaluja.

Puomio, E. R. (2012). ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen tehtävien järjestämisvaihtoehdot. Ympäristöministeriön raportteja 17. Helsinki: Edita Prima Oy.

Pötsönen, R. & Pennanen, P. (1998). Ryhmähaastattelu ja sen käyttömahdollisuudet terveystutkimuksessa. Teoksessa Pötsönen, R. & Välimaa, R. (toim.) Ryhmähaastattelu laadullisen terveystutkimuksen menetelmänä (s. 1-18). Terveystieteiden laitoksen julkaisusarja 9/1998. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino ja ER - Paino Oy.

Raben, C. (1992). Building Strategic Partnerships: Creating and Managing Effective Joint Ventures. Teoksessa Nadler, D.A., Gerstein, M.S. & Shaw, R.B. (eds.) Organizanional Architecture. Designs for Changing Organizations (s. 195-208). San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Rainio, R. (2012). Ympäristöhallinnon alueellisten ympäristötehtävien organisaatiovaihtoehtojen selvittäminen. Ympäristöministeriön raportteja 25. Saatavilla 28.5.2014 osoitteessa: http://www.ym.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Julkaisut/Raportteja_RA/YMra252012_Ymparistohallinnon_ alueellist%287301%29.

Rainio, R. (2013). Ympäristöhallinnon ohjaus- ja kehittämisyksikön perustaminen. Eri vaihtoehtojen vertailu. Ympäristöministeriön raportteja 11. Saatavilla 2.10.2013 osoitteessa: http://www.ym.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Julkaisut/Raportteja_RA/YMra112013_Ymparistohallinnon _ohjaus_ja_%284780%29.

Rajagopalan, N. & Spreitzer, G.M. (1996). Towards a Theory of strategic Change: a Multilens Perspective an Integrative Framework. Academy of Management review 22(1) (s. 48-79).

Reichers, A. E. (1985). A review and reconceptualization of organizational commitment. Academy of Management Review, Vol. 10(3) (s. 465–476).

Reina, T. (2012). Kahden tulen välissä - aluehallinnon tila ja tulevaisuus? Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia -sarjan julkaisu nro 85. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Roiko-Jokela, H. (1999). Suomi elää metsissä ja metsistä. Arvokeskustelua metsiensuojelusta. Teoksessa Soikkanen, T. (toim.) Ympäristöhistorian näkökulmia. Piispan apajilta trooppiseen helvettiin (s. 59–87). Turun yliopiston Poliittisen historian tutkimuksia 14. Turku: Karhu-Kopio Oy.

Rush, M.C., Schoel, W. A. & Barnard, S.M. (1995). Psychological resiliency in the public sector. "Hardiness" and pressure for change. Journal of Vocational Behavior, 46 (s.17-39).

Ruuhijärvi, R. & Häyrinen, U. (toim.). (1983). Ympäristönsuojelu 1. Ympäristön pilaantuminen ja hoito. Tampere: Tampereen Kirjapaino Oy, Tamprint.

Ruusuvuori, J. (2010). Vuorovaikutus ja valta haastattelussa. Keskusteluanalyyttinen näkökulma. Teoksessa Ruusuvuori, J., Nikander, P. & Hyvärinen, M. (toim.) Haastattelun analyysi (s. 269–299). Tampere: Vastapaino.

Saari, R. (2012). Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä TE -toimistojen yhtenäisempi, vaikuttavampi ja tuloksellisempi toiminta. TEM raportteja 31. Saatavilla 28.5.2014 osoitteessa: http://www.tem.fi/files/35120/TEMrap_31_2012.pdf.

Saaristo, K. 2000. Avoin asiantuntijuus. Ympäristökysymys ja monimuotoinen ekspertiisi. Nykykulttuurin tutkimuskeskuksen julkaisuja 66. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy.

Salaman, G. (1979). Work organizations- resistance & control. London, New York: Longman.

Salminen, A. (1993). Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus.

Salminen, A. (2008). Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet. Helsinki: Edita Prima Oy.

Santalainen, T. & Huttunen, P. (1993). Strateginen johtaminen julkisessa hallinnossa. Jyväskylä: Weilin+Göös.

Savolainen, T. (2001). Muutoksen johtaminen ideologisena ja strategisena haasteena. Teoksessa Balanced scorecard valtionhallinnossa. Balanced Scorecard forum 2000 (s. 17–23). Valtiovarainministeriö. Saatavilla 28.5.2014 osoitteessa: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_ julkaisut/08_muut_julkaisut/8666_fi.pdf.

Savolainen, L., Lammintakanen, J., Kivinen, T. & Sarkkinen, H. (2008). Seutuyhteistyö henkilöstön kokemana muutoksena. Terveydenhuollon henkilöstön kokemuksia seutuyhteistyöstä. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3 (s. 274–288).

Schein, E. (1965). (suom. Talvio, P. 1977). Organisaatiopsykologia. Viides painos. Jyväskylä: Gummerus Oy.

Schein, E. (1985). (suom. Liljamo, R. & Miettinen, A. 1987). Organisaatiokulttuuri ja johtaminen. Espoo: Weilin-Göös.

Schein, E. (2010). Organizational culture and leadership. Fourth edition. Hoboken: Jossey-Bass.

Scott, R. (1981). Organizations. Rational, Natural and open Systems. New Jersey: Prentice Hall.

Seeck, H. 2012. Johtamisopit Suomessa. Taylorismista innovaatioteorioihin. Kolmas, uudistettu painos. Helsinki: Gaudeamus University Press.

Selznick, P. (1968). Modern organisations teori. Stockholm: Bokförlaget Prisma, svenska Civilekonomföreningen.

Senior, B. (2002). Organizational change. Second edition. London: Prentice Hall.

Sisäasiainministeriö (2004). Kootuin voimin vaikuttavampaan aluehallintoon. Selvityshenkilö Esko Riepulan ehdotukset aluehallinnon vahvistamiseksi. Sisäasiainministeriön julkaisuja 12. Saatavilla 15.10.2013 osoitteessa: http://www.intermin.fi/julkaisu/122004.

Smircich, L. (1985). Is the concept of culture a paradigm for understanding organizations and ourselves? Teoksessa Frost, P.J., Moore, L.F., Louis, M.R., Lundberg, C.C. & Martin, J. (eds.) Organizational culture (s. 55-72). Beverly Hills: Sage Publications.

Sotarauta, M. & Lakso, T. (2000). Muutoksen johtaminen ja luova jännite. ACTA -sarja nro 132. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Sotarauta, M., Mustikkamäki, N. & Linnamaa, R. (2001). Alueet uusien haasteiden edessä. Teoksessa Sotarauta, M. & Mustikkamäki, N. (toim.) Alueiden kilpailukyvyn kahdeksan elementtiä (s. 13–20). Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Stenvall, J. (1997). Yhteisöllisyydestä erottautumiseen. Hallinnon kehittämisen kieli. Teoksessa Mälkiä, M. & Stenvall, J: (toim.) Kielen vallassa. Näkökulmia politiikan, uskonnon ja julkishallinnon kieleen (s. 177–201). Tampere: Tampere University Press.

Stenvall, J. (1999). Aluehallinto 2000. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy - Juvenes Print.

Stenvall, J., Majoinen, K., Syväjärvi, A., Vakkala, H. & Selin, A. (2007). ”Mees romppeines siihen.” Henkilöstövoimavarojen hallinta ja muutoksen johtaminen kuntafuusiossa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Stenvall, J. & Virtanen, P. (2007). Muutosta johtamassa. Helsinki: Edita Prima Oy.

Stenvall, J., Syväjärvi, A. & Vakkala, H. (2008). ”Kun romppeet ovat paikoillaan.” Onnistunut kuntafuusio – pehmeä vai kova henkilöstöjohtaminen? Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Suomen maakuntien liitot 2010. Suomen maakuntien liittojen Internet sivut. Haettu 16. 10 2013 osoitteesta: http://www.kunnat.net/fi/kunnat/maakunnat.

Suorsa, T. (2011). Kokemuksen yksilöllisyys, yhteisyys ja yhteiskunnallisuus. Subjektitieteellisestä kokemustutkimuksesta. Teoksessa Latomaa, T. & Suorsa, T. (toim.) Kokemuksen tutkimus II. Ymmärtävän psykologian syntyhistoriaa ja kehityslinjoja (s. 174–231). Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus.

Sveiby, K.E. 1990. Valta ja johtaminen asiantuntijaorganisaatiossa. Suom. Ullan Arkki Oy/Ulla Ropponen. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Sveiby, K.E. & Risling, A. 1987. Tietoyrityksen johtaminen -vuosisadan haaste? (Suom. Tillman Maarit) Espoo: Amer-yhtymä Oy Weilin-Göösin kirjapaino.

Syväjärvi, A., Perttula, J. Stenvall, J. & Vakkala, H. (2007). Psykologisen johtamisen haaste kompleksisessa muutostilanteessa ja ihmisten muutosdynamiikassa. Hallinnon tutkimus 3 (s.3-17).

Syväjärvi, A. & Vakkala, H. (2009). Henkilöstön perehdyttäminen ja psykologinen johtamisorientaatio kuntien muutostilanteissa. Kunnallistieteteellinen aikakauskirja 3 (s.315–335).

Sztompka, P. (1993). The Sosiology of Social Change. Oxford: Blackwell.

Temmes, M. (1987). Hallintokoneiston autonomisuus. Acta Universitatis Tamperensis ser. A vol. 218. Tampere: Tampereen Pikakopio Oy.

Temmes, M. 1992. Julkiset asiantuntijaorganisaatiot. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Temmes, M. (1994a). Eurooppalaiset esikuvamme. uudistuvan hallintoajattelun lähteillä. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus.

Temmes, M. (1994b). Hallinto puntarissa. Hallintouudistusten arvioinnin mahdollisuudet ja edellytykset. Helsinki: Painatuskeskus Oy.

Temmes, M. (2003). Hallintouudistusten epäonnistumiset – syyt ja seuraukset. Hallinnon tutkimus 3 (s. 227- 243).

Temmes, M. & Kiviniemi, M. (1997). Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995. Helsinki: Oy Edita Ab.

Tesch, R. (1990). Qualitative research. Analysis types and software tools. Basingstoke: Burges Science Press.

Tidd, J., Bessant, J. & Pavitt, K. (2001). Managing Innovation: Integrating Technological, Market and Organizational Change. Chichester: Wiley.

Tiihonen, S. (1987), Byrokratia hallintohistorian ongelmana ja tutkimuskohteena. Julkishallinnon julkaisusarja B, nro 3. Tampere: Tampereen yliopisto. Jäljennepalvelu.

Tikkanen, H. & Pölönen, P. (1996). BPR Projects in Finland. An Evaluation of Change Management Practices in 21 Large Finnish Organisations. Business Process Re-engineering & Management Journal 2(3) (s.10-25).

Tilastokeskus.fi. Haettu 11.10.2011.

Timonen, L. (2010). Rakennemuutos vai rakennemuutokset? Alueellinen näkökulma monisyiseen muutosprosessiin. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2 (s.120–139).

Trader-Leigh, K.E. (2002). Case study: Identifying Resistance in Managing Change. Journal of Organizational Change Management 15 (2) (s. 138-155).

Trice, H.M. & Beyer, J.M. (1993). The cultures of work organizations. New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs.

Tsoukas, H. & Chia, R. (2005). On Organizational Becoming: Rethinking Organizational Change. Teoksessa Tsoukas, H. (ed.) Complex Knowledge. Studies in Organizational Epistemology (s.181-209). Oxford: Oxford University Press.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2003). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Turpeinen, A. & Rainio, R. (2013). Ympäristöministeriön raportteja 2. Talvivaaraselvitys. Helsinki. Saatavilla 28.5.2014 osoitteessa: http://www.ym.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Julkaisut/Raportteja_RA/ YMra_22013_Talvivaaraselvitys%284751%29.

Tähtinen, J. & Isoaho, H. (2001). Tilastollisen analyysin lähtökohtia. Julkaisusarja C, Oppimateriaalit:13. Turku: Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunta.

Töttö, P. (2005). Syvällistä ja pinnallista. Teoria, empiria ja kausaalisuus sosiaalitutkimuksessa. Toinen painos. Tampere: Vastapaino.

Töttö, P. (2012). Paljonko on paljon? Luvuilla argumentoinnista empiirisessä tutkimuksessa. Tampere: Vastapaino.

Vakkala, H. (2012). Henkilöstö kuntauudistuksissa. Psykologinen johtamisorientaatio muutoksen ja henkilöstövoimavarojen johtamisen edellytyksenä. Acta-väitöskirja. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Vakkala, H. (2012). Henkilöstö kuntauudistuksissa. Psykologinen johtamisorientaatio muutoksen ja henkilöstövoimavarojen johtamisen edellytyksenä. Lectio praecursoria. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2 (s. 167–170).

Valentine H. & Constable, J. (2007). Change at the top. An evaluation of major changes to leadership, management and organisational structures at Anglia Ruskin University. Teoksessa Marshall, S. (ed.) Strategic Leadership of Change in Higher Education (s. 54-65). London, New York: Routledge.

Valtioneuvosto (1991). Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelma (1991–1995). Haettu 7.4.2014 osoitteesta: http://valtioneuvosto.fi/tietoavaltioneuvostosta/hallitukset/hallitusohjelmat/ vanhat/aho/fi.jsp.

Valtioneuvosto (2007). Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. Haettu 7. 4 2014 osoitteesta: http://www.aka.fi/Tiedostot/Strategiat/hallitusohjelma2007.pdf.

Valtioneuvosto (2011). Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. Haettu 7.4.2014 osoitteesta: http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/fi.pdf.

Valtioneuvosto.fi/ajankohtaista. Haettu 21.3.2014.

Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista 906/2009. Saatavilla 28.5.2014 osoitteessa: http://finlex.fi/fi/laki/alkup/2009/20090906?search[type]=pika&search[pika]=906%2F2009.

Valtioneuvoston kanslia (2013). Eduskunnalle syysistuntokaudella 2013 annettavat hallituksen esitykset. Haettu 2.10.2013 osoitteesta: http://valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkinen/pdf/2013/ hallituksen esitykset-2013/HE-luettelo_syysistuntokausi_2013.pdf.

Valtioneuvoston sanasto (1992). Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Valtiovarainministeriö (2008). Aluehallinnon uudistamishanke. Väliraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 19a. Hallinnon kehittäminen. Helsinki: Edita Prima Oy.

Valtiovarainministeriö (2012). Aluehallintouudistuksen toimeenpano ja toteutuminen. Työryhmän raportti eduskunnalle annettavaa selontekoa varten. Valtiovarainministeriön julkaisuja 28. Hallinnon kehittäminen. Helsinki: Suomen yliopistopaino Oy - Juvenes Print.

Valtiovarainministeriö (2013). Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta. Saatavilla 28.5.2014 osoitteessa:

http://www.vm.fi/vm/fi/ 04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/Valtioneuvoston_selonteko_Eduskunnalle.pdf.

Valtiovarainministeriön tiedote 156/2009. Haettu 27.5.2014 osoitteesta: https://www.vm.fi/vm/fi/ 03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20091120Uusiva/name.jsp.

Valtonen, A. (2005). Ryhmäkeskustelut -millainen metodi? Teoksessa Ruusuvuori, J. & Tiittula, L. (toim.) Haastattelu. Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus (s. 223–241). Tampere: Vastapaino.

Van de Ven, A.H. & Poole, M.S. (2005). Alternative Approaches for Studying Organizational Change. Organization Studies 26(9) (s.1377-1404).

Van de Ven, A.H. & Poole, M.S. (1995). Explaining development and change in organizations. Academy of Management Review 20(3) (s. 510-540).

Van Maanen. J. & Barley, S.R. (1985). Cultural organization. Fragments of a Theory. Teok - sessa Frost, P.J., Moore, L.F., Louis, M.R., Lundberg, C.C. & Martin, J. (eds.) Organizational culture (s. 31-54). Beverly Hills: Sage Publications.

Vartola, J. (1979). Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta. Tutkimus julkishallinnon kriisiteeseistä ja Max Weberin byrokratiateoriasta sekä näiden välisistä suhteista valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelman valossa. Acta Universitatis Tamperensis ser. A vol. 103. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Vartola, J. (2004). Näkökulmia byrokratiaan. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy - Juvenes Print.

Vehkalahti, K. (2008). Kyselytutkimuksen mittarit ja menetelmät. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Viinamäki, O-P. & Salminen, A. (2008). Aluehallintojen mosaiikki. Kansainvälisiä vertailevia huomioita aluehallintojen nykytilasta ja uudistuksista. Valtiovarainministeriön julkaisuja 8. Helsinki: Edita Prima Oy.

Viitala, R. (2004). Henkilöstöjohtaminen. Helsinki: Edita Prima Oy.

Virtanen, P. & Stenvall, J. (2010). Julkinen johtaminen. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Virtanen, T. (2011). Hallintotiede tieteenä – hallinnollisen toiminnan näkökulma omalajisen tieteen perustana. Teoksessa Virtanen, T., Ahonen, P., Syväjärvi, A., Vartiainen, P., Vartola, J. & Vuori, J. (toim.) Suomalainen hallinnon tutkimus. Mistä, Mitä, Minne? (s. 324–370). Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy –Juvenes Print.

Vm.fi/hallinnonkehittäminen. Haettu 30. 09 2013 osoitteesta: http://www.vm.fi/vm/fi/13_ hallinnon_kehittaminen/02_hallintorakenteen_kehittaminen/01_aluehallinto/index.jsp.

Vm.fi/suomenaluehallinto/2011. Haettu 25. 3 2014 osoitteesta: http://www.vm.fi /vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20110314Suomen/name.jsp.

Vuorisalo, T. (2002). Ympäristöekologia. Ympäristönsuojelun ekologiset perusteet ja alkuperäisen luonnonsuojelu. Turku: Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja A:86.

Weick, K. (1998). Introductory Essay. Improvisation as a Mindset for Organizational Analysis. School of Business Administration (s. 543-555).

Weick, K. & Quinn, R.E. (1999). Organizational Change and Development. Annual Review of Psychology (s. 361–386).

Whetten, D. (1989). What constitutes a theoretical contribution. Academy of Management Review 14 (s. 490-495).

Wilkinson, D. (1996). Whole system development –rethinking public service management. International Journal of Public Management, Vol. 10 (7) (s. 505–533).

YK:n raportti luonnonvarain järkevästä käytöstä ja ympäristönsuojelusta (1972). Luonnonvarat ja ympäristö. Porvoo: Werner Söderström Osakeyhtiö.

Ylikoski, M. (1990). Työyhteisö muutosmurroksessa. Ihmisyys muutoksen kohtaamisessa ja johtamisessa. Helsinki: Työturvallisuuskeskus.

Ymparisto.fi/a. Haettu elokuu 2010 osoitteesta: http://www.ymparisto.fi.

Ymparisto.fi/b. Haettu marraskuu 2011 osoitteesta: http://www.ymparisto.fi.

Ymparisto.fi/ajankohtaista. Haettu 11.4.2014 osoitteesta: http://www.ym.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Tiedotepalvelu/Ymparistoministerioon_perustettava_ohjau%2827935%29.

Ymparisto.fi/historia. Ympäristöhallinnon vahvistuminen vesipiiristä ympäristökeskukseksi. Haettu 3. 12 2012 osoitteesta: http://www.ymparisto.fi/fi-FI/PohjoisPohjanmaan_ymparistohistoria/ Ymparistohallinnon_vahvistuminen_vesipii%2815324%29.

Ympäristöhallinnon ohjauksen ja kehittämisen vahvistaminen. (2013). Työryhmän ehdotus. Ympäristöministeriön raportteja 20. Saatavilla 2.10.2013 osoitteessa: http://www.ym.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Julkaisut/Raportteja_RA/YMra202013_Ymparistohallinnon_ohjauksen_%2817046%29.

Ympäristöministeriön historiikki 1983–2003. Saatavilla 28.5.2014 osoitteessa: http://www.ym.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Julkaisut/Esitteet.

Ympäristöministeriön tulevaisuuskatsaus (2010). Yhdessä kestävään tulevaisuuteen. Ympäristövastuullinen, osallisuutta tukeva yhteiskunta, monimuotoinen luonto ja hyvinvointia edistävä ympäristö. Ympäristöministeriön raportteja 18. Helsinki. Saatavilla 28.5.2014 osoitteessa: http://www.ym.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Julkaisut/Raportteja_RA/YMra182010_Yhdessa_kestavaan_ tulevaisuut%284352%29.

Ympäristönsuojelulaki 86/2000. Saatavilla 28.5.2014 osoitteessa: http://finlex.fi/fi/laki/alkup/2000/ 20000086?search[type]=pika&search[pika]=Ymp%C3%A4rist%C3%B6nsuojelulaki%2086%2F2000.

Ympäristösanakirja En Dic. Haettu 19. 11 2012 osoitteesta: http://mot.kielikone.fi/mot/endic/ netmot.exe?UI=fied.

Yukl, G. (2010). Leadership in Organizations. (Seventh edition). New Jersey: Pearson prentice Hall.

Åhman, H. (2003). Oman mielen johtaminen -näkemyksiä ja kokemuksia yksilön menestymisestä postmodernissa organisaatiossa. Helsinki: HUT Industrial Management and Work and Organizational Psychology. Dissertation series No. 12. Espoo: Teknillinen korkeakoulu.

Liitteet

Liite 1. Kutsu kyselytutkimukseen.

Arvoisa valtion alueellisen ympäristöhallinnon henkilöstön edustaja,

Teillä on nyt mahdollisuus ilmaista mielipiteenne viime vuoden aluehallintouudistuksesta ja olla vaikuttamassa ympäristöhallinnon tulevaisuuden kehittämiseen.

Tutkimuksessa selvitetään millainen olisi henkilöstön kokemusten ja näkemysten mukainen toimiva ympäristöhallinto. Toisaalta halutaan kehittää menetelmiä hallintouudistusten vaikutusten arviointiin ympäristön- ja luonnonsuojelussa.

Tutkijana toimii hallintotieteiden ja filosofian maisteri, biologi Susanna Järvi ja työtä ohjaa julkishallinnon professori Juha Vartola Tampereen yliopiston Johtamiskorkeakoulusta.

Tutkimuksen aineistonkeruu on kaksivaiheinen: 1. Sähköinen kyselylomake ELY-keskusten Ympäristö- ja luonnonvaravastuualueiden henkilöstöille. 2. ELY-keskusten Ympäristö- ja luonnonvaravastuualueiden henkilöstöjen edustajien haastattelu.

Sähköinen lomake pyydetään palauttamaan 5.1.2012 mennessä. Lomakkeen täyttämiseen kuluu noin 15–20 minuuttia. Vastaamisen voi tarvittaessa keskeyttää ja jatkaa myöhemmin loppuun. Lomake palautetaan Lähetä lomake-painikkeella.

Vastaukset käsitellään tutkimuksessa niin, ettei kenenkään henkilöllisyys ole selvitettävissä.

Vastaan mielelläni tutkimusta koskeviin kysymyksiin.

Kiitos ajastanne ja osallistumisestanne tutkimukseen.

Ystävällisin terveisin,
Susanna Järvi
Tutkija, FM, HM
Johtamiskorkeakoulu, Tampereen yliopisto, e-mail: susanna.jarvi@uta.fi

Liite 2. Kyselytutkimuksen lomake.

Lomakkeen täyttämiseen kuluu aikaa noin 15–20 minuuttia. Täyttämisen voi keskeyttää ja jatkaa myöhemmin uudestaan.
Kyselylomakkeen kaikki vastaukset käsitellään tutkimuksessa niin, ettei kenenkään henkilöllisyys ole selvitettävissä.
Tutkimuksen taustalla on valtion aluehallintouudistus, ALKU -hanke ja tutkimuskohteena on alueellinen ympäristöhallinto. Tutkimuksen avulla on tarkoitus arvioida aluehallinnon uudistuksen vaikutuksia ympäristön- ja luonnonsuojelun toteuttamiseen.

Valtion alueellisen ympäristöhallinnon kehittämistä koskeva tutkimus

Lomake koostuu viidestä aihealueesta, jotka liittyvät ympäristöhallintoon ja siinä tapahtuneisiin organisaatiomuutoksiin. Aihealueet ovat: A. aluehallintouudistuksen tarve ja merkitys. B. aluehallintouudistus ja työ, C. ympäristöhallinto, D. ympäristöhallinnon kehittäminen, E. Euroopan unionin vaikutus ympäristöhallinnossa.
Lomakkeen alussa tiedustellaan vastaajien yleisiä taustatietoja.
Lomakkeessa käytetään käsitettä "päätehtäväalue", jolla tarkoitetaan sitä, mikä on oma pääasiallinen toimenkuvanne. Vaihtoehtoja ovat ympäristönsuojeluun, luonnonsuojeluun, ympäristön tilan seurantaan, alueiden käyttöön ja rakentamiseen sekä vesivarojen käyttöön ja hoitoon liittyvät tehtävät. Mikäli toimenkuvanne on jokin muu, voitte ilmoittaa sen taustatiedoissa kohdissa F6 ja F7.
Tehtävien jaottelu on koottu suoraan ympäristöhallinnon nettisivuilta: Ympäristönsuojelulla tarkoitetaan tässä ilmastonmuutoksen hillitsemistä, otsonikerroksen suojelua, ilmansuojelua, meluntorjuntaa, vesiensuojelua, jätteitä ja jätehuoltoa, maaperänsuojelua sekä ympäristön hoitoa ja kunnostusta. Luonnonsuojelulla tarkoitetaan tässä luonnon monimuotoisuuden turvaamista yleisesti. Ympäristön tilan seurannalla tarkoitetaan tässä rehevöitymisen, happamoitumisen, otsonikadon, ilmastonmuutoksen, ympäristön kemikalisoitumisen, jätteiden, melun ja tärinän yms. seurantaa. Alueiden käytöllä ja rakentamisella tarkoitetaan tässä kulttuuriympäristön hoitoa, kulttuuriperintöä, rakennussuojelua, rantarakentamista ja kaavoitusta. Vesivarojen käytöllä ja hoidolla tarkoitetaan tässä vesihuoltoa, pohjaveden käyttöä, rantojen kunnostusta, vesistöjen kunnostusta ja hoitoa, tulvia, vesistöjen säännöstelyä, patoja ja patoturvallisuutta sekä vesirakentamista.

Taustatiedot

Seuraavassa kysytään joitain taustatietojanne. Tietoja käytetään vain tilastollista tutkimusta varten. Tiedot käsitellään niin suurissa ryhmissä etteivät yksittäiset vastaukset tule näkyviin.
F1. ELY-keskus, missä työskentelette
F2. Tehtävänimikkeenne?

F3. jos vastasit jokin muu tehtävänimike, niin mikä?
F4. Koulutuksenne ylin taso

- ☐ alempi perusaste (kansakoulu)
- ☐ ylempi perusaste (keskikoulu/peruskoulu)
- ☐ keskiaste (ylioppilas/ammatillinen tutkinto)
- ☐ alin korkea-aste (ei ammattikorkeakoulututkinto esim. teknikko, agrologi)

☐ alempi korkeakouluaste (ammattikorkeakoulu tutkinto/ yliopiston alempi korkeakoulututkinto)

☐ ylempi korkeakouluaste (ylempi ammattikorkeakoulututkinto/ylempi yliopiston korkeakoulututkinto)

☐ tutkijakoulutusaste (lisensiaatin/tohtorin tutkinto)

☐ koulutusaste tuntematon

F5. Koulutuksenne tarkemmin (tutkintonimike, koulutusohjelma ja pääaine)? ?

F6. Mikä seuraavista on päätehtäväalueenne?

F7. jos vastasit jokin muu päätehtäväalue, niin mikä?

F8. Työsuhteenne on

☐ vakituinen

☐ määräaikainen

F9. Kuinka monta vuotta olette työskennellyt ympäristöhallinnossa?

F10. Sukupuoli

☐ Nainen

☐ Mies

F11. Syntymävuotenne?

F12. Oletteko aiemmin ollut mukana ympäristöhallinnon organisaatiouudistuksissa?

☐ kyllä

☐ en

F13. Milloin tämä uudistus tapahtui ja mikä silloin muuttui?

Aluehallintouudistuksen tarve ja merkitys

Valitkaa seuraavista kysymyksistä mielestänne sopivin vaihtoehto.

A1. Mitä yleisesti ajattelette aluehallintouudistuksesta ympäristöhallinnon osalta?

A2. Kuinka paljon henkilöstön määrä on muuttunut uudistuksen myötä oman ELY-keskuksenne Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella?

	kyllä	ei	Miksi?
A3. Pitäisikö mielestänne kaikkien ELY-keskusten Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueiden organisaatiorakenteen olla samanlainen?	○	○	

	kyllä	ei
A4. Onko oman osastonne rakenne muuttunut uudistuksen jälkeen?	○	○

	kyllä	ei
A5. Onko osastonne rakenteen muutos vaikuttanut työhönne?	○	○

A6. Jos vastasit kyllä, niin millä tavoin osastonne rakenteen muutos on vaikuttanut työhönne?

	kyllä	ei
A7. Onko lähin esimiehenne vaihtunut uudistuksen jälkeen?	○	○

	kyllä	ei	en tiedä
A8. Jos vastasit kyllä, niin onko esimiehenne vaihtumiseen ollut syynä uudistus?	○	○	○

Seuraavassa esitetään väittämiä, jotka liittyvät aluehallintouudistukseen (ALKU -hankkeeseen). Väittämissä esiintyvä ilmaus "uudistuksen myötä" tarkoittaa, että tilanne tällä hetkellä on erilainen kuin ennen uudistusta ja tähän ovat syynä nimenomaan uudistukseen liittyvät seikat.
Päätehtäväalueella tarkoitetaan sitä, mikä on oma pääasiallinen toimenkuvanne. Vaihtoehtoja ovat ympäristönsuojeluun, luonnonsuojeluun, ympäristön tilan seurantaan, alueiden käyttöön ja rakentamiseen sekä vesivarojen käyttöön ja hoitoon liittyvät tehtävät. Mikäli toimenkuvanne on jokin muu, olette ilmoittanut sen taustatietojen kohdissa F6 ja F7.
Valitkaa mielestänne sopivin vaihtoehto.
A9. Miten aluehallintouudistus on vaikuttanut päätehtäväalueenne toteuttamiseen?
A10. Kuinka paljon päätehtäväalueellanne suojeluun liittyvien keinovalikoimien määrä on muuttunut uudistuksen myötä?
A11. Kuinka paljon taloudelliset resurssit päätehtäväalueellanne ovat muuttuneet uudistuksen myötä?
A12. Kuinka paljon henkilöstöresurssit päätehtäväalueellanne ovat muuttuneet uudistuksen myötä?
A13. Miten uudistus on kaiken kaikkiaan vaikuttanut Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueiden tuloksellisuuteen?
A14. Onko jokin muu seikka kuin aluehallintouudistus vaikuttanut ympäristönsuojelun toteuttamiseen?
A15. Onko jokin muu seikka kuin aluehallintouudistus vaikuttanut luonnonsuojelun toteuttamiseen?

Aluehallintouudistus ja työ
Seuraavassa esitetään kysymyksiä liittyen työhönne ja aluehallintouudistukseen.
Valitkaa valikosta sopivin vaihtoehto.
Päätehtäväalueella tarkoitetaan sitä, mikä on oma pääasiallinen toimenkuvanne. Vaihtoehtoja ovat ympäristönsuojeluun, luonnonsuojeluun, ympäristön tilan seurantaan, alueiden käyttöön ja rakentamiseen sekä vesivarojen käyttöön ja hoitoon liittyvät tehtävät. Mikäli toimenkuvanne on jokin muu, olette ilmoittanut sen taustatietojen kohdissa F6 ja F7.
B1. Kuinka paljon aikaa käytätte päätehtäväalueenne hoitamiseen tällä hetkellä?
B2. Kuinka hyvin pystytte tällä hetkellä vaikuttamaan työtänne koskeviin asioihin?
B3. Kuinka hyvin pystytte tällä hetkellä paneutumaan omaan työhönne?
B4. Kuinka paljon kaiken kaikkiaan työteho on muuttunut uudistuksen myötä?
Seuraavassa esitetään tekijöitä, jotka saattavat vaikeuttaa päätehtäväalueenne hoitamista tällä hetkellä aluehallintouudistuksen jälkeen.
Valitkaa mielestänne sopivin vaihtoehto.

B5. Taloudelliset seikat
B6. Henkilöstön vähäinen määrä
B7. Työajan riittämättömyys
B8. Muiden tehtävien suuri määrä (,jotka eivät suoraan liity päätehtäväalueeseenne)
B9. Erilaisten tilaisuuksien suuri määrä (,jotka eivät liity päätehtäväalueeseenne)
B10. Ministeriöiden ohjauskäytännöt

	kyllä	ei
B11. Kuuluvatko ympäristönsuojeluun liittyvät tehtävät toimenkuvaanne?	○	○

Jos vastasit kyllä vastaa seuraavaan kysymykseen, muutoin siirry kohtaan B14.
B12. Kuinka paljon ympäristönsuojelutyötä koskevien hallinnollisten menettelyjen monimutkaisuus vaikeuttaa työtänne?
B13. Mitkä muut seikat vaikeuttavat ympäristönsuojeluun liittyvien tehtävienne hoitamista enemmän tai vähemmän kuin ennen uudistusta?

	kyllä	ei
B14. Kuuluvatko luonnonsuojeluun liittyvät tehtävät toimenkuvaanne?	○	○

Jos vastasit kyllä vastaa seuraavaan kysymykseen, muutoin siirry kohtaan B17.
B15. Kuinka paljon luonnonsuojelutyötä koskevien hallinnollisten menettelyjen monimutkaisuus vaikeuttaa työtänne?
B16. Mitkä muut seikat vaikeuttavat luonnonsuojeluun liittyvien tehtävienne hoitamista enemmän tai vähemmän kuin ennen uudistusta?
Seuraavassa esitetään erilaisia ympäristöhallinnossa toimivan tehtäviä. Arvioikaa kuinka suuressa määrin kyseessä olevat tehtävät ovat muuttuneet aluehallintouudistuksen myötä?
B17. Lainsäädännöllinen ohjaus ja valvonta
B18. Asiakkaiden palvelu ja neuvonta
B19. Ympäristöasioista tiedottaminen

	kyllä	ei
B20. Kuuluvatko ympäristönsuojeluun liittyvät tehtävät toimenkuvaanne?	○	○

Jos vastasit kyllä vastaa seuraavaan kysymykseen, muutoin siirry kohtaan B23.
B21. Kuinka paljon ympäristönsuojelun toimeenpanoon liittyvien tehtävien määrä on muuttunut uudistuksen myötä?
B22. Mikä tai mitkä ympäristönsuojelun toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä ovat erityisesti muuttuneet ja miten (lisääntyneet/vähentyneet)?

	kyllä	ei
B23. Kuuluvatko luonnonsuojeluun liittyvät tehtävät toimenkuvaanne?	○	○

Jos vastasit kyllä vastaa seuraavaan kysymykseen, muutoin siirry kohtaan B26.
B24. Kuinka paljon luonnonsuojelun toimeenpanoon liittyvien tehtävien määrä on muuttunut uudistuksen myötä?
B25. Mikä tai mitkä luonnonsuojelun toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä ovat erityisesti muuttuneet ja miten (lisääntyneet/vähentyneet)?

	kyllä	ei
B26. Kuuluvatko ympäristön tilan seurantaan liittyvät tehtävät toimenkuvaanne?	○	○

Jos vastasit kyllä vastaa seuraavaan kysymykseen, muutoin siirry kohtaan B29.
B27. Kuinka paljon ympäristön tilan seurantaan liittyvien tehtävien määrä on muuttunut uudistuksen myötä?
B28. Mikä tai mitkä ympäristön tilan seurantaan liittyvistä tehtävistä ovat erityisesti muuttuneet ja miten (lisääntyneet/vähentyneet)?

	kyllä	ei
B29. Kuuluvatko alueiden käyttöön ja rakentamiseen liittyvät tehtävät toimenkuvaanne?	○	○

Jos vastasit kyllä vastaa seuraavaan kysymykseen, muutoin siirry kohtaan B32.
B30. Kuinka paljon alueiden käyttöön ja rakentamiseen liittyvien tehtävien määrä on muuttunut uudistuksen myötä?
B31. Mikä tai mitkä alueiden käyttöön ja rakentamiseen liittyvistä tehtävistä ovat erityisesti muuttuneet ja miten (lisääntyneet/vähentyneet)?

	kyllä	ei
B32. Kuuluvatko vesivarojen käyttöön ja hoitoon liittyvät tehtävät toimenkuvaanne?	○	○

Jos vastasit kyllä vastaa seuraavaan kysymykseen, muutoin siirry kohtaan B35.
B33. Kuinka paljon vesivarojen käyttöön ja hoitoon liittyvien tehtävien määrä on muuttunut uudistuksen jälkeen?
B34. Mikä tai mitkä vesivarojen käyttöön ja hoitoon liittyvistä tehtävistä ovat erityisesti muuttuneet ja miten (lisääntyneet/vähentyneet)?
B35. Mitkä muut tehtävät ovat muuttuneet uudistuksen myötä ja miten (lisääntyneet/vähentyneet)?

Ympäristöhallinto

Seuraavassa esitetään kysymyksiä liittyen aluehallintouudistuksen vaikutuksiin ympäristöhallinnossa yleisesti. Vaikka ympäristön tai luonnonsuojelun alaan kuuluvat tehtävät eivät suoraan kuuluisikaan toimenkuvaanne, vastatkaa kahteen seuraavaan kysymykseen sen perusteella, mitä itse ajattelette asiasta.
C1. Aluehallintouudistuksella on ollut ympäristönsuojelua parantava vaikutus.
C2. Aluehallintouudistuksella on ollut luonnonsuojelua parantava vaikutus.
Missä määrin seuraavien ympäristön- ja luonnonsuojelukeinojen määrä on muuttunut uudistuksen myötä?
Päätehtäväalueella tarkoitetaan ympäristönsuojeluun, luonnonsuojeluun, ympäristön tilan seurantaan, alueiden käyttöön ja rakentamiseen sekä vesivarojen käyttöön ja hoitoon liittyviä tehtäviä. Tai jotain muuta pääasiallista tehtävää, jonka olette maininneet taustatietojen kohdissa F6 ja F7.
C3. Taloudellisten kannusteiden käyttö päätehtäväalueenne hoidossa?
C4. Taloudellisten pakotteiden käyttö päätehtäväalueenne hoidossa?
C5. Keskushallinnosta tuleva sääntely päätehtäväalueenne hoidossa?
C6. Sopimuspohjaisten keinojen käyttö päätehtäväalueenne hoidossa?
C7. Minkä muiden keinojen käyttö päätehtäväalueenne hoidossa on muuttunut uudistuksen myötä ja miten (lisääntynyt tai vähentynyt)?

Ympäristöhallinnon kehittäminen
Seuraavassa esitetään aluehallinnon kehittämisen tavoitteita ja kysytään, miten hyvin ne mielestänne ovat toteutuneet. Lisäksi esitetään väittämiä siitä, mihin kehittämisellä pitäisi pyrkiä. Valitkaa jokaisen väittämän kohdalla oletteko samaa/eri mieltä väitteen kanssa.
Lopuksi valitkaa väitteistä kolme, jotka ovat mielestänne erityisen tärkeitä ympäristöhallinnon kehittämistä ajatellen. Kirjoittakaa ne järjestyksessä (tärkein ensin) tekstikenttään (kohdassa D14).
Mikäli jokin muu kuin edellä mainittu asia on mielestänne tärkeä, kirjoittakaa myös se tekstikenttään.
D1. Aluehallinnon kehittämisellä on pyritty taloudellisen tehokkuuden lisäämiseen. Tavoite on mielestäni toteutunut hyvin.
D2. Aluehallinnon kehittämisellä on pyritty selkeään työnjakoon aluehallinnon ja ministeriöiden välillä. Tavoite on mielestäni toteutunut hyvin.
D3. Aluehallinnon kehittämisellä on pyritty parempaan asiakaspalveluun. Tavoite on mielestäni toteutunut hyvin.
D4. Aluehallinnon kehittämisellä on pyritty henkilöstön määrän vähentämiseen. Tavoite on mielestäni toteutunut hyvin.
D5. Aluehallinnon kehittämisellä on pyritty työn tehostamiseen päällekkäisten töiden karsimisella. Tavoite on mielestäni toteutunut hyvin.
D6. Aluehallinnon kehittämisellä on pyritty verkostomaisten toimintamallien käyttöön (yhteistyö eri organisaatioiden välillä). Tavoite on mielestäni toteutunut hyvin.
D7. Aluehallinnon kehittämisessä on pyritty ottamaan huomioon eurooppalaisen kehityksen suuntaviivat. Tavoite on mielestäni toteutunut hyvin.

Seuraavassa esitetään väittämiä siitä, mihin ympäristöhallinnon kehittämisellä pitäisi pyrkiä. Valitkaa jokaisen väittämän kohdalla oletteko samaa/eri mieltä väitteen kanssa.
Vaikka ympäristön tai luonnonsuojelun alaan kuuluvat tehtävät eivät suoraan kuuluisikaan toimenkuvaanne, vastatkaa seuraaviin kysymyksiin sen perusteella, mitä itse ajattelette asiasta.
D8. Ympäristöhallinnon kehittämisellä tulisi pyrkiä parempaan ympäristönsuojeluun.
D9. Ympäristöhallinnon kehittämisellä tulisi pyrkiä parempaan luonnonsuojeluun.
D10. Ympäristöhallinnon kehittämisellä tulisi pyrkiä aluehallinnossa käytettävissä olevien ympäristönsuojelukeinojen lisäämiseen.
D11. Ympäristöhallinnon kehittämisellä tulisi pyrkiä aluehallinnossa käytettävissä olevien luonnonsuojelukeinojen lisäämiseen.
D12. Ympäristöhallinnon kehittämisellä pitäisi pyrkiä alueellisen ympäristöhallinnon toimintavapauden lisäämiseen.
D13. Valitkaa edellisistä kehittämisvaihtoehdoista (1-12) kolme, joiden toteuttaminen olisi mielestänne tärkeintä. Kirjoittakaa ne järjestyksessä (tärkein ensin) tekstikenttään. Lisäksi voitte kirjoittaa, jos jokin muu vaihtoehto olisi mielestänne tärkeä.
D14. Mikä seuraavista vaihtoehdoista olisi mielestänne paras organisaatiomalli ympäristön- ja luonnonsuojelutyön edistämiseksi?

- ☐ Nykyiset ELY-keskukset
- ☐ Entiset alueelliset ympäristökeskukset itsenäisinä organisaatioina
- ☐ Valtion aluehallinnon tehtävät pitäisi kokonaan siirtää maakuntien liitoille ja kunnille
- ☐ Jokin muu malli

D15. Jos vastasitte jokin muu malli, minkälainen se voisi mielestänne olla?
D17. Mitkä ovat mielestänne aluehallinnon vahvuudet ympäristönsuojelutyössä?
D18. Mitkä ovat mielestänne aluehallinnon vahvuudet luonnonsuojelutyössä?
D19. Mitkä ovat mielestänne aluehallinnon heikkoudet ympäristönsuojelutyössä?
D20. Mitkä ovat mielestänne aluehallinnon heikkoudet luonnonsuojelutyössä?
D21. Mitkä ovat kaiken kaikkiaan aluehallintouudistuksen vaikutukset ympäristönsuojelun edistämiseen?
D22. Mitkä ovat kaiken kaikkiaan aluehallintouudistuksen vaikutukset luonnonsuojelun edistämiseen?

Euroopan unionin vaikutus ympäristöhallinnossa
Seuraavassa esitetään väittämiä liittyen EU-direktiivien mukaisen ympäristön- ja luonnonsuojelun toteuttamiseen Suomessa. Valitkaa sopivin vaihtoehto.
E1. EU-säädökset ovat vaikeaselkoisia.
E2. EU-säädökset ovat liian tiukkoja.
E3. EU ohjeistaa liikaa Suomen ympäristöhallintoa.
E4. EU-säädösten toimeenpanoon suhtaudutaan myönteisesti asiakkaiden keskuudessa.
E5. Kaikki EU-säädökset eivät sovi Suomen olosuhteisiin.
E6. EU-säädösten toteuttaminen on vaikeaa käytännön työssä.
E7. EU:n taloudellisesti tukemia ympäristöhankkeita (kuten Life-hankkeet) pitäisi olla enemmän.
E8. EU-säädösten toimeenpanossa käytetään tarpeeksi paljon taloudellisia kannusteita.
E9. EU-säädösten toimeenpano on liiaksi "pakkosuojelua".
E10. Kuinka paljon käytätte työaikaanne EU- lainsäädännön toimeenpanoon liittyviin tehtäviin tällä hetkellä?
E11. Mitä yleisesti olette mieltä EU-säädösten toteuttamisesta ympäristöhallinnossa?

☐ Tahdon tallentaa täyttämäni tiedot ja jatkaa myöhemmin linkistä, joka lähetetään antamaani osoitteeseen.

Sähköpostiosoite
Tietojen lähetys

Suuret kiitokset lomakkeen täyttämisestä. Hyvää syksyn jatkoa!

Liite 3. Kutsu haastattelututkimukseen, sähköpostiviesti yksiköiden esimiehille.

Hei,

teen väitöskirjatutkimusta (Tampereen yliopiston Johtamiskorkeakoulussa) ALKU-uudistuksen vaikutuksista ympäristöhallinnossa. Uudistuksesta on hädin tuskin toivuttu, kun uusia on jo tulossa. Tutkimuksen tarkoituksena on tukea ympäristöhallinnon kehittämistä ja tuoda esiin nimenomaan henkilöstön kokemukset ja mielipiteet uudistuksista ja niiden toteuttamisesta. Tutkimuksen on tarkoitus valmistua vuoden 2014 aikana.

Kaksi vuotta sitten lähetin kaikille ympäristöasiantuntijoille sähköisen kyselylomakkeen liittyen siihen, miten he ovat kokeneet uudistuksen. Päätuloksena ilmeni Y-vastuualueen henkilöstön tyytymättömyys uudistukseen ja tarkoituksena olisi selvittää, että miksi oli näin. Tämä tapahtuu useiden ryhmähaastattelujen avulla tammihelmikuussa 2014. Haastattelun yksityiskohdista sovitaan haastateltavien kanssa. Haastattelun kesto on noin kaksi tuntia.

Pyytäisin Teitä tiedustelemaan, olisiko yksikössänne henkilöitä (4-6 henkilöä), jotka olisivat kiinnostuneita osallistumaan tutkimukseen. Henkilöiden tulisi olla ympäristöalan asiantuntijoita (esim. (yli)tarkastaja,(yli)insinööri tai suunnittelija). Ryhmähaastattelussa keskustelemme vapaamuotoisesti ALKU- uudistuksesta (uudistuksista myös yleisemmin) ja sen toteuttamiseen liittyvistä asioista sekä sen vaikutuksista ympäristötyöhön. Tilaisuuteen ei tarvitse valmistautua etukäteen. Vastaus tulisi antaa 20.12.2013 mennessä sähköpostilla tai puhelimitse.

Haastattelut on tarkoitettu vain tutkimuskäyttöön eikä haastateltavien henkilöllisyys tule paljastumaan tutkimusten yhteydessä. Voitte ottaa yhteyttä minuun missä tahansa tutkimusta koskevassa asiassa. Toivon Teidän suhtautuvan myönteisesti tähän tutkimuspyyntöön ja kiitän jo etukäteen arvokkaasta panoksestanne tärkeän asian puolesta.

Ystävällisin terveisin,
Susanna Järvi

Liite 4. Haastattelurunko

I Uudistusprosessin kulku (suunnittelu, toteutus, vakiinnuttaminen)
Osallistuiko henkilöstö uudistuksen suunnitteluun ja toteutukseen?
Tiedotettiinko uudistukseen liittyvistä asioista riittävästi?
Oliko uudistusprosessi kaiken kaikkiaan mielestäsi onnistunut?
Esiintyikö Y-vastuualueella mielestänne esteitä uudistuksen toteuttamiselle? Millaisia?
Miten suhtaudut tällä hetkellä uuteen organisaatioon? (Miten uusi organisaatio ja toimintatavat ovat mielestäsi vakiintuneet? Mikä on muuttunut?)
Mitä muuttaisit prosessin kulussa?

II Johtaminen
Millainen on mielestäsi hyvä muutoksen johtaja (edellytykset/taidot)?
Millaisia odotuksia kohdistit esimieheen uudistuksen aikana? (Olisitko kaivannut enemmän tukea/apua?)
Miten muutoksen johtaminen kaiken kaikkiaan mielestäsi onnistui uudistuksen aikana?
Mitkä olivat/ovat mielestäsi muutosjohtamisen suurimmat haasteet?
Miten henkilöstöä kannustettiin ja motivoitiin muutoksen aikana?
Käytettiinkö uudistuksen toteuttamisessa ulkopuolista apua?
Millaisena koet ministeriöistä tulevan ohjauksen? Ovatko käytänteet muuttuneet uudistuksen myötä?
Olisitko tehnyt jotakin toisin?

III Organisaatiokulttuuri
Määrittele työyhteisösi, ketä siihen kuuluu? Miten se eroaa muista ELY-keskuksen työyhteisöistä?
Millaiset ovat ELY-keskuksen arvot/päämäärät suhteessa Y-vastuualueen arvoihin/omiin arvoihisi?
Ovatko Y-vastuualueen arvot/päämäärät muuttuneet uudistuksen myötä?
Millainen on mielestäsi Y-vastuualueen asema ja rooli ELY-keskuksessa verrattuna ympäristökeskuksiin?

IV Tulevaisuus
Mitä odotat/toivot ympäristöhallinnon tulevaisuudelta?
Miten itse kehittäisit ympäristöhallintoa?

Liite 5. Frekvenssitaulukko lomaketutkimuksen vastauksista.

Vastausvaihtoehdot on asetettu niin, että 1 ja 2= aina positiivisimmat näkökannat, 3= neutraali ja 4-5= negatiivisimmat näkökannat. Mielipidekysymyksien kohdalla 1= samaa mieltä, 2= jokseenkin samaa mieltä, 3= ei samaa eikä eri mieltä, 4= jokseenkin eri mieltä ja 5= eri mieltä.

	N		Keskiarvo	Mediaani	Moodi	Minimi	Maksimi
	Vastaajat	Puuttuu					
A1. Mitä yleisesti ajattelette aluehallintouudistuksesta ympäristöhallinnon osalta?	391	4	3,74	4,00	4	1	5
A2. Kuinka paljon henkilöstön määrä on muuttunut uudistuksen myötä oman ELY-keskuksenne ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella?	391	4	4,16	4,00	4	1	5
A3. Pitäisikö mielestänne kaikkien ELY-keskusten Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueiden organisaatiorakenteen olla samanlainen?	390	5	1,69	2,00	2	1	2
A4. Onko oman osastonne rakenne muuttunut uudistuksen jälkeen?:	391	4	1,30	1,00	1	1	2
A5. Onko osastonne rakenteen muutos vaikuttanut työhönne?:	390	5	1,55	2,00	2	1	2
A7. Onko lähin esimiehenne vaihtunut uudistuksen jälkeen?	388	7	1,47	1,00	1	1	2
A8. Jos vastasit kyllä, niin onko esimiehenne vaihtumiseen ollut syynä uudistus?	215	180	1,60	1,00	1	1	3
A9. Miten aluehallintouudistus on vaikuttanut päätehtäväalueenne toteuttamiseen?	389	6	3,10	3,00	3	1	5
A10. Kuinka paljon päätehtäväalueellanne suojeluun liittyvien keinovalikoimien määrä on muuttunut uudistuksen myötä?	389	6	3,05	3,00	3	1	5
A11. Kuinka paljon taloudelliset resurssit päätehtäväalueellanne ovat muuttuneet uudistuksen myötä?	389	6	3,85	4,00	4	1	5
A12. Kuinka paljon henkilöstöresurssit päätehtäväalueellanne ovat muuttuneet uudistuksen myötä?	389	6	4,05	4,00	4	2	5
A13. Miten uudistus on kaiken kaikkiaan vaikuttanut Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueiden tuloksellisuuteen?	389	6	3,69	4,00	4	1	5
B1. Kuinka paljon aikaa käytätte päätehtäväalueenne hoitamiseen tällä hetkellä?	388	7	3,15	3,00	3	1	5

B2. Kuinka hyvin pystytte tällä hetkellä vaikuttamaan työtänne koskeviin asioihin?	388	7	3,34	3,00	3	1	5
B3. Kuinka hyvin pystytte tällä hetkellä paneutumaan omaan työhönne?	388	7	3,53	4,00	3	1	5
B4. Kuinka paljon kaiken kaikkiaan työteho on muuttunut uudistuksen myötä?	388	7	3,53	4,00	4	1	5
B5. Taloudelliset seikat	387	8	3,80	4,00	4	1	5
B6. Henkilöstön vähäinen määrä	387	8	4,07	4,00	4	1	5
B7. Työajan riittämättömyys	387	8	3,67	4,00	4	1	5
B8. Muiden tehtävien suuri määrä (, jotka eivät suoraan liity päätehtäväalueeseenne)	386	9	3,83	4,00	4	1	5
B9. Erilaisten tilaisuuksien suuri määrä (, jotka eivät liity päätehtäväalueeseenne)	388	7	3,46	3,00	3	1	5
B10. Ministeriöiden ohjauskäytännöt	388	7	3,74	4,00	4	1	5
B17. Lainsäädännöllinen ohjaus ja valvonta	387	8	2,77	3,00	3	1	5
B18. Asiakkaiden palvelu ja neuvonta	387	8	3,15	3,00	3	1	5
B19. Ympäristöasioista tiedottaminen	386	9	3,26	3,00	3	1	5
C1. Aluehallintouudistuksella on ollut ympäristönsuojelua parantava vaikutus.	386	9	3,91	4,00	4	1	5
C2. Aluehallintouudistuksella on ollut luonnonsuojelua parantava vaikutus.	386	9	3,87	4,00	4	1	5
C3. Taloudellisten kannusteiden käyttö päätehtäväalueenne hoidossa?	386	9	3,23	3,00	3	2	5
C4. Taloudellisten pakotteiden käyttö päätehtäväalueenne hoidossa?	386	9	2,89	3,00	3	1	5
C5. Keskushallinnosta tuleva sääntely päätehtäväalueenne hoidossa?	386	9	2,53	3,00	3	1	5
C6. Sopimuspohjaisten keinojen käyttö päätehtäväalueenne hoidossa?	386	9	2,89	3,00	3	1	5
D1. Aluehallinnon kehittämisellä on pyritty taloudellisen tehokkuuden lisäämiseen. Tavoite on mielestäni toteutunut hyvin.	384	11	4,08	4,00	5	1	5
D2. Aluehallinnon kehittämisellä on pyritty selkeään työnjakoon aluehallinnon ja ministeriöiden välillä. Tavoite on mielestäni toteutunut hyvin.	384	11	3,76	4,00	4	1	5
D3. Aluehallinnon kehittämisellä on pyritty parempaan asiakaspalveluun. Tavoite on mielestäni toteutunut hyvin.	384	11	4,02	4,00	4	1	5
D4. Aluehallinnon kehittämisellä on pyritty henkilöstön määrän vähentämiseen. Tavoite on mielestäni toteutunut hyvin.	384	11	1,94	2,00	1	1	5

D5. Aluehallinnon kehittämisellä on pyritty työn tehostamiseen päällekkäisten töiden karsimisella. Tavoite on mielestäni toteutunut hyvin.	384	11	3,87	4,00	4	1	5
D6. Aluehallinnon kehittämisellä on pyritty verkostomaisten toimintamallien käyttöön. Tavoite on mielestäni toteutunut hyvin.	384	11	3,55	4,00	4	1	5
D7. Aluehallinnon kehittämisessä on pyritty ottamaan huomioon eurooppalaisen kehityksen suuntaviivat. Tavoite on mielestäni toteutunut hyvin.	384	11	3,42	3,00	3	1	5
D8. Ympäristöhallinnon kehittämisellä tulisi pyrkiä parempaan ympäristönsuojeluun.	384	11	1,33	1,00	1	1	5
D9. Ympäristöhallinnon kehittämisellä tulisi pyrkiä parempaan luonnonsuojeluun.	384	11	1,42	1,00	1	1	5
D10. Ympäristöhallinnon kehittämisellä tulisi pyrkiä aluehallinnossa käytettävissä olevien ympäristönsuojelukeinojen lisäämiseen.	384	11	1,70	2,00	1	1	5
D11. Ympäristöhallinnon kehittämisellä tulisi pyrkiä aluehallinnossa käytettävissä olevien luonnonsuojelukeinojen lisäämiseen.	384	11	1,89	2,00	1	1	5
D12. Ympäristöhallinnon kehittämisellä pitäisi pyrkiä alueellisen ympäristöhallinnon toimintavapauden lisäämiseen.	384	11	2,14	2,00	1	1	5
D21. Mitkä ovat kaiken kaikkiaan aluehallintouudistuksen vaikutukset ympäristönsuojelun edistämiseen?	382	13	3,50	3,00	3	1	5
D22. Mitkä ovat kaiken kaikkiaan aluehallintouudistuksen vaikutukset luonnonsuojelun edistämiseen?	381	14	3,40	3,00	3	1	5
E1. EU-säädökset ovat vaikeaselkoisia.	384	11	1,88	2,00	2	1	5
E2. EU-säädökset ovat liian tiukkoja.	382	13	2,62	3,00	3	1	5
E3. EU ohjeistaa liikaa Suomen ympäristöhallintoa.	383	12	2,53	2,00	2	1	5
E4. EU-säädösten toimeenpanoon suhtaudutaan myönteisesti asiakkaiden keskuudessa.	383	12	3,80	4,00	4	1	5
E5. Kaikki EU-säädökset eivät sovi Suomen olosuhteisiin.	383	12	1,72	2,00	1	1	5
E6. EU-säädösten toteuttaminen on vaikeaa käytännön työssä.	383	12	2,48	2,00	2	1	5
E7. EU:n taloudellisesti tukemia ympäristöhankkeita (kuten Life-hankkeet) pitäisi olla enemmän.	383	12	2,03	2,00	1	1	5
E8. EU-säädösten toimeenpanossa käytetään tarpeeksi paljon taloudellisia kannusteita.	383	12	3,38	3,00	3	1	5

E9. EU-säädösten toimeenpano on liiaksi "pakkosuojelua".	383	12	2,79	3,00	3	1	5
E10. Kuinka paljon käytätte työaikaanne EU-lainsäädännön toimeenpanoon liittyviin tehtäviin tällä hetkellä?	383	12	2,86	3,00	3	1	5