

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu
Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

LEENA TÖRMÄLEHTO

PIRKANMAAN ELY-KESKUKSEN HENKILÖSTÖN KOKEMUKSET ALUEHALLINNON
UUDISTAMISESTA

Valtio-oppi
Pro gradu –tutkielma
Tammikuu 2016
Ohjaaja Ilkka Ruostetsaari

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

TÖRMÄLEHTO, LEENA: Pirkanmaan ELY-keskuksen henkilöstön kokemukset aluehallinnon uudistamisesta

Pro gradu -tutkielma s. 79, 1 liites.

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma/Valtio-opin opintosuunta

Tammikuu 2016

Tutkielma käsittelee aluehallintoviranomaisen henkilöstön kokemuksia aluehallintouudistuksista ja -muutoksista. Lähtökohtana tutkielmalle on ollut organisaatiomuutoksia eri näkökulmista käsittelevät teoriat. Tutkielman kohteena on Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, jossa olen haastatellut sen henkilöstöä. Tärkein tutkimuskysymys on, millä tavalla aluehallintouudistukset ja -muutokset ovat vaikuttaneet Pirkanmaan ELY-keskuksen henkilöstöön.

Teoreettinen viitekehys koostuu erilaisista organisaatioteorioista, jotka käsittelevät yleisesti organisaatioiden muutosprosessia, julkishallinnon muutoksen erityispiirteitä ja muutoksen vaikutuksia henkilöstöön. Organisaatiomuutosten yleinen käsittely esittelee erilaisia organisaatiomuutokselle tyypillisiä piirteitä ja muutosten yleisiä piirteitä. Pirkanmaan ELY-keskus on osa valtion aluehallintoa ja julkishallinnon muutoksen erityispiirteiden esilletuonti auttaa ymmärtämään aluehallinnon muutosta. Tutkielmani kohteena on organisaation henkilöstö, joten erilaiset teoriat organisaatiomuutosten vaikutuksista henkilöstöön ja yksilöihin ovat tärkeä osa teoreettista viitekehystä. Tutkimusaineistona toimii haastattelumateriaali, jonka olen kerännyt teoreettisesta viitekehysten avulla johdettujen kysymysten avulla. Haastateltavia on 13, ja he toimivat eri ELY-keskuksen vastuualueilla erilaisissa tehtävissä. Osa haastateltavista on esimiesasemassa. Olen analysoinut litteroimani haastattelut teorialähtöisen sisällönanalyysin avulla. Teoreettisen viitekehysten ja sisällönanalyysin avulla aineisto on jaettu kahteen luokkaan, jotka käsittelevät eri tutkimuksen osa-alueita.

Tutkielman tulosten mukaan aluehallinnon muutosprosessit vaikuttavat henkilöstöön monella tapaa. Henkilöstössä on lisääntynyt epävarmuus tulevaisuudesta ja työpaikan pysyvyydestä. Jatkuva muutos vaikuttaa myös siihen, millaisena henkilöstö kokee asemansa valtion virkamiehenä. Muutospuheet ja toisaalta muutoksista tiedottamisen laatu vaikuttavat myös henkilöstöön. Enemmistöllä haastateltavista heidän työtehtävänsä ovat myös muuttuneet ELY-keskusten perustamisen jälkeen.

Tutkimuksen perusteella Pirkanmaan ELY-keskuksen henkilöstö suhtautuu melko negatiivisesti aluehallinnon uudistuksiin ja muutoksiin. Henkilöstö kritisoi sekä muutosten vaikutuksia omaan työhönsä, että sitä, etteivät muutokset ole saavuttaneet niille asetettuja tavoitteita. Enemmistö henkilöstöstä kokee, etteivät he ole voineet vaikuttaa muutoksiin ja epäilevät, ettei heitä myöskään ole kuunneltu muutosprosessien aikana. ELY-keskuksen tulevaisuuden he näkevät muuttavana, ja osa heistä uskoo, ettei ELY-keskuksia ole tulevaisuudessa enää olemassa.

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO	1
2. ALUEHALLINTO MUUTOKSESSA	6
2.1. Julkishallinnon uudistaminen	6
2.2. Aluehallinnon muutos Suomessa	8
2.3. ELY-keskukset ja niiden strategia.....	12
2.4. Pirkanmaan ELY-keskus	14
2.5. ELY-keskusten uudistukset.....	15
3. ORGANISAATIOMUUTOS	18
3.1. Organisaatio ja muutos.....	18
3.2. Organisaatiomuutosten historiaa	20
3.3. Organisaatiomuutoksen eri muodot.....	23
3.4. Organisaatiokulttuuri.....	27
3.5. Organisaatiomuutoksen viestintä ja muutospuhe	29
4. MUUTOS JA HENKILÖSTÖ.....	31
4.1. Työntekijän roolin muutos	31
4.2. Virkamiesten oikeudet ja velvollisuudet	32
4.3. Henkilöstön suhtautuminen muutoksiin.....	34
4.4. Muutosvastarinta organisaatiossa.....	37
4.5. Työntekijöiden roolit ja niiden merkitys organisaatiomuutoksissa.....	39
4.6. Henkilöstövoimavarojen merkitys työyhteisön muutostilanteessa	40
5. AINEISTO JA MENETELMÄ	44
5.1. Haastattelu tutkimusmenetelmänä.....	44
5.2. Teoriaohjaava sisällönanalyysi.....	45
5.3. Tutkimusaineisto	46
6. ANALYYSI.....	49
6.1. ELY-keskus ja valtion ohjaus.....	49

6.1.1.	Työtehtävän muutos	49
6.1.2.	ELY-keskuksen arvojen toteutuminen.....	50
6.1.3.	ELY-keskuksen laissa määrätyt tehtävät	53
6.1.5.	Virkamiehen asema.....	55
6.2.	Organisaation muutos.....	56
6.2.1.	Kokemukset aluehallintouudistuksista.....	56
6.2.2.	Muutospuheet.....	57
6.2.3.	Muutoksen ja uudistusten tarpeellisuus	58
6.2.4.	Tiedottaminen	59
6.2.5.	Vaikuttamismahdollisuudet	60
6.2.6.	Henkilökunnan kuuleminen	61
6.2.7.	Tavoitteiden saavuttaminen	62
6.2.8.	Syyt uudistamiseen	63
6.2.9.	Tulevaisuus	63
7.	JOHTOPÄÄTÖKSET	66
	LÄHDELUETTELO.....	74
	LIITE 1.....	80

1. JOHDANTO

Suomalainen aluehallinto on ollut voimakkaan muutoksen kourissa aina 1980-luvulta lähtien. Aikaisemmin vakaana ja varmana työpaikkana pidetty valtion virkamiehen asema ei ole enää nykypäivänä sitä, mihin on totuttu.¹ Sanonta ”virkamiehen leipä on pitkä ja kapea” ei päde enää samalla tavalla kuin ennen. Yksi historian suurimmista aluehallinnon uudistuksista tehtiin vuonna 2010, kun ns. ALKU-hankkeen avulla perustettiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja aluehallintovirastot. Vain viisi vuotta tämän jälkeen hallitus on tekemässä historiallista SOTE-uudistusta, jonka aikana uudistetaan aluehallintoa ja sen myötä myös ELY-keskuksia ja muita aluehallinnon yksiköjä.² Lähtökohdat tutkimukselleni ovat otolliset, sillä aluehallinnon uudistaminen on hyvin ajankohtainen teema, josta tullaan tekemään uusia päätöksiä vuoden 2016 alkupuolella.

Aluehallinnon uudistaminen on vaihdellut toisaalta myös vuosikymmenten aikana. Aina 1970-luvun puoliväliin asti oli voimakkaana teollistuvan aluekehityspolitiikan aika, jolloin edistettiin teollisten investointien leviämistä kehitysalueille. Ajatuksena oli vähentää alueellisia eroja työvoiman ja pääoman liikkuvuuden avulla. Seuraavassa vaiheessa 1970-luvun puolivälistä 1980-luvun loppupuolelle keskityttiin aluepoliittiseen suunnitteluun, jolla hyvinvointivaltio turvasi tasaisen aluerakenteen. 1990-luvun aluehallinnon uudistuksia kuvaavat termit ohjelmallisuus, omaehtoisuus, verkostot ja yhteistyö. Suomessa aluehallinnon kehittäminen on ollut erittäin voimakasta ja 1990-luvulta eteenpäin muutokset ovat olleet kokonaisvaltaisia rakenteellisia muutoksia.³ Keskeisiä muutoksia olivat tehtävien ja päätösvallan siirrot paikallistasolle ja alueellisen tason päätösvallan lisääntyminen. Aluekehittämistehtäviä siirrettiin 1994 lääninhallituksilta maakuntien liitoille, vuonna 1995 alueelliset ympäristötehtävät koottiin alueellisiin ympäristökeskuksiin ja 1997 tuli voimaan uudistus, jossa muodostettiin työvoima- ja elinkeinokeskukset, lääninhallitusten määrää supistettiin ja valtion aluejakoja yhdistettiin.⁴

Tässä pro gradu -tutkielmassani tutkimustehtävänäni on selvittää aluehallinnon uudistamiseen liittyviä teemoja henkilöstön näkökulmasta 2000-luvun alkupuolen uudistamishankkeista nykypäivään tapaustutkimuksen avulla. Tutkimukseni kohteena on Pirkanmaan elinkeino-, liikenne-

¹ Stenvall 2007, 11.

² Valtioneuvosto 2015.

³ Airaksinen 2009, 20–21.

⁴ Valtioneuvoston selonteko 2000, 3-4.

ja ympäristökeskus (tästä eteenpäin tutkimuksessa Pirkanmaan ELY-keskus), jossa suoritin kesällä 2013 korkeakouluharjoittelujakson. Tutkin aihetta haastattelemalla aluehallinnon viranomaisia teemahaastattelun avulla kysyen heidän näkemyksiään aluehallinnon uudistamisesta ja sen vaikutuksista heidän työhönsä. Tutkimukseni tarkoituksena on saada mahdollisimman kattava kuva siitä, miten yhden aluehallinto-organisaation työntekijät kokevat jatkuvassa muutoksessa olevan alueellisen hallinnon ja miten se mahdollisesti vaikuttaa heidän työtehtävien suorittamiseen. Työni tavoitteena on pyrkiä selvittämään, miten henkilöstö suhtautuu jatkuvaan aluehallinnon uudistamiseen ja miten he kokevat uudistusten vaikuttaneen omaan työhönsä?

Valitsin Pirkanmaan ELY-keskuksen tutkimukseni kohteeksi, koska harjoittelussani aikana kiinnostuin aluehallinnon järjestämisestä ja tavasta, jolla uudistuksia hoidetaan. Nykymuotoiset ELY-keskukset ovat toimineet vasta vuodesta 2010, jolloin ne muodostettiin yhdistämällä tehtäviä TE-keskuksista, alueellisista ympäristökeskuksista, tiepiireistä, lääninhallitusten liikenne- ja sivistysosastoista ja Merenkululaitokselta⁵. Syynä uudistukselle oli muun muassa se, että uudet virastot pyrittiin organisoimaan siten, että saavutettaisiin synergia- ja tuottavuushyötyjä sekä toiminnan tuloksellisuus ja asiakaspalvelu paranisivat⁶. Kuitenkin näiden viiden vuoden aikana ELY-keskuksiin on kohdistunut useita uusia hallinnon uudistuksia, esimerkiksi toiminnan karsimista ja keskittämistä. Toimintoja on siirretty ja siirretään yhä muille aluehallintoviranomaisille, kuten AVI:lle. Lisäksi vuoden 2016 tammikuussa hallitus tulee päättämään aluehallintouudistuksen valmistelusta, SOTE-uudistuksessa muodostettaville itsehallintouudistuksille mahdollisesti siirrettävistä tehtävistä ja siitä, siirretäänkö jotain alueellisia tehtäviä kuntien hoidettavaksi. Se on jo päätetty, että ELY-keskusten alueellisen kehittämisen tehtävät tullaan siirtämään muodostettaville itsehallintoalueille.⁷

Esimerkkinä Pirkanmaan ELY-keskukseen vaikuttaneista muutoksista on rakennerahastotoiminnan hallinnoinnin uudistus, joka päätettiin hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa vuonna 2013. Uudistuksen tarkoituksena oli saada rakennerahastotoiminnan hallintoa kustannustehokkaammaksi, mutta samalla pyrittiin varmistamaan, että tulevan ohjelmakauden ohjelma tulee tukemaan työllisyyttä, kasvua, vähähiilisyyttä ja rakennemuutosta. Samalla tavoitellaan 86 henkilöstövuoden vähenemistä vuoden 2015 loppuun mennessä. Silloinen elinkeinoministeri Jan Vapaavuori korosti puheenvuorossaan, että hallinnon uudistaminen on välttämätöntä, koska rahoitus vähenee

⁵ ELY-keskus 2015.

⁶ Valtiovarainministeriö 2008, 9.

⁷ Valtioneuvosto 2015.

kolmanneksella tulevalla ohjelmakaudella.⁸ Työ- ja elinkeinoministeriön tiedotteessa luetellaan myös yhdessä kappaleessa uudistuksen hyötyjä:

”Uudistuksen myötä rahoituksen käyttö paranee ja joustavoituu. Hankkeiden tulosten ja vaikuttavuuden seuranta tehostuu. Lainsäädännön ja ohjeistuksen tulkinta yhdenmukaistuu. Hallinnon kustannustehokkuus paranee.”⁹

Hyödyt esitetään luettelomaisesti, eikä niitä pyritä perustelemaan millään tavalla. Tällaisen tiedon aluehallinnon työntekijät saivat uudistuksesta ja tämän perusteella heidän tuli hyväksyä päätetty muutos.

Hallinnon uudistamisen tematiikkaan tutustuessani löysin kappaleen eräästä klassikkokirjasta, joka kuvaa melko osuvasti tutkimukseni tematiikkaa jo varhaisella 1500-luvulla:

”On näet muistettava, että mikään yritys ei ole yhtä vaikeasti käynnistytävä, yhtä varoen suoritettava ja tuloksiltaan yhtä epävarma kuin uuden hallintojärjestelmän voimaan saattaminen. Uudistaja nimittäin saa vastaansa kaikki ne, joille vanha järjestelmä oli edullinen, ja nekin, joka katsovat hyötyvänsä uudesta järjestelmästä, kannattavat häntä melko laimeasti. Puoltajien penseys johtuu osaksi siitä, että he pelkäävät vastustajiaan, joilla on tukenaan vanhat lait, osaksi siitä, että ihmiset ovat epäluuloisia eivätkä luota täysin uudistuksiin ennen kuin pitkällisen kokeilun jälkeen.”¹⁰

Niccolo Machiavellin edellä esitetty sitaatti teoksesta *Ruhtinas* (1532) kuvasi tarkasti tilannetta, joka aiheutuu uuden hallintojärjestelmän voimaan saattamisesta. Yleisen kokemuksen mukaan ihmisluonne ei taida olla muuttunut paljon suhteessa uuden hyväksymiseen sitten Machiavellin aikojen. Onkin hyvä huomata, että tietyt asiat pysyvät melko muuttumattomina vuosisatojen kuluessa uusien valtakuntien syntyessä ja vanhojen tuhoutuessa. Muutoksen hyväksyminen ei ole helppoa.

Kansainvälisesti organisaatiomuutoksia ja myös julkisen sektorin muutosta on tutkittu melko kattavasti. Eri maita on vertailtu ja tutkijat ovat tutkineet oman maansa julkisen sektorin muutoksia.¹¹ Erityisesti uuden julkisjohtamisen konseptin leviäminen 1980-luvulla innosti poliittisia päättäjiä uudistamaan julkishallintoa yksityiseltä sektorilta lainattujen oppien ja teorioiden avulla. Näitä uudistuksia on tutkittu paljo viime vuosina. Suurin osa organisaatiomuutostutkimuksesta käsittelee kuitenkin yksityissektoria, vaikka julkishallintoa itsessään on tutkittu Max Weberistä lähtien. Tätä

⁸ Työ- ja elinkeinoministeriö 2013.

⁹ Mt.

¹⁰ Huhtala 1984, 29.

¹¹ Kts. esim. van der Voet 2015, Kickert 2014.

puutetta on pyritty vähentämään tekemällä julkishallinnon organisaatiomuutostutkimusta aktiivisesti erityisesti 2000-luvun alusta alkaen.¹²

Myös Suomessa organisaatioiden muutostutkimus on perinteisesti keskittynyt yksityisen sektorin organisaatioihin ja muutosjohtajuuteen, vaikka Tampereen yliopistossa julkishallintoa on tutkittu ja opetettu 1960-luvun puolivälistä lähtien. Julkishallinnon puolelta erityisesti julkis- ja muutosjohtajuutta on sekä tutkittu paljon että kirjoitettu paljon avustavia oppaita organisaatioiden johdolle.¹³ Julkisen sektorin muutoksista kertovaa tutkimusta on tehnyt esimerkiksi Jari Stenvall, joka tutki aluehallinnon uudistamista 2000-luvulla yhteistyössä muiden tutkijoiden kanssa. Pauli Juuti on puolestaan erikoistunut erityisesti organisaatiomuutosten tutkimiseen. Heidän teoksistaan on erityisesti ollut hyötyä oman tutkimukseni vertailemisessa muihin Suomessa tehtyihin tutkimuksiin.

Tässä tutkimuksessa tutustun erityisesti organisaatiomuutosta käsitteleviin teorioihin. Viime vuosikymmeninä erityisesti hallintotieteissä on tuotettu paljon tutkimusta hallinnon muutoksista ja uusista linjoista niin Suomessa kuin ulkomaillakin. Kuinka muodostaa toimiva, mutta kustannustehokas aluehallinto? Kuka sen muodostaa? Aluehallinnon tehtäviksi on esitetty viittä eri tehtäväluokkaa: 1) strategiset kehittämistehtävät, 2) ohjaustehtävät, 3) täytäntöönpanotehtävät, 4) täytäntöönpanon valvonta ja 5) oikeusturvatehtävät. Näiden lisäksi aluehallintoviranomaisella on sisäisiä palveluja, tukipalveluita ja muita näiden luonteisia tehtäviä.¹⁴ Pääministeri Juha Sipilän hallituksen toukokuussa 2015 julkaistussa hallitusohjelmassa aluehallinnon uudistamisesta sanotaan, että julkisen aluehallinnon järjestämisen yksinkertaistamisesta tullaan tekemään erikseen päätös, jossa ensisijaisena tavoitteena on tehtävien keskittäminen toimivallaltaan itsenäisille itsehallintoalueille¹⁵.

Työni rakenne on seuraava. Tässä ensimmäisessä johdantoluvussa olen tuonut esille tutkimukseni taustoja ja ajankohtaisuutta. Toinen luku käsittelee aluehallinnon uudistamista Suomessa ja sen erityispiirteitä. Tässä luvussa esittelen myös julkisen sektorin muutoksia Suomessa. Luvun lopussa esittelen ELY-keskusten rakennetta ja toimintaa. Lisäksi tuon esille ELY-keskuksen strategian ja sen hyvinkin ajankohtaisen uudistuksen. Käsittelem myös ELY-keskusten aiempia uudistuksia ja niiden vaikutuksia Pirkanmaan ELY-keskukseen. Esittelen myös Pirkanmaan ELY-keskuksen organisaation pintapuolisesti. Luvun tarkoituksena on avata lukijalle aluehallinnon ja ELY-keskusten maailmaa ja luoda hyvät lähtökohdat ymmärtää organisaatiota ja muutosten vaikutusta siihen.

¹² Kickert 2014, 694.

¹³ Juuti & Virtanen 2009, 7.

¹⁴ Valtiovarainministeriö 2008, 55.

¹⁵ Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelma 2015.

Kolmannessa luvussa alkaa tutkimukseni teoreettinen viitekehys. Se lähtee yleisistä organisaatioteorioista liikkuen kohti julkisen sektorin organisaatioiden erityispiirteitä. Kyseisessä luvussa esitän niin klassisia kuin uudempiakin näkemyksiä organisaatioista ja niiden uudistamisesta. Neljäs luku jatkaa teoreettisen viitekehysten esittelemistä käsittelemällä muutoksen ja yksilön suhdetta. Kyseistä tutkimusta on tehty monessa eri tieteenhaarassa, ja olenkin yrittänyt pitää rajauksen tähän tutkimukseen tarkoituksenmukaisena. Luvussa käsitellään yleistä työelämän muutosta ja siirrytään kohti henkilöstövoimavarojen merkitystä muutostilanteessa ja yksilön roolia organisaatiossa.

Viidennessä luvussa esittelen haastatteluihin perustuvan tutkimusaineiston ja tutkimusmenetelmän. Itse analyysini alkaa kuudennesta luvusta, jossa käyn läpi haastatteluistani litteroiman aineiston. Analyysi keskittyy haastattelujen tulosten esittelyyn, mutta todellinen tulosten analysointi ja yhdistäminen käydään seitsemännessä luvussa. Siinä yhdistän saamani tulokset aikaisempiin teorioihin. Lopuksi teen lopulliset johtopäätökset tutkimuksestani ja sen onnistumisesta ja tuon esille mahdollisia jatkopohdintoja.

2. ALUEHALLINTO MUUTOKSESSA

2.1. Julkishallinnon uudistaminen

Julkishallinnon uudistamisesta on puhuttu jo useita vuosikymmeniä, ja sitä on myös tutkittu paljon kansainvälisesti ja maiden välisiä vertailuja tehden. Esimerkiksi uuden julkisjohtamisen avulla tehdyt uudistukset alkoivat anglosaksisista valtioista 1980-luvulla ja levisivät muualle Eurooppaan 1990-luvun aikana. Eurooppalaisten maiden uudistuksilla on ollut paljon yhteisiä poliittisia tavoitteita. Niitä ovat olleet muun muassa valtion roolin uudelleen arviointi, julkisten palveluiden laadun parantaminen, tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantaminen ja poliittisen kontrollin lisääminen julkishallinnossa. Uudistukset ovat vaikuttaneet julkishallinnon organisointiin, sen rakenteisiin, johtamiseen ja virkamiesten palkkaukseen.¹⁶

Julkishallinto oli pitkään muuttumattomuuden perikuva, mutta viimeistään 1900-luvun loppupuolella muutokset alkoivat vaikuttaa myös julkisen hallinnon henkilöstön elämään. Tähän syynä oli muun muassa globaalien markkinoiden muutos, joka pysäytti jatkuvan kasvun ja pakotti julkiset organisaatiot parantamaan tehokkuutta. Erilaiset johtamisopit, erityisesti NPM, saivat yhä enemmän jalansijaa myös julkishallinnossa. Euroopan maissa ihmiset alkoivat ikääntyä, ja samalla tapahtui väestöllisiä muutoksia. Toisaalta kansalaiset olivat yhä koulutetumpia ja tiedostavampia vaatien valinnanvapautta ja laatua julkisiin palveluihin. Myös poliittiset muutokset vaikuttivat julkishallinnon uudistamisen tarpeisiin.¹⁷

Seuraavassa luvussa käyn läpi organisaatiomuutosteorioita, joista useat on tehty miettien yksityisen sektorin organisaatioita. Julkisen hallinnon uudistamisessa on kuitenkin asioita, jotka erottavat sen yksityisistä yrityksistä, joten kyseisten teorioiden käyttäminen onkin tuottanut ongelmia julkisella puolella. Julkinen sektori eroaa yksityisestä ensinnäkin siksi, että se tarjoaa yksityiselle sektorille toimintaedellytykset asettamalla sen toiminnalle rajat ja tilan. Julkisen sektorin toiminnan tulee aina perustua lakiin, ja sen toimintaperiaate on hyvin erilainen kuin voittoon pyrkivän yrityksen. Toinen ero on se, että yksityisellä sektorilla menestys mitataan rahalla, mutta julkisella puolella onnistumista ei voi mitata yhtä yksiselitteisesti. Julkisen palvelun tarjoamia arvoja ei voi useinkaan mitata yhtä selkeällä mittarilla kuin raha. Toiminnan tarkoitus on siis lähtökohtaisesti hyvin erilainen kuin yksityisellä puolella. Kolmas selvästi erottava tekijä on se, ettei julkisen sektorin toimintaa voi kohdentaa toisin kuin yksityisellä sektorilla. Kannattamatonta terveydenhoitoa ei voi jättää pois

¹⁶ Farnham, Hondegheem & Horton 2005, x.

¹⁷ Osborne & Brown 2005, 4-5.

valikoimasta ja keskittyä pelkästään kannattaviin toimintoihin.¹⁸ Näin ollen julkishallinnon uudistamisessa käytetään usein samoja lähtökohtia kuin yksityisessä yrityksessä, mutta niitä pitää muokata tilanteeseen sopivaksi edellä mainituista eroista johtuen.

Pollittin ja Bouckaertin *Public management reform* on paljon tutkimuksissa viitattu teos, joka käsittelee kattavasti julkishallinnon uudistamisen eri puolia ja niiden merkityksiä. Heidän mukaansa suurin osa julkishallinnon muutoksista on ollut ylhäältä-alas -ohjattuja tarkoittaen, että johtotason poliitikot ja/tai pitkäaikaiset virkamiehet ovat laatineet ne ja panneet täytäntöön. Pollitt ja Bouckaert huomauttavat toki myös, että toimeenpanevaan eliittiin ovat voineet vaikuttaa muualta tulleet ideat tai painostukset tai sen suunnitelmat ovat saattaneet myös epäonnistua. Silti julkishallinnon uudistukset alkavat yleensä mieluummin ylhäältä kuin alhaalta-ylös.¹⁹

Vertailevissa analyyseissa eri valtioista voi huomata, että niiden julkishallinnon uudistuksissa on eroja. Jokaisella valtiolla on oma kehityskaarensa, ja ne reagoivat eri tavalla uudistamistarpeeseen. Tutkijat ovat kuitenkin kehittäneet erilaisia malleja ja teorioita mahdollisista kehityskaarista, jotka vaikuttavat uudistamiseen.²⁰ Farnham, Hondegheem ja Horton esittävät viisi erilaista kehityskaarta, jotka ovat 1) yksityistäminen, 2) rakenteellinen uudelleenorganisointi, 3) talouden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden kasvattaminen, 4) erinomaisuuden etsintä ja demokratian uudelleen keksiminen sekä 5) julkisten palvelujen suuntautuminen²¹.

Julkishallinnon organisaatioiden uudistaminen on alkanut ja tulee jatkumaan vielä pitkälle tulevaisuuteen. Syitä tälle muutoksen hakemiselle on monia. Julkisorganisaatiot eivät voi enää sulkea silmiään asiakaslähtöisyydeltä ja työn paremmalta organisoimiselta. Kehittäminen on myös välttämätöntä, eikä se ole enää vain pelkkä hyve. Kasvavat asiakasvaatimukset, niukkenevat resurssit ja vaiettu hallinto-organisaatioiden sisäinen erottautumiskamppailu sanelevat pakon uudistumiselle. Uuden julkisjohtamisen idean tulee ennusteen mukaan puolestaan korvaamaan prosessijohtaminen, joka tarkoittaa ennakkoluulotonta ja nopeaa päätöksentekoa. Näitä näkökulmia voidaan ymmärtää esimerkiksi Georg Ritzerin käsitteiden kautta. Hänen mukaansa maailmasta on tulossa pienempi, kulutuksen merkitys inhimillisen toiminnan kokonaisuudessa kasvaa, globalisaation merkitys yhä kasvaa, palvelukulttuurit ovat muutoksessa, ja ennen kaikkea nämä muutokset tulevat vaikuttamaan koko yhteiskuntaan ja sen sektoreihin. Ritzer esittää myös rohkean näkemyksensä julkishallinnon mcdonaldisoitumisesta, mikä tarkoittaa muutoksia hallinnon tehokkuudessa, laskettavuudessa,

¹⁸ Heiskala 2006, 32–33.

¹⁹ Pollitt & Bouckaert 2011, 32–33.

²⁰ Mt., 75–126; Farnham, Hondegheem & Horton 2005, 27.

²¹ Farnham, Hondegheem & Horton 2005, 28–31.

ennakoitavuudessa ja kontrolloinnissa. Aluehallintoa voi myös kuvailla päätöksentekokoneiston toteuttajaksi, joka samalla kilpailee niukoista verovaroista. Tutkimukset osoittavat, että jo eri hallintoviranomaiset eroavat nykyään houkuttelevuudellaan ja arvostuksellaan ihmisten silmissä.²²

Erä tärkeä kysymys on tietysti myös se, miksi aluehallintoon kohdistetaan jatkuvasti lisää uudistus- ja muutostarpeita. Miksi vasta viisi vuotta sitten muodostettuun ELY-keskukseen kohdistetaan uudistuspainetta ja tehtäviä siirretään muille aluehallinnon viranomaiselle? Mitään yhtä syytä ei voida nostaa esiin, vaan syitä muutoksille on useita. Taloudellisen kehityksen ja yhteistyön järjestö OECD:n raportissa *Government of the Future* esitetään useita syitä tarpeeseen julkisen johtamisen muutoksille. Ensinnäkin yhteiskunta muuttuu ja hallinnon on muututtava mukana. Media seuraa aktiivisesti hallituksen toimintaa ja raportoi onnistumisista ja erityisesti virheistä. Tärkein syy on kuitenkin yleinen taloustilanne, mikä vaatii hakemaan säästöjä kokonaisvaltaisesti kaikilta aloilta eikä jätä aluehallintoakaan huomioita. Toisaalta se, mistä julkisessa hallinnossa säästetään, on poliittinen päätös ja siihen vaikuttavat ne puolueet, jotka istuvat hallituksessa. Toinen puoli on 1990-luvulla keskusteluun tullut asiakaslähtöisyysnäkökulma, joka vaatii aivan uusia tapoja toimia hallinnossa. Kansalaiset osaavat jo vaatia palvelua julkiselta viranomaiselta ja viranomaisen tulee olla helposti saatavilla internetissä ja jopa sosiaalisessa mediassa. Yhteistyö eri toimijoiden kanssa on kasvattanut merkitystään, ja samalla kilpailu palvelujen tuottajasta on lisääntynyt. Valtio joutuu toimimaan ja kilpailemaan huomiosta samoilla areenoilla yksityisten toimijoiden kanssa. Myös julkista kuvaa on täytynyt muokata houkuttelevammaksi ja helpommin lähestyttävämmäksi.²³

2.2. Aluehallinnon muutos Suomessa

Aluehallinto on hyvinvointivaltiossa tärkeä osa valtiojohtoista yhteiskunnan kehittämistä, ja sillä on oma paikkansa valtionhallinnon muodostamassa kokonaisuudessa. Aluehallinnon tehtäviin on kuulunut vastuu valtion toiminnan kehittämisen toteutumisesta, ohjaamisesta ja valvomisesta. Aluehallinto toimii keskushallinnon ohjauksessa, eikä ole suoranaisesti vaaleilla valittujen poliittisten luottamushenkilöiden alaisuudessa. Jo 1970-luvulta lähtien Suomessa on tehty ehdotuksia aluehallinnon yksiköiden määrän vähentämisestä kokoamalla toimijoita yhteen.²⁴ Toiminnalle ei ole näkyvissä loppua.

Vaatimukset hallinnon uudistamisesta alkoivat jo 1940-luvulla, mutta Suomessa todelliset uudistukset alkoivat vasta 1990-luvulla. Tällöin aloitetut uudistukset määriteltiin pitkälti kolmen

²² Virtanen 2006, 44–51.

²³ OECD 2000, 17–36.

²⁴ Stenvall 2000, 25–26.

kohdan kautta. Ensinnäkin uudistuksen suuntaa ja tapaa käsiteltiin komiteamietinnöissä. Toiseksi uudistuksissa keskityttiin erityisesti desentralisaation ja sentralisaation käsitteisiin. Kolmanneksi hallinnon uudistuksille oli ominaista se, että koko virkamieskunta vastusti niitä sihteeristä kansleriin. Hallitus kuitenkin sitoutti eduskunnan mukaan uudistuksiin ja näytti, mihin suuntaan hallinnon uudistamista halutaan viedä. Jo 1990-luvulla puhuttiin hallinnon tehostamisesta, tarkoituksenmukaisuudesta, kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämisestä ja palvelujen parantamisesta. Yksityiseltä sektorilta julkiseen hallintoon tullut uusi julkisjohtaminen toi hallintoon myös tulosohjauksen. Sen tarkoituksena on ollut tuottaa mahdollisimman hyviä palveluja kansalaisille mahdollisimman vähillä taloudellisilla kustannuksilla. Virastoilla on nykyään tulostavoitteet ja velvoite saavuttaa ne eduskunnan myöntämien määrärahojen puitteissa.²⁵

Hallinnon uudistaminen ja keskittäminen liittyvät läheisesti valtionhallinnon poliittisuuteen ja päätösten taustalla oleviin poliittisiin päätöksiin. Valinta siitä, mistä säästetään, ja mihin hallintoa keskitetään, on aina poliittinen päätös. Toisaalta hallinnon uudistus liittyy läheisesti myös hallintotieteen ja julkisoikeuden oppeihin ja tieteenaloihin, sillä myös niissä puhutaan ja tutkitaan tällä hetkellä pinnalla olevia hallintouudistuksia. Aluehallintouudistuksena aiemmin esitelty rakennerahastojen hallinnon uudistus on pieni osa eikä suinkaan ensimmäinen laatujaan. Jari Stenvall kirjoitti Aluehallinto 2000 -kirjassaan silloisesta suuresta aluehallintouudistuksesta ja siitä, ettei se ollut pelkästään hallinnon rakenteisiin tai aluejakoihin vaikuttava uudistus, vaan kysymys oli myös aluehallinnon yksiköihin ja myös koko yhteiskuntaan heijastuvasta toiminnasta.²⁶

Suomen poliittinen järjestelmä on muuttunut yhä enemmän kohti parlamentaarista demokratiaa, jossa pääministerin ja hallituksen rooli on kasvanut suhteessa presidentin supistuneisiin valtaoikeuksiin. Suomessa puolueet joutuvat toimimaan erilaisissa koalitioissa ja löytämään kompromisseja päätöksenteossa. Puolueiden johtajilla on suuri rooli keskusteluissa ja niiden jäseniltä odotetaan, että he tukevat puolueensa päätöksiä. Myös yksittäisistä ministereistä on tullut yhä autonomisempia toimijoita. Toisaalta myös EU-jäsenyys on lisännyt Suomessa parlamentarismia sekä voimistanut pääministerin ja kabinetin valtaa päätöksenteossa. Vaikka eduskunta onkin menettänyt valtaansa EU:lle, hallituksella puolestaan on tiukka ote EU-asioissa kuten rakennerahastotoiminnassa ja aluehallinnon valvonnassa ja sen uudistamisessa.²⁷

²⁵ Heuru 2003, 60–62.

²⁶ Stenvall 1999, 2.

²⁷ Raunio 2011, 137–148.

Valtio ottaa huomioon oman päätöksentekonsa aluekehitysvaikutukset, kirjoitetaan edeltävän hallituksen hallitusohjelmassa. Ohjelmassa luetellaan hallituspuolueiden näkemyksiä alehallinnosta ja sen uudistamisesta. Valtion alue- ja paikallishallintoa, ohjausta ja aluekehitysvoimavarojen suuntaamista koskevassa päätöksenteossa aiotaan korostaa valtakunnallisten tavoitteiden edistämisen lisäksi kunkin alueen erityispiirteet huomioivaa aluekehitysnäkökulmaa. Valtion keskushallinnon ohjausjärjestelmää suhteessa aluehallintoon selkeytetään ja yhdenmukaistetaan. Kunkin hallinnonalan tulosvastuuta aluekehityksestä lisätään. Valtion toimintojen alueellistamisen tulokset ja menettelytavat selvitetään ja sen pohjalta jatketaan alueellistamista.²⁸

Kysymykseen siitä, miksi kestävää aluehallinnon kokonaisratkaisua on vaikea saavuttaa, voidaan vastata kahden ristiriidan avulla. Ensimmäinen ristiriita on hallinnollinen, ja se liittyy aluehallinnon asemaan vahvan keskushallinnon ja kunnallisen itsehallinnon välissä. Toisena ristiriitana nähdään asian poliittinen puoli, eli vaikka aluehallintouudistukset eivät ole poliittisella agendalla ”ykkösenä”, ne ovat silti poliittisesti vaikeita esimerkiksi maakuntahallinnon kannalta.²⁹ Virkamiehen näkökulmasta julkishallinto erottuu huomattavasti yksityisestä sektorista, sillä julkiseen hallintoon sekoittuu aina myös asioiden poliittinen puoli eikä kyse ole esimerkiksi vain taloudellisen voiton tavoittelusta. Julkishallinnossa johtavat virkamiehet nimitetään usein poliittisin perustein. Hallintoon kuuluu myös tärkeänä osana demokraattinen päätöksenteko ja se, miten julkishallinnossa toimitaan, on aina poliittinen kysymys.³⁰

Suomessa on perinteisesti pidetty tärkeänä, että johtava virkamiehistö hoitaa hallintokoneiston sisäistä kehitystä. Kuitenkin 1990-luvulla tilanne alkoi muuttua, ja poliittinen johto otti hallinnon uudistamisen yhä suuremmissa määrin omalle agendalleen. Aluehallinnon uudistamiset ovat siis viime kädessä aina poliittisia päätöksiä, jotka vaikuttavat julkisen hallinnon toimintatapoihin ja kehitykseen. Hallinnon uudistamisen prosessit vaativat aina myös poliittista tahtoa, joka puolestaan vaatii puolueilta halua päästä yhteiseen poliittiseen sopuun uudistuksen linjoista. Kritiikkiä puolueita kohtaan on esitetty siitä, etteivät ne ole esittäneet tarpeeksi omaa hallintoideologiaansa puolueohjelmissa vaan ovat keskittyneet enemmänkin vain käsillä olevan uudistuksen kommentointiin. Ongelmana on usein, ettei puolueilla ole välttämättä riittävästi asiantuntemusta ymmärtää hallinnon kehittämisen suuria linjoja. Toisaalta ne joutuivat erilaisissa koalitiohallituksissa tekemään kompromisseja tavoitteistaan.³¹

²⁸ Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 2011, 43.

²⁹ Juntunen 2010, 28.

³⁰ Mt., 59.

³¹ Mt., 70–71.

Markku Temmes arvioi vuonna 2006 julkaistussa valtiovarainministeriön etukäteisarvioinnissa, että Suomen julkinen hallinto tulee olemaan viimeistään 2010-luvulla sellaisessa tilanteessa, että sen on vastattava paineisiin valtion henkilöstöpolitiikan kehittämistä ja uudistamisesta. Temmes uskoo, että uudistusten tärkeimmäksi osaksi tulevat muodostumaan henkilöstöpoliittiset uudistukset, joiden avulla saadaan hallintoon tulosjohtamiseen perustuvaa ohjausfilosofiaa.³² ELY-keskuksia muodostettaessa julkaistiin vuonna 2008 väliraportti aluehallinnon uudistamishankkeesta. Tällöin hankkeen suunnittelijat puhuivat vielä elinkeino-, liikenne- ja luonnonvarakeskuksista ja toisesta viranomaisesta, aluehallintovirastosta. Aluehallintouudistuksen tavoitteeksi esitettiin kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto. Vuonna 2008 tehdyssä toimintaympäristöanalyysissä aluehallinnon uudistamisen tarve juontui viidestä eri syystä. Näitä olivat kansainvälistyminen ja globalisaatio, alueiden kehitykseen vaikuttavat tekijät, ikääntyminen ja muuttoliike, tietoyhteiskuntakehitys, osallisuus ja demokratia sekä alueet ja turvallisuus.³³

Alueellistamisen henkilöstöpoliittista periaatteista on kirjoitettu alueellistamiskatsauksessa vuonna 2007. Valtio haluaa olla esimerkillinen työnantaja, mutta toimintojen alueellistamisen nähdään vaikuttavan sen henkilöstöpolitiikkaan ja valtion työnantajakuvaan. Muutoksia tehtäessä voi olla vaikeaa saavuttaa myönteistä asenneilmapiiriä. Jokainen valtion työntekijä varmasti pohtii organisaatiouudistusten aikana, mitä omalle työpaikalle tulee tapahtumaan. Näissä tilanteissa tarvitaan hyvää muutosjohtajuutta ja avointa, rehellistä ilmapiiriä. Myöskään päätöksiä tehtäessä ei tulisi viivytellä, vaan antaa aikaa tehdä muutosturvatoimenpiteitä, ja välttää tilanteita, joissa virastoihin jää niin kutsuttua kaksoismiehitystä. Valtio pitää tavoitteenaan sitä, että alueellistamisen yhteydessä ilman tehtäviä jäävää henkilöstöä tuetaan eri tavoin muutoksen jälkeen ja heidät pyritään työllistämään mahdollisimman nopeasti.³⁴

Samassa alueellistamiskatsauksessa hieman erilaisen kuvan aluehallintouudistuksista ja valtion henkilöstöpolitiikasta antavat valtion työntekijöiden palkansaajajärjestöjen edustajat. Alueellistaminen nähdään pohjimmiltaan olevan aluepolitiikkaa, josta aiheutuu erilaisia vaikeita tilanteita aluehallinnon henkilöstölle. Palkansaajajärjestöt kritisoivat aivan liian nopeaa uudistamistempoa ja muutosten päällekkäisyyttä. Henkilöstöä pelottaa muutosuhka ja epävarmuus tulevasta. Siirrettäviä tehtäviä koskevaa päätöksentekoa leimaa osittainen hitaus, joka pitää yllä henkilöstössä epätietoisuutta ja aiheuttaa jännitteitä. Alueellistamistoimenpiteiden myötä tapahtuva toimintojen siirtäminen uudelle paikkakunnalle aiheuttaa siellä toki positiivisia vaikutuksia, mutta

³² Temmes 2006, 22.

³³ Valtiovarainministeriö 2008, 27–41.

³⁴ Alueellistamiskatsaus 2007, 25–35.

luovuttavan viraston ja paikkakunnan tilanne on hyvin erilainen. Henkilöstön siirtyminen uudelle paikkakunnalle on vapaaehtoista, mutta palvelusuhteen jatkaminen entiselle paikkakunnalle jääville on haasteellista. Tilanne ei tue tuottavuusohjelman suunnitelmia. Henkilöstöjärjestöt ovat sitä mieltä, että alueellistamistoimenpiteiden aikana uudelle paikkakunnalle muuttaminen tulee olla vapaaehtoista ja toisaalta palvelusuhteen jatkuvuus turvataan entisellä paikkakunnalla. Toimintojen siirtyessä pitkä siirtymäaika on aiheuttaa ongelmia sekä uudessa että vanhassa virastossa. Työilmapiiri kärsii, epätietoisuus vaikeuttaa päätöksentekoa, aktiivinen henkilöstö alkaa etsiä uusia työpaikkoja ja toimintayksikön työn laatu kärsii.³⁵

2.3. ELY-keskukset ja niiden strategia

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat valtion aluehallintoviranomaisia, joiden tehtävänä on edistää alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueellaan. Keskukset edistävät muun muassa yrittäjyyttä, työmarkkinoiden toimintaa, osaamista ja kulttuuria, liikennejärjestelmien toimivuutta ja liikenteen turvallisuutta, hyvää ympäristöä, luonnon ja luonnonvarojen kestäväää käyttöä sekä maahanmuuttoa, maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä alueilla. ELY-keskusten, niin kuin myös aluehallintovirastojen, strateginen suunnittelu ja ohjaus tapahtuvat näitä virastoja ohjaavien ministeriöiden yhteistyönä. ELY-keskusten yleishallinnollinen ohjaus kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle.³⁶ ELY-keskukset kuuluvat valtion aluehallinnon viranomaisiin, joita ohjataan keskushallinnosta. ELY-keskusten yleishallinnollinen ohjaus kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle, kun taas aluehallintovirastoja ohjaa valtiovarainministeriö. Valtion aluehallintoa ohjaavia muita tahoja ovat oikeusministeriö, sisäministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja ympäristöministeriö sekä eräät näiden alaiset keskushallinnon virastot.³⁷ ELY-keskuksia ohjataan yhteisen strategia-asiakirjan avulla, jossa määritellään toiminnan yleisestä suunnittelusta, ohjauksesta ja järjestämisestä. Tämä asiakirja perustuu ELY-keskuksista annetun lain 7. pykälään.³⁸

ELY-keskusten strategia-asiakirjassa vuosille 2012–2015 tuodaan esille strategiset tavoitteet ja toiminnan painopisteet kyseisille vuosille. Toiminnan vaikuttavuus keskuksissa kohdistetaan alueiden elinvoimaisuuteen, elinkeinoelämän menestystekijöihin ja väestön hyvinvointiin.³⁹ ELY-

³⁵ Alueellistamiskatsaus 2007, 25–33.

³⁶ Valtioneuvosto 2015.

³⁷ Strategia-asiakirja 2016–2019, 4.

³⁸ Laki ELY-keskuksista 897/2009.

³⁹ Työ- ja elinkeinoministeriö 2011, 15.

keskusten toiminnan kehittämistä ohjaavat arvot ovat asiakaslähtöisyys, avoimuus, osaaminen ja yhteistyö. Nämä ovat arvoja, joiden oletetaan näkyvän jokaisen työntekijän arkipäivän työssä. Keskusten toimintamenojen asteittainen väheneminen tuo mukanaan tilanteen, joka vaatii tehtävien priorisoinnin lisäksi voimakasta parantamista toiminnan tuottavuudessa, tuloksellisuudessa ja vaikuttavuudessa. Strategia-asiakirjassa nähdään, että nämä tavoitteet tullaan saavuttamaan keskittymällä ydintehtäviin, kehittämällä johtamista ja työprosesseja, yhtenäistämällä toimintamalleja sekä lisäämällä työnjakoa ja erikoistumista. Lisäksi vaikuttavuuden kannalta keskeisiä tehtäviä priorisoidaan, kehitetään henkilöstörakennetta, hyödynnetään yhtenäistä osaamista ja synergioita yli vastuualuerajojen. Myös verkostoistumisen tärkeä merkitys tulevaisuudessa tuodaan esille asiakirjassa tarkoittaen sekä keskusten välistä että myös muiden yhteistyötahojen välistä verkostoitumista.⁴⁰

Strategia-asiakirjassa esitetään myös, että keskusten välistä työnjakoa ja erikoistumista jatketaan perustuen ohjaavien tahojen linjauksiin ja keskusten erilaisiin henkilöstön osaamis- ja resurssivahvuuksiin. Lisäksi tulevaisuudessa tullaan myös selvittämään vaihtoehtoisia organisoitumistapoja. ELY-keskusta pidetään hyvänä työnantajana, mutta toimintamenoäärärahojen niukkeneminen ja samanaikainen eläköityminen vaativat tarkkaa henkilöstösuunnittelua ja osaamisen monipuolisuuden kasvattamista. Henkilöstöpolitiikkaa pidetään hyvänä. Sen tavoitteiksi luetellaan innostava työ- ja johtamiskulttuuri, henkilöstöjohtamisen kehittäminen, keskijohdon osaamiseen panostaminen ja henkilöstön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistaminen ja tulospalkkiojärjestelmän käyttöönotto. Toimipaikkamuutosten mahdollisuus tuodaan esille, mutta niiden valmistelutoimet tehdään yhteistyössä ELY-keskusten johdon ja henkilöstön kesken huomioiden valtion henkilöstöpoliittiset periaatteet ja muutosturva.⁴¹

Toimintamenoäärärahakehys supistuu vuosina 2012–2015 yhteensä noin 29 miljoonaa euroa eli 14 prosenttia vuoteen 2011 verrattuna. Nämä vähennykset johtuvat valtion tuottavuusohjelmasta ja hallitusohjelman mukaisista aluehallinnon tehostamisesta ja yhteishankintojen lisäämisestä. Strategia-asiakirjan vaikutusten arvioinnin mukaan uudet tavoitteet tuottavat lähinnä positiivisia vaikutuksia joko suoraan tai välillisesti. Henkilöstön kannalta koulutuksen tarve kasvaa, mutta samalla uudet haasteet voivat lisätä motivaatiota. Negatiivisena puolena niukkenevat toimintamäärärahat, toimintaprosessien kehittäminen ja työtehtävien muutokset aiheuttavat henkilöstölle myös huolta työn jatkuvuudesta ja sisällöstä. Huolia pyritään vähentämään hyvällä

⁴⁰ Työ- ja elinkeinoministeriö 2011, 39.

⁴¹ Mt., 41.

henkilöstöpolitiikalla ja viestinnän keinoilla. Muutokset ovat myös mahdollisia tulevaisuudessa keskusten välisessä ja/tai sisäisessä organisoinnissa.⁴²

Uuden, vuosille 2016–2019 suunnitellun strategia-asiakirjan valmisteltiin valtionhallinnossa ja sitä toteuttamaan nimitettiin työryhmä. Tarkoituksena oli saada asiakirja valmiiksi vuoden 2015 marraskuussa. Sen tarkoituksena on muuttaa aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ohjausjärjestelmää selkeämmäksi ja yksinkertaisemmaksi. Strategia-asiakirjan avulla pyritään myös mahdollistamaan strategisempi ja poikkihallinnollisempi aluehallinto, joka on yhtenäisempi ja kevyempi kuin aikaisemmin. Esimerkiksi kolmiportaisesta ohjausjärjestelmästä tullaan siirtymään kaksiportaiseen.⁴³

Uusi strategia-asiakirja vuosille 2016–2019 julkaistiin vuoden 2015 marraskuussa kirjoittaessani tutkimustani. Siinä aluehallintovirastolle ja ELY-keskuksille määriteltiin visioksi alueiden vahvuuksilla kestävä kasvua ja hyvinvointia. Virastojen toiminta-ajatuksena on toteuttaa alueellista yhdenvertaisuutta sekä kehittää ja tukea kestävä hyvinvointia yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Toiminnan viitekehyksen muodostavat säädökset, hallitusohjelman tavoitteet ja asiakkaiden tarpeet. Peruslähtökohtina toiminnalle ovat asiakaslähtöisyys, yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja toiminnallinen tuloksellisuus.⁴⁴

Aluehallinnon uudistus on merkitty Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmaan. Uudistuksen tavoitteena on sovittaa yhteen valtion aluehallinto ja maakuntahallinto ja yksinkertaistaa julkisen aluehallinnon järjestämistä. Näihin tavoitteisiin pyritään ensisijaisesti keskittämällä tehtävät ja toiminnot selkeille itsehallintoalueille. Aikataulullisesti tämä uudistus tulee etenemään niin, että vuoden 2016 tammikuussa hallitus päättää aluehallintouudistuksen perusteista ja aloittaa selvitystyön. Tästä noin vuoden päästä joulukuussa 2016 pitäisi olla valmiina luonnos hallituksen esityksestä ja ehdotuksista. Seuraavaksi toukokuuksi tavoitellaan valmista hallituksen esitystä. Tavoitteena on, että lainsäädäntö olisi valmis ja astuisi voimaan vuoden 2019 alussa.⁴⁵

2.4. Pirkanmaan ELY-keskus

Pirkanmaan ELY-keskuksen internet-sivuilla on yksikön esittely:

⁴² Työ- ja elinkeinoministeriö 2011, 53.

⁴³ Työ- ja elinkeinoministeriö 2015.

⁴⁴ Strategia-asiakirja 2016–2019, 3.

⁴⁵ Aluehallinnon uudistus 2015.

”Pirkanmaan ELY-keskus on asiakas- ja kansalaislähtöinen, osaava ja luotettava alueellinen kehittäjä- ja palveluorganisaatio. Vastuullisena viranomaisena ELY-keskus tuntee toimintaympäristönsä haasteet ja mahdollisuudet. ELY-keskus tuottaa lisäarvoa ja on sidosryhmien arvostama, luotettava kumppani. ELY-keskus on ammattimaisesti johdettu, osaava ja tehokas toimija sekä hyvä työnantaja, jonka osaava henkilöstö voi hyvin. ELY-keskus toteuttaa valtionhallinnon alueellisia tehtäviä ja sitä velvoittaa Suomen lainsäädäntö.”⁴⁶

Pirkanmaan ELY-keskus koostuu kolmesta vastuualueesta, jotka ovat elinkeino, liikenne ja ympäristö. Kyseisen ELY-keskuksen tehtävänä on hyvän yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän kehitys, yrittäjyyden ja työllisyyden edistäminen ja energiatehokkaan ja ekologisen Pirkanmaan saavuttaminen. Pirkanmaan ELY-keskuksen piiriin kuuluu Tampereen seutukunta ja Ylä-, Etelä-, Lounais- ja Luoteis-Pirkanmaa. Lisäksi Pirkanmaa hoitaa valtakunnallisesti muun muassa liikenteen ja ympäristöasioiden asiakaspalvelun, tietyt erikois- ja poikkeusluvut liittyen liikenteeseen ja ympäristöasioihin ja myös innovaatio- ja keksintöasiat sekä liiketoiminnan kansainvälistymiseen liittyvät asiat.⁴⁷ Pirkanmaalla ELY-keskuksella on siis useita eri osa-alueisiin liittyviä tehtäviä, joita hoidetaan eri yksiköistä käsin.

Kaikilla vastuualueilla on olemassa yhteinen ylijohtaja Leena Vestala ja johtoryhmä, joka ohjaa ELY-keskuksen toimintaa Pirkanmaalla. Fyysisesti elinkeino-yksikkö sijaitsee erillään kahdesta muusta yksiköstä Tampereen keskustassa. Kaikilla vastuualueilla on oma johtajansa. Lisäksi ELY-keskuksen hallintoasioista vastaa Kehittämisen- ja hallintopalvelut -yksikkö (KEHA).⁴⁸

2.5. ELY-keskusten uudistukset

Pro gradu -tutkielmani keskittyy henkilöstön kokemuksiin aluehallintouudistuksista, joten on tärkeää selvittää, mitä näillä aluehallintouudistuksilla tarkoitetaan. Aluehallintoa on uudistuttu aikaisemminkin, mutta ensimmäinen ELY-keskusten kannalta merkittävä uudistus tapahtui vuonna 2010, kun ELY-keskukset perustettiin ALKU-hankkeen myötä⁴⁹. Syksyllä 2013 hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmässä päätettiin, että rakennerahastojen hallinnointimallia uudistetaan. Uudistuksen myötä hallinnointi keskitettiin neljälle ELY-keskukselle. Näin ollen esimerkiksi Pirkanmaan rakennerahastotoimintaa ohjataan nykyään Keski-Suomen ELY-keskuksesta, mutta työntekijät ovat edelleen Pirkanmaan ELY-keskuksen tiloissa. Uudistusta

⁴⁶ Pirkanmaan ELY-keskuksen toiminta ja tehtävät 2015.

⁴⁷ Mt.

⁴⁸ Pirkanmaan ELY-keskuksen organisaatio 2015.

⁴⁹ Nousiainen 2009.

perusteltiin rahoituksen pienenemisellä kolmasosalla, tehokkuudella ja laadun takaamisella niukkenevista resursseista huolimatta.⁵⁰

Hieman pienempänä uudistuksena vuoden 2013 lopussa päätettiin myös, että ELY-keskusten kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen sekä oppilaitosrakentamisen tehtävät siirretään 1.1.2014 ELY-keskuksista aluehallintovirastoihin. Tämä tarkoitti käytännössä sitä, että näissä tehtävissä toimivat työntekijät siirtyivät ELY-keskuksen alaisuudesta työskentelemään aluehallintovirastoihin.⁵¹ Kehittämisen- ja hallintopalvelut puolestaan on siirretty vuoden 2015 alussa valtakunnalliseen KEHA-keskukseen. Tämä ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittäminen- ja hallintokeskus on valtakunnallinen, maantieteellisesti hajautetulla toimintamallilla ja verkostoidusti toimiva kehittäminen- ja hallintopalveluja tuottava virasto, jossa työskentelee noin 550 henkeä. KEHA-keskuksen tehtäviin kuuluu kattavasti virastojen hallinnointiin liittyvät tehtävät. Se pitää sisällään muun muassa talous- ja henkilöstöyksikön, ELY-keskusten tietohallintoyksikön, ELY-keskusten viestintäpalvelut -yksikön ja koulutus- ja kehittämiskeskus Salmian. KEHA-keskuksen perustaminen pohjautuu selvitysmies Rauno Saaren esitykseen ja aikaisempien hankkeiden linjauksiin ja selvityksiin.⁵²

Henkilöstöön ehkä kuitenkin kaikista voimakkaimmin on vaikuttanut syksyllä 2014 aloitetut ELY-keskusten yt-neuvottelut, jotka saatiin päätökseen vuoden 2015 tammikuussa. Vuoden 2015 alussa julkisuuteen tuli myös ELY-keskusten syyskuussa 2014 alkaneiden yt-neuvotteluiden tulokset, joissa päädyttiin enintään 220 henkilön irtisanomisiin ELY-keskuksista ja työ- ja elinkeinoministeriöstä. Irtisanotuista 60 on rakennerahastojen teknisellä tuella työskenteleviä ja 160 ELY-keskusten toimintamenoista palkattuja. Työ- ja elinkeinoministeriössä tulosta pidettiin tilanteeseen nähden hyvänä, koska neuvottelujen alkaessa irtisanottavien enimmäismääräksi arvioitiin 470 työntekijää. Irtisanomiset alkoivat kevään 2015 aikana, rakennerahaston tuella työskentelevien jo helmikuussa ja loppujen osalta toukokuun aikana. Irtisanomisia perusteltiin säästötarpeilla, jotka ovat ELY-keskuksille vuosille 2015–2018 33 miljoonaa euroa. EU:n rakennerahastoilta tuleva tuki on vähentynyt huomattavasti ja samalla myös hallitus on etsinyt sopeutustoimia korjatakseen julkisen talouden kestävyysvajetta.⁵³ Kuitenkin haastatteluja tehdessäni minulle selvisi, ettei Pirkanmaan ELY-keskuksesta tarvinnut irtisanoa yhtään työntekijää, koska henkilöstö otti niin aktiivisesti työntekijöille tarjottuja eropaketteja.

⁵⁰ Työ- ja elinkeinoministeriö 2013.

⁵¹ Mt.

⁵² KEHA-keskus 2015, kts. myös Saari, 2012.

⁵³ Työ- ja elinkeinoministeriö 2014.

Vuoden 2014 alkupuolella perustettu työryhmä julkaisi vuoden 2015 alussa selvityksen valtionvarainministeriölle keskus- ja aluehallinnon virastojen tilasta ja tulevaisuudesta (VIRSU-hanke). Raportin tarkoituksena on luoda päättäjille pohjaa liittyen aluehallinnon uudistamiseen seuraavalla hallituskaudella.⁵⁴ Selvitystyön tavoitteena on ottaa huomioon asiakkaiden organisaation sekä aluekehittämisen ja sidosryhmien näkökulma. Selvitystyöryhmä tavoitteena on ollut selvittää keskus- ja aluehallinnon virastojen työnjakoa, valtion ja kuntien välistä työnjakoa, tarkastella aluehallinnon tehtäviä ja niiden tarpeellisuutta sekä tutkia mahdollisuuksia aluehallinnon uudistamiseksi.⁵⁵

Aluehallinnon kehittämistä mietittäessä on paljon keskitytty asiakaspalvelunäkökulmaan. Tällä hetkellä hallinnossa on menneillään Asiakaspalvelu2014-hanke, jonka tarkoituksena on muuttaa mahdollisimman paljon palveluja sähköisiksi ja kansalaiselle helposti saatavilla oleviksi. Tästä tämän hetken merkittävin aluehallinnon asiakaspalvelua kehittävä hanke on Iskukykyisempi ELY -hankekokonaisuus, jonka avulla on tarkoituksena rakentaa entistä toimivampi ja pienemmillä resursseilla toimiva palvelumalli. Sen merkittävin kokonaisuus on eELY, jonka tarkoituksena on sähköistää ELY-keskusten tehtävät ja palvelut. Yksi hankkeen kuudesta osasta on aikaisemmin mainittu KEHA-keskuksen perustaminen. Muut osa-alueet ovat ohjaus- ja suunnittelujärjestelmän yksinkertaistaminen, asiakaspalvelun toimintamalli (ASPAT), erikoistumiset ja keskittämiset sekä maksupolitiikan tarkastaminen. Uudistukset jatkuvat Iskukykyisempi ELY 2 -toimintakokonaisuudessa, jossa pyritään parantamaan aiemman hankekokonaisuuden toimeenpanossa huomattuja parannusehdotuksia, kuten esimerkiksi eri hankkeiden välistä koordinoitua ja yleisen viestinnän parantamista eri tahojen välillä.⁵⁶

⁵⁴ Aluehallinnon selvitysryhmän raportti 2015, 8-10.

⁵⁵ Mt., 18-19.

⁵⁶ Mt., 34-37.

3. ORGANISAATIOMUUTOS

3.1. Organisaatio ja muutos

Organisaatioilla on johtava rooli modernissa maailmassamme. Niiden läsnäolo vaikuttaa jokapäiväiseen sosiaaliseen elämäämme käytännössä jokaisella sektorilla ja elämänalueella.⁵⁷ Organisaation käsitteen määritelmästä on olemassa useita eri versioita, mutta yksi ytimekäs versio on, että organisaatio on sosiaalinen järjestely kontrolloidun suorituksen saavuttamiseksi kollektiivisia päämääriä tavoitellessa⁵⁸. Toimintoja enemmän valottavassa määritelmässä sanotaan, että organisaatio on sosiaalinen kokonaisuus, jolla on tarkoitus ja rajat, jotta osa osallistujista nähdään kuuluvan sisäpuolelle, toiset taas ulkopuolelle, ja sisäpuolella olevien osallistujien toiminnat muodostavat tunnistettavan kaavan⁵⁹. Teema on kuitenkin sama määritelmän sanavalinnoista riippumatta: organisaatio on jollain tapaa järjestetty tai organisoitu kokonaisuus, jossa ihmiset toimivat keskenään saavuttaakseen jonkin yhteisen tavoitteen tai päämäärän. Tutkittava organisaatiokin, Pirkanmaan ELY-keskus, täyttää määritelmien vaatimukset.

Organisaatioista on esitetty kolme toisistaan eroavaa määritelmää, jotka liittyvät kolmeen mahdolliseen tapaan nähdä organisaatiot: rationaalinen, luonnollinen ja avoin järjestelmä. Ensimmäisen määritelmän mukaan organisaatiot ovat hyvin virallisia kollektiiveja, jotka pyrkivät saavuttamaan tiettyjä päämääriä. Toinen määritelmä näkee organisaatiot konsensuksen tai konfliktin muokkaamina sosiaalisina järjestelminä, jotka yrittävät selviytyä hengissä. Kolmannen määritelmän mukaan organisaatiossa toimiminen on toimintaa, jossa organisaatioon kuuluvilla osallistujilla on erilaisia intressejä ja jossa toiminta sulautuu osaksi laajempaa ympäristöä.⁶⁰ Suomalaisessa tutkimuksessa esimerkiksi Pauli Juuti ja Petri Virtanen näkevät organisaatiot ympäristönsä kanssa moniulotteisesti verkostoituneina, avoimina systeemeinä. Organisaatiot, oli kyseessä sitten yritys tai julkinen virasto, toimivat erilaisissa vuorovaikutussuhteissa toisiinsa ja myös itseensä.⁶¹ Tästä eteenpäin viitekehyksessä ja tutkimuksessa organisaatiomuutoksesta puhuttaessa ajattelen organisaatioiden olevan ympäristön kanssa vuorovaikuttavia avoimia systeemejä.

Organisaation vuorovaikutuksesta on esitetty erilaisia ontologisia ja epistemologisia näkökulmia, mutta Juuti ja Virtanen ovat pelkistäneet ne kahteen hyvin erilaiseen näkökulmaan. Realistisessa näkökulmassa organisaatio ja sen ympäristö ovat erillisiä toisistaan. Kun ympäristö muuttuu, se vaatii

⁵⁷ Scott 2003, 1.

⁵⁸ Huczynski & Buchanan 2001, 5.

⁵⁹ Daft 1990.

⁶⁰ Scott 2003, 30.

⁶¹ Juuti & Virtanen 2009, 22.

muutosta myös organisaatiossa, joten sen onkin tarkkailtava jatkuvasti ympäristössä tapahtuvia muutoksia. Organisaatioiden muutosta tulisi realistisen näkökulman mukaan kehittää rationaalisen ajattelun avulla, jolloin hyvällä suunnittelulla voidaan saavuttaa menestystä. Toinen näkökulma on sosiaalinen konstruktivismi, jonka mukaan organisaatiot luovat ihmisten välisen vuorovaikutuksen kautta itsensä ja ympäristönsä. Kaikki rakentuu vuorovaikutukselle, joten myös organisaation ympäristö on jäsenten ja ulkopuolisten verkostojen tuottama. Organisaation menestys perustuu jäsenten sosiaalistumiseen siihen ympäristöön, missä organisaatio on ja organisaation sisäiseen vuorovaikutukseen. Sosiaalisen konstruktivismin mukaan maailma muuttuu koko ajan, emmekä voi suunnata kohti jotain kaukaista päämäärää maailman muuttuessa ympärillä jatkuvasti. Siksi olisikin tärkeä keskittyä hetkessä oleviin mahdollisuuksiin tekemällä muutos itsensä kautta, koska muita ei voi muuttaa. Toimintojen muuttaminen ei ole tästä näkökulmasta järkevää, vaan ihmisten olisi annettava itse innostua ja muuttua.⁶²

Organisaatiot ovat tärkeä tutkimuskohde, koska ne vaikuttavat niin moneen osa-alueeseen yhteiskunnassa. Ne eivät ole vain neutraaleja työkaluja, vaan ne vaikuttavat siihen, mitä ne tuottavat ja samalla käyttävät tiettyjä oikeuksia ja valtaa. Organisaatiot voidaan nähdä joko instrumenttina tai aktiivisena toimijana, mutta molemmissa rooleissa ne aiheuttavat nykymaailmassa paljon vakavia ongelmiakin.⁶³ Yksi ajankohtainen organisaatioihin vaikuttava tekijä on organisaatiomuutokset. Ne eivät suoranaisesti ole ongelma, mutta voivat muuttua sellaiseksi epäonnistuessaan. Organisaatiomuutokset ovat ajankohtaisia, ja ne voivat olla hyvin erilaisia toteutustavoiltaan.⁶⁴

Organisaatiomuutoksen käynnistävät voimat voivat olla erilaisia. Muutokset itsessään voivat erota toisistaan eri organisaatioissa ja jopa organisaation sisällä. Organisaatiomuutoksen luonne on hyvin moniulotteinen.⁶⁵ Juuti ja Virtanen hahmottelevat organisaatiomuutoksen syitä kahden eri tekijän näkökulmasta. Ensimmäinen on organisaation strategisen suunnan selkeys, joka voi olla joko heikko tai vahva. Toinen on organisaation uudistushalukkuus, joka voi myös olla heikkoa tai vahvaa. Näiden avulla Juuti ja Virtanen määrittelevät neljä eri organisaatiomuutoksen tyyppiä. Ensimmäinen on pysähtyneisyys, jossa organisaatio on todella huonossa tilassa. Ihmisten välillä on epäluuloja, pelkoja ja ristiriitoja. Johtaminen on autoritääristä ja käskyttävää ja koko organisaatio on takertunut vanhoihin toimintamalleihin. Uudistuksia on vaikea aloittaa, koska kaikki keskittyvät vain oman asemansa puolustamiseen eivätkä pysty ajattelemaan uusia haasteita. Toinen muutostyyppi on kiehunta, jolloin organisaatiossa on uudistushalukkuutta, mutta ei yhteistä ymmärrystä muutoksen suunnasta. Tällainen syy voi tulla uuden johtajan tulo taloon, johtamisjärjestelmien kehittymättömyys muun

⁶² Juuti & Virtanen 2009, 23–25.

⁶³ Scott 2003, 30.

⁶⁴ Juuti & Virtanen 2009, 16.

⁶⁵ Senior & Fleming 2006, 65.

organisaation kasvaessa tai pyrkimys päästä pois pysähtyneisyyden tilasta. Kolmas muutostyyppi on lepokitkaa omaava organisaatio, jossa olisi näkemystä uudistuksesta ja strategisen suunnan kehityksestä, mutta josta puuttuu uudistushalu. Lepokitkan tilaan organisaatio voi myös päätyä, jos johto ja henkilöstö eivät ymmärrä toisiaan. Organisaatio voi olla ajautunut tähän tilaan petytyttään aikaisempiin uudistuksiin ja kokee muutoshaluttomuutta. Viimeinen muutostyyppi on nimeltään flow, jossa yhdistyy vahva muutoshalu ja strategisen suunnan selkeys. Tässä tilanteessa organisaatio menee eteenpäin ja sen henkilöstö on sitoutunut muutokseen.⁶⁶

Organisaatiomuutoksessa muutos noudattaa erilaisia vaiheita. Muutosta edeltävässä vaiheessa tiedostetaan ja määritellään muutostarve suunnittelemalla ja valmistelulla sekä huomioimalla toimintaympäristö. Avoin keskustelu ennen päätöstä ja heti sen jälkeen on tärkeää, sillä epävarmuus ja huhut aiheuttavat epätietoisuutta ja levottomuutta. Seuraava vaihe on uhan kokeminen, jolloin organisaation henkilöstö kokee epävarmuutta, uhkaa ja lamaannusta muutoksen merkityksen selviämisestä. Johdon tulee tarjota tukea ja riittävää tiedotusta henkilöstölle tässä vaiheessa lieventääkseen uhan kokemusta tilanteen muuttuessa. Työntekijälle pitää antaa mahdollisuus omakohtaisesti sisäistää saatu tieto muutoksesta. Kolmas vaihe on vastustus, jolloin henkilöstö käsittelee tunteitaan, tekee surutyötä ja usein esiintyy myös muutosvastarintaa muutosta kohtaan. Tiedottamisella, osallistumisella ja jatkuvalla muutosviestinnällä voi auttaa henkilöstöä poisoppimaan vanhoista tavoista ja käymään läpi suruprosessinsa muutoksen johdosta. Viimeisenä vaiheena muutoksessa on hyväksyminen. Organisaatioon on tullut uusi toimintatapa ja identiteetti. Henkilöstö tarttuu uusiin haasteisiin, jäsentää oman ammattiroolinsa uudessa ympäristössä ja samaistuu organisaatioon. Tässä vaiheessa hallinnan keinona on tärkeää käyttää koulutusta apuna sopeutumisessa uuteen tilanteeseen, erilaisia tukitoimia ja jatkon ja tulevaisuuden hallintaa.⁶⁷

3.2. Organisaatiomuutosten historiaa

Organisaatiomuutoksen ymmärtämisessä auttaa tutustuminen sen historiaan, minkä avulla voi ymmärtää, mistä tietyt toimintatavat ja ajatukset tulevat. Organisaatiomuutoksen historiaa voi katsella usealla eri tavalla, mutta Juuti ja Virtanen käsittelevät asiaa osana luonnontieteiden voittokulkua ja ihmistieteiden syntyä. Luonnontieteiden ja teollistumisen kehittyminen valtavalla nopeudella aina 1700-luvulta lähtien on vaikuttanut suuresti myös organisaatiomuutoksiin. Luonnontieteiden kehittyminen on tuonut organisaatioihin esimerkiksi tekniikan kehittyessä jatkuvan muutosvoiman, jolloin myös organisaatioiden arjesta on tullut jatkuvaa muutokseen sopeutumista. Toinen merkittävä

⁶⁶ Juuti & Virtanen 2009, 25–27.

⁶⁷ Ponteva 2012.

seikka on, että luonnontieteet ovat vaikuttaneet myös suuresti ihmistieteisiin ja sitä kautta organisaatiotutkimukseen. Näitä vaikutuksia ovat olleet esimerkiksi pyrkimys objektiivisuuteen sekä aineiston keruussa että analysoinnissa ja pyrkimys poistaa uskomukset. Organisaatiomuutoksen tutkimuksessa on käytetty myös läpi historian paljon luonnontieteistä tuttua rationaalisen logiikan ja suunnitelmallisuuden korostamista.⁶⁸

Yksi suurimmista klassikoista yleisesti hallinnon teoriassa on ollut Max Weber ja hänen teoriansa byrokratiasta. Weberin organisaatio on virallisten tehtävien ja pysyvien sääntöjen sitoma. Siinä toimivalta on tarkasti jaoteltu samoin kuin pakkokeinojen käyttäminen. Organisaation toiminta perustuu virkaan, virkahierarkiaan ja oikeusnormeihin, joita noudatetaan byrokraattisesti. Weberin organisaatiossa virkamies on osa virkahierarkiaa, jossa toimitaan selkeillä säännöillä ja toimivallalla. Weberin mielestä oli tärkeää, että virkamies on alistettu tiukkaan kuriin ja systemaattiseen valvontaa. Weberiä on kritisoitu ja ylistetty aikojen saatossa ja hänen byrokratiateoriansa pohjalta on syntynyt valtava määrä tutkimusta ja uusia näkemyksiä.⁶⁹

Usein katsottaessa organisaatiomuutosten historiaa aloitetaan F.W. Taylorin 1900-luvun alussa kehittämästä taylorismista eli tieteellisestä liikkeenjohdosta. Taylor pyrki hyödyntämään nimenomaan luonnontieteellisiä menetelmiä organisaatioita uudistettaessa. Taylorismin ansioina voi pitää sitä, että hän toi tieteeseen työn ja organisaatioiden tutkimisen. Toisaalta Taylor ei ollut kiinnostunut työntekijöiden ajatuksista tai mielipiteistä, vaan heidät nähtiin vain osana tuottavuuden parantamista.⁷⁰ Tieteellisen liikkeenjohdon opit saapuivat myös Suomeen 1910-luvulla, mutta todenteolla ne otettiin käyttöön vasta toisen maailmansodan jälkeen erityisesti teollisuudessa. Monet periaatteet elävät kuitenkin vielä tänäkin päivänä työn organisoimistavoissa, kuten esimerkiksi ajatus siitä, että on olemassa yksi paras tapa tehdä asioita, ja siinä, että ajattelu- ja suoritustyö pidetään hyvin vahvasti edelleen erillään.⁷¹

Toisella, 1900-luvun ensimmäisillä vuosikymmenillä kehittyneellä, ihmissuhdekoulukunnalla oli paljon yhteisiä tavoitteita tieteellisen liikkeenjohdon kanssa, mutta se lähestyi asioita hyvin eri suunnasta. Ihmissuhdekoulukunta halusi rikastuttaa työntekijöiden työtä, kannustaa yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen. Työntekijöiden oloja haluttiin parantaa nimenomaan organisaation sisällä. Ihmissuhdekoulukunta oli esillä erityisesti Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa, mutta Suomeen sen opit saapuivat myöhään ja niiden vaikutus on ollut melko vähäinen. Kuitenkin sen oppien vaikutuksia

⁶⁸ Juuti & Virtanen 2009, 32.

⁶⁹ Heuru 2003, 33–35.

⁷⁰ Mt., 34.

⁷¹ Seeck 2012, 74–102.

voi löytää nykypäivänäkin työpsykologian institutionalisoitumisesta ja henkilöstöhallinnon roolista yrityksissä.⁷²

Ennen toista maailmansotaa maailmalla tuli tunnetuksi Fayolin hallinnollinen koulukunta, jossa ei vedottu yhtä voimakkaasti tieteellisyyteen kuin taylorismissa, mutta suunnitelmallisuudesta ei ollut luovuttu hyvää johtamista määriteltäessä. Molemmat esiteltyt teoriat soveltuivat hyvin maailmaan, jossa organisaatiot toimivat melko pysyvässä ympäristössä.⁷³ Organisaatioiden kasvaessa tarvittiin kuitenkin rakenteita analysoivia teorioita vastaamaan byrokraattisen organisaation ongelmiin ja ympäristön huomioonottamiseen. Fayolia seuranneet teoretikot kehittivät 1950 ja -60-luvuilla rakenneanalyttisiä teorioita, mutta Suomeen ne rantautuivat vasta 1970-luvulla.⁷⁴

Organisaatiokulttuuriteoriat syntyivät 1970- ja 1980-lukujen vaihteessa ja niissä lainattiin paljon ajatuksia antropologiasta, sosiologiasta ja psykologiasta⁷⁵. Lähtökohtana näissä teorioissa on, että jokaisella organisaatiolla on oma kulttuurinsa, joka määrittää sen, miten organisaatiossa toimitaan. Organisaatioiden uskotaan sisältävän erilaisia symboleita ja merkitysjärjestelmiä.⁷⁶ Organisaatiokulttuurin näkökulman mukaan organisaation muutos tapahtuu silloin, kun ihmiset alkavat ymmärtää uudella tavalla organisaation syvärakennetta ja löytää uuden tavan tulkita organisaatiota⁷⁷. Suomessa organisaatiokulttuuriteoriat saivat jalansijaa 1990-luvulla suomalaisten yritysten siirtyessä yhä enemmän kansainvälisille markkinoille ja niiden halutessa sitouttaa ihmisiä organisaatioihin⁷⁸.

Nykypäivän organisaatioissa, myös julkishallinnossa voi nähdä edelleen vaikutuksia aiemmista organisaatioteorioista ja niiden ajatuksista. Kuitenkin ajatukset ovat myös kehittyneet maailman muuttuessa ja nykyään keskeisestä organisaatioihin vaikuttavista oppeista ovatkin erilaiset innovaatioteoriat, joiden oppeja Suomen valtiokin on kannustanut tukemalla innovaatioiden edistämistä. Myös markkinarationalismi eli ajatus siitä, että organisaatiot toimivat markkinoiden ehdoilla, on yksi merkittävä ajattelumalli nykypäivänä. Tämä ajatus on vaikuttanut myös julkishallintoon ja poliittiseen päätöksentekoon. Toisaalta tietynlaisena vastapainona markkinarationalismille Suomessa on noussut viime vuosina esiin työhyvinvoinnin merkitys.⁷⁹

⁷² Seeck 2012, 107–155.

⁷³ Juuti & Virtanen 2009, 34.

⁷⁴ Seeck 2012, 150.

⁷⁵ Mt., 207; Juuti & Virtanen 2009, 40.

⁷⁶ Seeck 2012, 207.

⁷⁷ Juuti & Virtanen 2009, 43–44.

⁷⁸ Seeck 2012, 229.

⁷⁹ Mt., 247–304.

3.3. Organisaatiomuutoksen eri muodot

Organisaatioiden uudistamisesta puhutaan tieteessä organisaatiomuutoksena. Muutosta on tutkittu paljon, mutta ajan kuluessa itse muutoskin on muuttunut. Organisaatioita uudistetaan osittain eri tavalla kuin aiemmin ja julkaistaan erilaisia teoksia siitä, miten muutosta tulisi johtaa, ja millainen on onnistunut organisaatiomuutos.⁸⁰ Tutkimuskohteenani on julkishallinnollinen organisaatio, joka toimii keskushallinnon alaisena toimijana alueella, mutta silti siihen vaikuttavat ja pätevät monet määritelmät ja teoriat, joita on kehitetty organisaatiomuutoksesta ajatelleen yksityisiä yrityksiä.

Organisaatiomuutoksen voi nähdä kahdella tapaa, joko suunniteltuna innovaationa tai ympäristöön sopeutumisenä. Ensimmäisessä muutosta lähestytään strategisen valinnan, päätöksenteon ja organisaation kehittämisen kautta. Toisessa muutosta lähestytään kontingenssiteorian kautta, jonka mukaan ei ole yhtä oikeaa tapaa organisoida yritystä, sekä jossain tapauksissa myös erilaisten instituutioteorioiden kautta.⁸¹ Organisaation ympäristössä on erilaisia toimijoita ja tapahtumia, jotka vaikuttavat sen toimintaan. Organisaatiomuutos ei tapahdu tyhjiössä, vaan osana ympäröivää maailmaa siihen vaikuttavine tekijöineen. Johnson, Scholes ja Whittington määrittelevät organisaatioon vaikuttavat ympäristötekijät PESTEL-viitekehyksen avulla. Nämä tekijät ovat poliittisia (political), taloudellisia (economic), sosiaalisia (social), teknologisia (technological), ympäristötekijöitä (environmental) ja oikeudellisia (legal).⁸² Nämä kaikki tekijät vaikuttavat myös Pirkanmaan ELY-keskuksen ympäristössä ja muokkaavat omalla tapaa sen organisaatiota ja muutoksia. Puhuttaessa aluehallinnon organisaatiouudistuksesta siihen vaikuttavat korostetusti poliittiset tekijät verrattuna moneen muuhun organisaatiomuutokseen esimerkiksi yksityisellä sektorilla.

Stenvall ja Virtanen hahmottelevat organisaatiomuutokselle neljä erilaista muutostyyppiä. He näkevät organisaation muutokselle kaksi keskeistä muuttujaa, jotka ovat aikahorisontti (nopea tai hidas) ja kohdentaminen (suppea tai laaja-alainen). Nämä ulottuvuudet ovat ääripäitä, ja usein organisaatio löytääkin oman muutoksensa jostain niiden väliltä. Muutostyyppi 1 on laajuudeltaan inkrementaalinen, mutta toteutustavaltaan nopea muutos. Siinä organisaation osaan kohdistuu muutos, joka toteutetaan nopeassa aikataulussa. Riskit ovat realistisia ja uudistuksessa tähdätään toimintatapojen muuttamiseen. Muutostyyppi 2 on myös inkrementaalinen muutos. Se koskee myös vain tiettyä osaa organisaatiosta, mutta se toteutetaan hitaalla aikataululla. Riskit ovat tässä tyyppissä

⁸⁰ Juuti & Virtanen 2009, 10–11.

⁸¹ Czarniawska & Joerges 1996, 14.

⁸² Johnson, Scholes & Whittington 2008, 55–56.

olemattomia eikä muutosjohtajuudelle ole erityisiä vaatimuksia. Muutostyyppi 3 on radikaali korkean riskin ja erityistä muutosjohtajuutta edellyttävä muutos. Siinä muutos kohdistuu koko organisaatioon ja se toteutetaan nopeassa aikataulussa. Siinä tähdätään organisaationkulttuurin muuttamiseen ja on tärkeää, että riskit tiedostetaan. Muutostyyppi 4 on radikaali pitkän aikajänteen muutos. Muutos kohdistuu myös koko organisaation toimintaan, mutta se toteutetaan hitaassa aikataulussa. Riskit tulee tiedostaa, koska muutos koskee niin laajaa alaa. Tässäkin tyypissä tähdätään organisaatiokulttuurin muutokseen, ja muutoksen ohjauksesta ja hallinnasta on tärkeä huolehtia.⁸³ Jos mietitään edellä mainittuja neljää muutostyyppiä, löydetään niiden erilaisia muotoja myös ELY-keskuksen muutoksista. Osa muutoksista on kohdistunut vain osaan koko organisaatiosta, kuten rakennerahastotoiminnan hallinnollinen muutos. Osa puolestaan on koskettanut koko organisaatiotoimintaa, mistä esimerkkinä on KEHA-keskuksen perustaminen. Myös muutoksen ajallinen kesto on vaihdellut nopeista muutoksista hitaampiin uudistuksiin.

Jenni Luoma määrittelee väitöskirjassaan *Organisaatiomuutos ja muutosjohtaminen toimintatutkimuksena* eri teoreetikoiden näkemysten pohjalta organisaatiomuutokset kolmeen tyyppiin. Vähittäinen muutos voi olla suunniteltua tai suunnittelematonta, mutta se on paikallista, konkreettista muutosta ja kehittämistä. Jatkuva muutos on pysähtymätöntä kehittämistä, joka tapahtuu usein laajassa mittakaavassa. Keskeytetty tasapaino eli ympäristöstä johtuva muutos on muutos, jonka syyt tulevat yleensä muualta kuin organisaatiosta itsestään.⁸⁴ Barbara Senior ym. muotoilevat teoksessaan Tony Grundyn⁸⁵ luomia muutoksen lajeja. Jos muutosta verrataan sen aiheuttamiin määrällisiin muutoksiin, voi muutos olla sujuvaa, inkrementaalista muutosta, jossa se kehittyy hitaasti, systemaattisesti ja odotettavasti. Toinen vaihtoehto on kuoppainen inkrementaalinen muutos, jossa muutoksella on erilaisia vaiheita, ja siihen vaikuttavat sekä ympäristö- että sisäiset tekijät. Kolmas muutostapa on katkonainen muutos, jossa tapahtuu äkkinäisiä muutoksia strategiassa, rakenteessa tai kulttuurissa.⁸⁶

Pitkään ajateltiin, että organisaatioiden muutos tapahtuu vähitellen, mutta väistämättä. 1980-luvulla esitettiin ajatus organisaatiomuutosten hyppäyksellisyydestä eli organisaation transformaatiosta. Muutos ei ollutkaan enää jatkuvaa, vaan siinä nähtiin erilaisia asteita ja aikavälejä. Myös tässä teoriassa ymmärrettiin, ettei muutos ole helppoa, koska se herättää organisaation jäsenissä vastustusta. Muutos voi alkaa esimerkiksi erilaisista kriiseistä, uusista keksinnöistä tai kaaoksesta. Muutoksen syvällinen ymmärtäminen vaatii surutyötä, jossa täytyy kulkea kieltämisen, välttämisen,

⁸³ Stenvall & Virtanen 2007, 24–25.

⁸⁴ Luoma 2010, 54.

⁸⁵ Grundy, 1993.

⁸⁶ Senior & Fleming 2006, 45–46.

vastustuksen, kohtaamisen ja suremisen vaiheiden läpi. Vasta näiden jälkeen voidaan siirtyä uudelle tasolle, jossa aletaan suunnitelmallisesti kehittää uutta. Organisaation transformaatiosta voi löytää sekä hyppäyksellisiä että lineaarisia vaiheita.⁸⁷

Muutosjohtamisesta on tullut yksi tämän vuosituhannen alun tärkeimmistä johtajan tehtävistä. Vaikuttavan muutosjohtajan ajatellaan rakentavan organisaationsa sinnikkyyttä ja sopeutumiskykyä taitavasti johdetun muutosprosessin aikana.⁸⁸ Tutkimuksissa on esitetty valtava määrä esimerkkejä siitä, millaisen hyvän muutosjohtajan tulee olla. Muutosjohtajuus ei ole tämän tutkimuksen aihe, joten en paneudu siihen syvemmin. Voidaan kuitenkin sanoa, että muutosjohtajan ei kuulu vain käskää ja kontrolloida taloudelliselta kannalta organisaatiota vaan kiinnittää huomiota myös yksilöihin ja organisaatiokulttuuriin muutoksen aikana.⁸⁹ Johtajan tulee toimia esimerkkinä muille, puuttua vastustukseen, rakentaa sitoutumisen asetetta koko organisaatiossa ja luoda organisaatioon valmiutta muutokselle. Muutosjohtajan on tärkeää luoda organisaatioon pitkäaikaisen kasvun ja vakauden ilmapiiri. Rakentava muutosprosessi, johon muutosjohtaja saa ihmiset suhtautumaan positiivisesti, vähentää huomattavasti vastustusta uuden muutoksen tullessa. Johtajan tulee esittää selkeät tavoitteet muutokselle ja auttaa rakentamaan organisaatioon kulttuuria, joka kannattaa oppimista ja kokeilua.⁹⁰

Kun ajatellaan muutosjohtamista julkishallinnon organisaatioiden osalta, on tärkeää ottaa esiin uusi julkisjohtamisen konsepti NPM (New Public Management). NPM tuli voimakkaasti maailmalla esiin 1980–1990 -lukujen aikana, jolloin monissa valtioissa tehtiin suuria julkisten palveluiden reformeja.⁹¹ Tällä ajattelutavalla on ollut suuri merkitys muutosten teoreettisena pohjana. Sen perusajatuksena voidaan pitää esimerkiksi toiminnanohjausjärjestelmän muuttumisesta niin, että kiinnostuttiin toiminnan vaikutuksista, ei niinkään tuotoksista. Organisaatioissa tämä on tarkoittanut sitä, että päätösvaltaa on hajautettu, ja on otettu käyttöön erilaisia tulosjohtamisen malleja, ja hierarkiaa on purettu. Uusi julkisjohtaminen on vaikuttanut myös siihen, miten viime aikana on alettu kiinnittämään erityistä huomiota yksityisten palveluntuottajien käyttöön ja asiakaslähtöiseen palveluun.⁹²

Julkinen sektori on ollut useissa maissa, myös Suomessa, jatkuvassa uudistamisprosessissa, mikä on väistämättä vaikuttanut myös sektorilla työskenteleviin henkilöihin. Pohjoismaat, Suomi mukaan lukien eivät ole olleet NPM:n vaikutuksen ulottumattomissa, mutta ne eivät ole omaksuneet tätä oppia

⁸⁷ Juuti & Virtanen 2009, 44–46.

⁸⁸ Holbeche 2006, 255.

⁸⁹ Senior & Fleming 2006, 292.

⁹⁰ Holbeche 2006, 260–261.

⁹¹ Boxall 2007, 470.

⁹² Mt., 28.

ilman kritiikkiä. Jotain NPM:n osia on käytetty Pohjoismaissa paljon erityisesti johtamiseen liittyen, mutta yksityistämisen hurmio on jäänyt huomattavasti vähemmälle kuin monissa muissa maissa.⁹³ Vaikka julkisesta sektorista on usein tullut NPM:n avulla tehokkaampi, työntekijöiden näkökulmasta se on usein tarkoittanut samalla voimakasta työtapojen muutosta, supistamista, tiukempaa tulosten kontrollointia ja ammattiliittojen vaikutusten heikentymistä. Uuden julkisjohtamisen avulla tehdyt muutokset eivät ole aina kuitenkaan olleet onnistuneita ja viime vuosina onkin jossain tapauksissa palattu takaisin ”byrokraattisempaan” malliin, kun aiempi muutos ei olekaan ollut toimiva. NPM tulee kuitenkin edelleen vaikuttamaan organisaatioiden muutoksiin julkisella sektorilla ja samalla muovaamaan henkilöstön toimintaa.⁹⁴

Mikä organisaatiomuutoksessa on tärkeää? Tieto on yksi muutoksen tärkeimmistä aseista. Todenmukaisen tiedon esittäminen ja sen riittävä jakaminen on tärkeää, sillä epävarmuus ja huhut aiheuttavat yleensä vain negatiivisia seuraamuksia, joita voi olla myöhemmin erittäin vaikea korjata. Tärkeänä osana muutoksessa pidetään myös tilaa. Sillä tarkoitetaan tässä yhteydessä aikaa ja menetelmiä, joiden avulla voi käsitellä uutta. Tilan tarjoaminen auttaa henkilöstöä tuntemaan, että sen mielipiteillä on merkitystä ja sille annetaan tarpeeksi aikaa sisäistää ja jäsentää muutosta. Kolmantena henkilöstölle tulee tarjota tukea. Tuki tarkoittaa, että ihmisiä kohdellaan arvostavasti ja he voivat kokea vastuullisuutta muutoksesta. Toisaalta henkilöstön tulee saada tarpeeksi apua ongelmatilanteissa, ja erilaisille tunteille tulee antaa tilaa muutosvaiheessa.⁹⁵

Puhuttaessa nykypäivän organisaatiomuutoksesta törmätään usein tiettyihin ongelmiin. Ensinnäkin muutoksessa unohdetaan usein mieltä sen vaikutuksista mikrotason toimintaan. Tällä tarkoitetaan organisaatiossa sitä, miten muutokset vaikuttavat yksittäisten työntekijöiden työn suorittamiseen ja olosuhteisiin. Olisi siis tärkeää lähteä ajattelemaan muutosta mikrotasolta ja nähdä muutoksen vaikutukset siellä. Toisaalta muutos ei ole aina sitä, miltä se näyttää. Muutoksen lähtökohdat voivat olla väärät, tai toimintatapa voi olla tilanteeseen sopimaton. Muutos ja sen toteuttaminen ei ole välttämättä itsestään positiivinen asia.⁹⁶

Juuti ja Virtanen väittävät, että organisaatiomuutokseen liittyy usein erilaisia tabuja, asioita, jotka kieltävät keskustelun vaihtoehtoista. Nämä tabut puolestaan puolustavat vallalla olevia dogmeja, joita organisaatiomuutoksen liittyy. Ensimmäinen tabu on hyvä muutosjohtajuus, jossa todellisuudessa on paljon vaihtelua. Siinä usein nykyaikana turvaudutaan ulkopuolisten konsulttien

⁹³ Nolan 2001, 80.

⁹⁴ Boxall 2007, 285–486.

⁹⁵ Juuti & Virtanen 2009, 68–69.

⁹⁶ Stenvall & Virtanen 2007, 19–21.

apuun. Toisena tabuna on henkilöstön osallistuminen muutosprosessiin, vaikka todellisuudessa johto usein pelkää muutosvastarintaa. Kolmas tabu on kritiikitön muutosprosessin onnistumisen puolesta puhuminen, jonka taustalla usein on pelko muutosprosessin epäonnistumisesta. Muutosviestinnän toteuttaminen on neljäs tabu, joka yleensä käytännössä tarkoittaa melko yksisuuntaista muutostiedotuskulttuuria, joka saattaa johtua tietämättömyydestä tai kiireestä. Viidentenä on muutoksenhallinta ja muutostaidot, jotka kertovat onnistuneesta organisaatiokulttuurista, joka käytännössä kuitenkin on usein jäänyt kehittämättä. Viimeisenä tabuna on muutosten tarpeellisuus, vaikka usein henkilöstö saattaa kokea, että muutostarpeita ei ole perusteltu lainkaan tai riittävästi.⁹⁷

3.4. Organisaatiokulttuuri

Edgar H. Schein esittää teoksessaan *Organizational Culture and Leadership* kulttuurin käsitteelle neljä erilaista kategoriaa. Ensimmäinen kategoria on makrokulttuurit, joilla tarkoitetaan valtioiden, etnisten ja uskonnollisten ryhmien ja myös kansainvälisten ammattien kokema kulttuuria. Toisena on organisaatiokulttuuri, jolla tarkoitetaan yrityksistä, julkishallinnosta ja järjestöistä löytyvää sisäistä kulttuuria. Kolmas kategoria on osakulttuuri (subculture), jolla tarkoitetaan sitä kulttuuria, joka on eri ammattiryhmillä organisaation sisällä. Viimeisenä ovat mikrokulttuurit, jotka puolestaan ovat organisaation sisällä olevia ryhmittymiä, jotka eivät määrity ammattinimikkeiden kautta.⁹⁸

Organisaatiokulttuurilla tarkoitetaan organisaation yhteistä kulttuuria, joka ei ole vain siihen kuuluvien henkilöiden yhteisesti kokema, vaan se myös määrittää organisaation ja on melko pysyvä. Organisaatiokulttuuri säilyy, vaikka osa sen jäsenistä lähtisikin. Kulttuurin muuttaminen on myös usein hankalaa, koska ihmiset arvostavat pysyvyyttä sen tarjotessa tarkoituksellisuutta ja ennustettavuutta. Organisaatiokulttuuri on myös syvällä organisaatiossa ja sen jäsenissä alitajuisesti, eikä näin ollen ole välttämättä kovin konkreettinen tai näkyvä. Kun kulttuuri on olemassa, se kattaa koko organisaation ja sen toiminnan. Organisaatiokulttuurista myös luodaan usein tietynlainen rakenne, joka sisältää kaiken, mitä kyseiseen ”kulttuuriin” liittyy.⁹⁹

Schein määrittää siis organisaatiokulttuurin olevan perusolettamusten jaettu rakenne, jonka ryhmä on oppinut ratkaisemalla sen ulkoisen sovittamisen ja sisäisen integraation ongelmat. Nämä ratkaisut ovat toimineet tarpeeksi hyvin, niitä pidetään valideina ja sen tähden niitä opetetaan uusille jäsenille oikeana tapana ymmärtää, ajatella ja tuntea ongelmia.¹⁰⁰ Huczynski ja Buchanan määrittelevät organisaatiokulttuurin melko yhdenmukaisten ja kestävien arvojen, uskomusten, tapojen, perinteiden

⁹⁷ Juuti & Virtanen 2009, 69–70.

⁹⁸ Schein 2012, 1-2.

⁹⁹ Mt., 16–17.

¹⁰⁰ Mt., 18.

ja toimintojen kokoelmaksi, jonka organisaation jäsenet jakavat keskenään. Nämä tavat opetetaan myös organisaation uusille jäsenille ja ne siirtyvät työntekijöiden sukupolvelta toiselle.¹⁰¹

Organisaatiokulttuurin käsite puhuttaessa organisaation muutoksesta on tärkeä, koska muutokselle valmiissa organisaatiokulttuurissa on paljon helpompaa toteuttaa muutos kuin tilanteessa, jossa organisaatiokulttuuri ei ole valmis muutokseen. Tällainen organisaatiokulttuuri ei synny hetkessä, vaan sen kehittäminen vaatii aikaa, työtä ja osaamista. Kulttuurin valmistaminen muutokselle on tärkeää, on kyse sitten yrityksestä tai julkishallinnosta, koska sen avulla autetaan organisaatiota mukautumaan kovenevassa kilpailussa ja varmistetaan, että se pystyy mukautumaan muutokseen ja mahdollisesti vaikuttamaan siihen itsekin.¹⁰²

Organisaatiokulttuurin muutokselle ja uudistamiselle voi olla erilaisia syitä. J.J. Boonstra esittää kahdeksan syytä strategiselle ja kulttuuriselle muutokselle organisaatiossa. Kriisitilanteesta selviytyminen voi olla yksi syy, mutta itse kriisi ei tarjoa muutosta vaan kyseisessä kriisitilanteessa tarvitaan visio ja oikea lähestymistapa muutokselle. Toisaalta julkishallinnon legitimiin aseman vahvistaminen ja ylläpitäminen on erittäin tärkeää toiminnan hyväksyttävyyden kannalta. Jos yhteiskunnan eri toimijat eivät pidä hallinnon toimintaa tehokkaana ja vaikuttavana, tulee muutos tarpeelliseksi. Kolmas syy kulttuurin muutokselle voi olla kansainvälinen laajeneminen. Muutostilanteessa tulevaisuuden vision määrittäminen on tärkeää. Muutoksen johtajien tulee tietää, mihin organisaatio on menossa muutostilanteessa. Moninaisuuden ymmärtäminen ja arvostaminen on tärkeää kaikissa organisaatioissa, mutta erityisesti monikulttuurisessa ympäristössä toimivissa organisaatioissa se tulee olemaan merkittävässä roolissa tulevissa organisaatiokulttuurin muutoksissa. Uuden innovaation läpimurto voi tuoda suurenkin muutoksen organisaation toimintaan. Organisaatiolle asiakkaan arvon maksimointi ja asiakastyytyväisyyden lisääminen voi toimia hyvänä motiivina sijoittaa organisaatiokulttuurin muutokseen.¹⁰³ Kaikki esitetyt kahdeksan syytä ovat mahdollisia laukaisijoita organisaatiomuutoksen tarpeelle. Osa niistä soveltuu paremmin yksityisten yritysten tilanteisiin, mutta moni sopii myös julkisen hallinnon muutostarpeisiin.

Jotta organisaatiokulttuuria voi valmistaa muutokselle, tulee sen aiempaa muutoshistoriaa ymmärtää. On tärkeää, että aiempien muutosten tuloksista on osattu tehdä oikeat johtopäätökset ja tunnustetaan onnistumiset ja epäonnistumiset.¹⁰⁴ Tutkimuskohteenani olevassa organisaatiossa Pirkanmaan EYL-keskuksessa on viime vuosina tehty paljon muutoksia ja uudistuksia, mutta onko niistä otettu oppia.

¹⁰¹ Huczynski & Buchanan 2001, 624.

¹⁰² Juuti & Virtanen 2009, 55–56.

¹⁰³ Boonstra 2013, 37–51.

¹⁰⁴ Mt., 58.

3.5. Organisaatiomuutoksen viestintä ja muutospuhe

Mia Heiskanen ja Sari Lehikoinen tiivistävät muutosviestintään keskittyvässä oppaassaan viestinnän merkityksen organisaatiossa siihen, että se on ydintoimintaa, joka kuuluu johtamiseen, joten se on edellytyksenä organisaation olemassaololle ja menestykselle. He huomauttavat, että muutostilanteessa viestinnän rooli kasvaa.¹⁰⁵ Viestinnän merkitys organisaation johtamiselle on merkittävä, sillä ilman viestintää ei voi johtaa menestyksekkäästi. Viestintätapa kertoo myös paljon organisaatiokulttuurista ja sen avoimuudesta. Muutostilanteessa viestinnän merkitystä ei voi väheksyä, ja se onkin yksi tärkeimmistä osista onnistuneen muutoksen tekemisessä.¹⁰⁶

Organisaatioviestintää on jaoteltu eri tavalla. Työyhteisöviestinnässä viestinnällisellä toimintakulttuurilla on suuri merkitys. Jos viestinnän merkitystä muutostilanteessa ei ymmärretä organisaation johdossa, voi seurauksena syntyä epävarmuuden ja jopa pelon ilmapiiri. Muutostilanteessa viestintäkulttuuri voi olla yksi- tai kaksisuuntaista. Yksisuuntaisessa muutostiedotuskulttuurissa tietoa välitetään ylhäältä alaspäin vain sen verran kuin on pakko. Tiedonkulku on yksisuuntaista, ja usein asioista kerrotaan vasta päätöksenteon jälkeen. Kaksisuuntaisessa muutosviestintäkulttuurissa puolestaan halutaan osallistaa henkilöstö muutokseen ja suunnitteluvaiheessa. Tiedon välittäminen on proaktiivista ja jatkuvaa. Organisaatiossa kaikki toimivat verkostossa osana tiedon välittämistä.¹⁰⁷ Ero näiden kahden kulttuurin välillä on suuri erityisesti henkilöstön näkökulmasta.

Muutosviestinnän onnistumisen kannalta on tärkeää ymmärtää viestinnän merkitys muutoksen onnistumisessa. Muutoksen viestimisen hyvä etukäteissuunnittelu auttaa viemään muutosta eteenpäin. Dialogisessa vuorovaikutuksessa henkilöstö pystyy keskustelemaan omista kokemuksistaan sekä toisaalta ymmärtämään ja hyväksymään muutoshankkeet. Tärkeä puoli muutosviestinnän onnistumisen kannalta on myös viestinnän jatkuvuuden varmistaminen, vaikka viestintää ei myöskään saa olla liikaa, ettei henkilöstö koe hukkuvansa tiedon määrään. Viestinnän kanava tulee olla hyvin mietitty: mitä tärkeämpi tieto, sitä varmempi kanava. Huomio kannattaa kiinnittää myös siihen, miten asiat esitetään. Edellä mainittujen muutosviestinnän perusohjeiden noudattaminen ei kuitenkaan aina onnistu. Julkisen hallinnon muutokset Suomessa ovat olleet usein melko epäonnistuneita juuri viestinnän suhteen. Henkilöstöllä on ollut usein kokemus, ettei asioista ole puhuttu ja tiedonkulkua on pidetty huonona. Avoimuuteen ja vuorovaikutuksellisuuteen onkin kiinnitetty myös julkisen hallinnon uudistuksissa yhä enemmän huomioita.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Heiskanen & Lehikoinen 2010, 17.

¹⁰⁶ Stenvall & Virtanen 2007, 60–66.

¹⁰⁷ Juuti & Virtanen 2009, 106–107.

¹⁰⁸ Stenvall & Virtanen 2007, 73–75.

Organisaatiossa puheella on paljon merkitystä. Puhe jäsentää monella tavalla työyhteisöä ja sen toimintaa. On olemassa erilaisia puheen lajeja, joista yksi on muutospuhe. Se vaikuttaa organisaatiomuutoksiin esitellen erityisesti johdon näkemyksiä muutoksesta.¹⁰⁹ Johdanto-luvussa esitin Jan Vapaavuoren perusteluja ELY-keskuksen uudistamisen tarpeellisuudelle. Ministeri käyttää myös itse muutospuhetta apuna perustellessaan päätösten tärkeyttä. Muutospuhe on juuri selkeimmillään niin sanotussa strategiapuheessa, jonka avulla muutetaan toimintaa ja muokataan uusia rutiineita, joita ihmiset alkavat pitää ajan kuluessa itsestäänselvyyksinä. Muutospuhe määrittää sitä, miten organisaatiossa oikeutetaan tekeminen ja työnjako sekä sitä, miten määritetään se, kuka saa milloinkin puhua mistäkin aiheesta. Muutospuhe on nykyään organisaatioiden arkipäivää, mutta on hyvä huomata, että sen taustalla on käsitys muutoksen välttämättömyydestä ja hyvyydestä. Näitä ja muita termejä hyväksikäyttäen johto pyrkii vakuuttamaan organisaation muutoksen tarpeellisuudesta.¹¹⁰

Organisaatiossa on myös muutoksen alla muitakin puheen lajeja kuin muutospuhe. Usein organisaatiouudistuksia tehtäessä käytetään aktiivisesti tehokkuuspuhetta. Puhelajeja yhdistettäessä saadaan aikaan tilanteita, joissa johto perustelee tulevaa muutosta strategiaprozessina tai kehityshankkeena. Johdon on myös pystyttävä esittämään muutospuheen seassa stabiilisuutta korostavaa puhetta, joka nojaa rutiineihin ja arkipäiväisten asioiden suorittamiseen uudistustenkin yhteydessä. Nämä kaksi puheen lajia ovat kuitenkin kytkeytyneet toisiinsa ja niitä voi olla vaikea erottaa organisaation yleisestä puheesta. Muutos on nykyään niin kiinteä osa organisaatiota, että siitä on tullut myös tietynlainen itsestäänselvyys. Puhutaan muutoksen välttämättömyydestä ja positiivista vaikutuksista. Kehittymisen tarvetta ja ulkopuolisessa todellisuudessa tapahtuvia muutoksia pidetään riittävinä perusteluina sisäiselle organisaatiouudistukselle.¹¹¹

¹⁰⁹ Stenvall & Virtanen 2007, 34.

¹¹⁰ Mattila 2004, 34–35.

¹¹¹ Stenvall & Virtanen 2007, 34–35.

4. MUUTOS JA HENKILÖSTÖ

4.1. Työntekijän roolin muutos

Aikaisemmassa luvussa käsitelin organisaatiomuutoksia organisaatiotasolla. Tässä luvussa perehdytään puolestaan syvemmin henkilöstön ja yksilön rooliin organisaatiomuutoksessa. Tutkielmani tutkimustehtävänä on selvittää nimenomaan, miten muutokset ovat vaikuttaneet henkilöstöön ja sen työhön. Suomalaista työelämää on hallinnut ainakin koko 2000-luvun julkisessa keskustelussa ja mediassa esiintyvä synkkyys. Puhuttaessa työstä ja työntekijöistä esiin tulevat nopeasti negatiiviset käsitteet kuten työttömyys, syrjäytyminen, irtisanomiset, uupuminen, kiireen ja stressin lisääntyminen, epävarmuus, pätkätyö, työpaikkakiusaaminen ja tuloerojen kärjistyminen. Positiivisiakin puoliakin toki on, mutta ne eivät yleensä saa yhtä suurta huomiota kuin negatiivisesti latautuneet asiat. Työelämän joustavuus on lisääntynyt, vaikutusmahdollisuudet ovat parantuneet ja koulutusmahdollisuudet ovat lisääntyneet. Onko niin, että median antama lähes kokonaan negatiivinen kuva suomalaisesta työelämästä ei kerro täyttä totuutta tilanteesta?¹¹²

Tilanne ei todennäköisesti ole niin paha, kuin annetaan helposti ymmärtää. On kuitenkin totta, että suomalaiseen työelämään niin julkisella kuin yksityiselläkin sektorilla kohdistuu yhä enemmän paineita muuttuvan taloustilanteen ja globalisaation myötä. Taloudellinen rakennemuutos on pakottanut – ja pakottaa edelleen – organisaatioita rakenteellisiin uudistuksiin, jotka lähtevät aina organisaatiokulttuurin muokkaamisesta strategisen ajattelun uudistamiseen. Työllä on edelleen myös suuri merkitys yksilön elämässä ja identiteetin rakentamisessa. Työelämän kiihtyvä muutostahti voi aiheuttaa ongelmia työn ymmärrettävyyden, hallittavuuden ja mielekkyyden hallinnassa, joka puolestaan saattaa vaikuttaa yksilön hyvinvointiin.¹¹³

Mira Kira esittää teoksessaan *Byrokratian jälkeen – kohti uudistavaa työtä ja työelämäkehitystä* työelämän muutoksen siirtymisen perinteisestä byrokraattisesta työstä jälkibyrokraattiseen työhön ja organisaatioihin. Jälkibyrokraattista työelämää kuvastavat kognitiiviset työt, työn monitahoisuus ja monimutkaisuus, rajojen häviäminen, työelämän epävarmuus, työelämän verkottuneisuus ja työn näkymättömyys. Työelämässä työntekijä ei ole vain tuotantokoneen jatke vaan itsenäisesti ajatteleva aktiivinen toimija. Muutos on ollut pitkäkestoista eikä se ole tapahtunut hetkessä. Myöskään kaikki ei ole muuttunut, sillä organisaatiot ovat perinteisesti edelleen hierarkkisesti johdettuja.¹¹⁴

¹¹² Jokivuori, Latva-Karjanmaa & Ropo 2006, 4-5.

¹¹³ Rääkkönen 2007, 228–239.

¹¹⁴ Kira 2003, 17–20.

Julkisen hallinnon työntekijät ovat saaneet myös osansa työelämän muutoksesta, vaikkakin ehkä hitaammalla tahdilla kuin yksityisellä puolella. Seuraavaksi perehdyn virkamiehen työn historiaan ja merkitykseen sekä siihen, miten muutokset vaikuttavat henkilöstöön, työn tekemiseen ja suhtautumiseen organisaatioon.

4.2. Virkamiesten oikeudet ja velvollisuudet

Tutkimustehtävääni liittyy myös se, miten virkamiehet kokevat oman paikkansa ja merkityksensä hallinnossa. Kustannustehokkuus on myös tärkeä osa heidän työtään ja esimerkiksi rakennerahastotoiminnassa monet EU-koordinaattorit työskentelevät EU:n teknisellä tuella eivätkä valtion rahoituksella. Miten käytännön aluehallinnon työtä tekevät ihmiset kokevat oman roolinsa hallinnossa? Onko teoilla, hyvillä tuloksilla tai säästäväisyydellä lopulta merkitystä? Virkamiehen pätevyyden arvostus muokkaa identiteettiä ja se on ollut yksi suomalaisen julkishallinnon vahvuuksista. Toisaalta juuri pätevyys on ollut se leikkauskohta, jossa näkyy hallinnon muutokset, sillä uudistettaessa tulee esiin se, millaista pätevyyttä virkamieheltä arvostetaan.¹¹⁵ Toisaalta tulevaisuuskatsannoissa nähdään, että aiempi varovainen valtion henkilöstöpolitiikka on tilanteessa, jossa sen on pakko uudistua ja ottaa käyttöönsä suunniteltua ohjausfilosofiaa ja saada tuottamaan tulosta.¹¹⁶

Viran alkuperää on tutkittu ja sen on oletettu liittyvän tarvittavaan vallanjakoon yhteiskunnassa. Niin dynastiat kuin tyrannitkin ovat tarvinneet hallintoon uskollisia henkilöitä, jotka toteuttavat hallitsijan käskyjä asianmukaisesti. Tarvittiin henkilöstöä, joka toimeenpani päätöksiä, piti asioita järjestyksessä ja valmisteli edessä olevia ratkaisuja. Tässä toimessa eivät auttaneet miekat vaan tarvittiin uskollisuutta, tietoa ja asiantuntemusta.¹¹⁷

Virkamies on virkasuhteessa. Valton virkamieslaissa¹¹⁸ määritellään virkasuhde julkisoikeudelliseksi palvelusuhteeksi, jossa valtio on työnantajana ja virkamies työn suorittajana¹¹⁹. Virka voidaan myös siirtää samassa virastossa muuhun yksikköön kuin mihin se on perustettu, ja muu kuin valtion talousarviossa eriteltävä virka voidaan siirtää myös toiseen virastoon. Jos virka ei ole avoinna, virka voidaan siirtää vain virkamiehen suostumuksella.¹²⁰ Viidennen pykälän a-kohdassa määritellään myös valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelystä. Näiden järjestelyjen yhteydessä virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyvät samaan virastoon tai samoihin virastoihin kuin tehtävät

¹¹⁵ Stenvall 2000, 13.

¹¹⁶ Temmes 2006, 22.

¹¹⁷ Heuru 2003, 19–20.

¹¹⁸ VirkamL 750/1998.

¹¹⁹ VirkamL 1:1.1 §.

¹²⁰ VirkamL 2:1.1-3 §.

siirtyvät. Virka voidaan siirtää ilman virkamiehen suostumusta, jos virka siirretään virkamiehen työssäkäyntialueella tai työssäkäyntialueelle.¹²¹ Lain 20 §:ssä sanotaan, että virkamies voidaan siirtää määräajaksi työskentelemään toisessa virastossa, jos siirto parantaa virkamiehen edellytyksiä virkatehtävien suorittamiseen, edistää virkamiehen palvelusuhteen jatkumista tai virkamiehen työllistymistä, ja jos vastaanottava työnantaja ja virkamies ovat antaneet siirtoon suostumuksensa.¹²²

Käsiteltävän aiheen kannalta mielenkiintoinen pykälä on myös numero 27. Viranomaisella on oikeus irtisanoa virkamies, jos virasto tai yksikkö, jossa virkamies työskentelee, lakkaa tai virkamiehen tehtävät tai viraston mahdollisuudet tarjota virkamiehelle tehtäviä suoritettavaksi olennaisesti ja muutoin kuin tilapäisesti vähenevät. Nämä kaksi ovat sinällään selkeitä syitä irtisanomiselle työtilanteisen muuttuessa. Kuitenkin pykälässä jatketaan, että edellä ensimmäisen momentin toisessa kohdassa tarkoitettua perustetta irtisanomiselle ei katsota olevan ainakaan silloin, kun 1) irtisanomista on edeltänyt tai seurannut uuden henkilön ottaminen samankaltaisiin tehtäviin eikä viraston toimintaedellytyksissä ole vastaavana aikana tapahtunut muutoksia, 2) irtisanomisen syyksi ilmoitetut tehtävien uudelleenjärjestelyt eivät tosiasiallisesti vähennä virastossa tarjolla olevia tehtäviä tai muuta tehtävien laatua, 3) irtisanomisen syyksi on ilmoitettu kone- ja laitehankinnat, mutta virkamies olisi ammattitaitoonsa nähden voitu tai voitaisiin viraston toimesta kouluttaa näiden koneiden ja laitteiden käyttöön tai 4) irtisanomisen syyksi on ilmoitettu henkilöstön vähentämisestä aiheutuvat kustannussäästö, mutta tämä säästö on niin vähäinen, että sitä ei voida pitää viraston ja virkamiehen olosuhteet huomioon ottaen irtisanomisen todellisena syynä.¹²³

Valtioneuvosto on tehnyt periaatepäätöksen vuonna 2006 valtion henkilöstön aseman järjestämisestä organisaation muutostilanteissa. Periaatepäätökseen liittyvät myös soveltamisohjeet, jotka on valmisteltu yhdessä valtion henkilöstöä edustavien pääsopijajärjestöjen kanssa. Päätös on tehty vastaamaan valtionhallinnon tuottavuuden parantamista ja ajatellen toimintojen alueellistamista. Tarkoituksena on myös yhdenmukaistaa toimintatapoja muutostilanteissa, turvata henkilöstön asemaa ja tukea muutosta laadukkaasti johtamisen avulla. Vuoden 2006 periaatepäätös tukee vuonna 2001 tehtyä valtioneuvoston periaatepäätöstä valtion henkilöstöpolitiikan linjasta. Tämän ohjeen perusteella valtion henkilöstöä ei siirrettä uudelle paikkakunnalle ilman suostumusta ja henkilön asema turvataan muutenkin kulloinkin erikseen sovittavalla tavalla. Näiden linjausten takia myös työnantajalla on periaatepäätöksen tarkoittamissa tilanteissa laissa edellytettyä laajempi velvollisuus tukea henkilöstön sijoittumista uusiin tehtäviin. ELY-keskustenkin muodostamisen vuosina seuraavat

¹²¹ VirkamL 2:5a.1-2 §

¹²² VirkamL 4:20.1 §.

¹²³ VirkamL 7:27.1-5 §.

henkilöstöjohtamisen periaatteet olivat keskeisiä (vuosina 2006–2011): virkamiehen palvelusuhteen jatkumista auttaa, jos virkamies on valmis siirtymään uuteen yksikköön tai tehtäviin omalla työssäkäyntialueellaan; valtion rekrytoidessa uutta henkilöstöä tulisi selvittää tarjolla olevaa uudistuksen takia vapautuvaa henkilöstöä ja organisaation muutostilanteissa nimetään johtaja, joka vastaa muutoksen toteutumisesta toimintayksikössään.¹²⁴

Puhuttaessa henkilöstön asemasta muutostilanteissa esillä on myös erilaisia esimerkkejä alueellistamisen ja muun tuottavuusohjelman yhteydessä käytettävistä tukitoimista. Näitä ovat esimerkiksi virkasiirrot, toimintayksiköiden välinen yhteistyö virkajärjestelyissä, uudelleen kouluttaminen, virkavapaus, joustavat työaikajärjestelmät, etätöiden hyödyntäminen ja riittävät henkilöstöresurssit tukitoimien järjestämiseen.¹²⁵

Hanna Kuusela ja Matti Ylönen kysyvät puolestaan teoksessaan *Konsulttidemokratia* provosoivasti, mihin virkamieskunta katosi. He tuovat esiin, miten virkamiesten määrä on parissa kymmenessä vuodessa pudonnut alle puoleen aiemmasta. Henkilöstö on vähentynyt voimakkaasti, mutta valtion tehtävät eivät ole vähentyneet puoleen samassa ajassa. Tehtäviä on siirretty liikelaitoksille ja kunnille, mutta myös tuottavuusohjelmat ja tietotekniikan kehitys ovat pienentäneet virkamieskunnan määrää. Näiden toimien lisäksi virkamiesten tehtäviä on ulkoistettu aktiivisesti yksityisten yritysten edustajille eli konsulteille. Moni virkamies on myös siirtynyt valtiolta yksityisen konsulttifirman palvelukseen.¹²⁶

4.3. Henkilöstön suhtautuminen muutoksiin

Julkisen sektorin organisaatiot ovat muuttuneet Suomessa viime vuosikymmenten aikana huimasti. Muutos on koskettanut niin keskus- kuin aluehallintoa ja niin rakenteita kuin toimijoitakin.¹²⁷ Byrokraattisia organisaatioita pidettiin pitkään muuttumattomina, jopa uppiniskaisina, mutta talouden rakennemuutosten myötä julkisen sektorin organisaatiomuutoksista on tullut yhtä väistämättömiä kuin yksityisten yritystenkin¹²⁸. Julkisen sektorin henkilöstö on sopeutumaan tähän muuttuvaan ympäristöön. Yksilöt eivät kuitenkaan suhtaudu muutokseen samalla tavalla. Osa henkilöstöstä saattaa suhtautua muutokseen hyvinkin negatiivisesti: he saattavat kokea epävarmuutta oman alueen menettämisestä, tulevaisuuden näkymistä ja omasta roolistaan muutoksen jälkeen. Toiset työntekijät

¹²⁴ Valtioneuvosto 2012, 1-5.

¹²⁵ Mt., 21.

¹²⁶ Kuusela & Ylönen 2013, 29–33.

¹²⁷ Stenvall & Virtanen 2007, 16–17.

¹²⁸ Wright, Isett & Christensen 2013, 738.

taas suhtautuvat muutokseen mahdollisuutena oppia ja kokea jotain uutta ja ovat avoimia muutokselle.¹²⁹

Myungweon Choi käsittelee artikkelissaan vuodelta 2011 hyvin kattavasti parin viime vuosikymmenen tutkimusten tuloksia henkilöstön asenteista organisaatiomuutoksia kohtaan. Lähtökohtana asenteiden tutkimukselle on ollut se, että jo pitkään on tiedostettu monien organisaatioiden muutosaloitteiden epäonnistuminen. Syynä tälle saattaa olla ongelmat täytäntöönpanossa tai se, että johtajat usein aliarvioivat työntekijöiden roolin merkityksen muutosprosessissa. Jos käsitellään organisaatioiden muutosta mikrotasolla, on yksilöillä suuri merkitys muutoksen onnistumiseen.¹³⁰

Tutkittaessa henkilöstön asenteita organisaatiomuutosta kohtaa käytetään tutkimuksissa usein tiettyjä päämuuttujia. Tärkeimmät asenteelliset konstruktiot ovat valmius muutokseen, sitoutuminen muutokseen, avoimuus muutokselle ja kyynisyys organisaatiomuutosta kohtaan.¹³¹ Työntekijän valmiudella muutokseen tarkoitetaan sitä, että työntekijä arvioi yksilöllisen ja organisatorisen kapasiteetin riittävyyden onnistuneen muutoksen suorittamiselle, muutoksen tarpeellisuuden sekä sen hyödyt organisaatiolle ja sen henkilöstölle. Työntekijän muutosvalmiutta lisää erityisesti muutokseen liittyvät vaikutukset, muutoksen arvostus, johdon tuki muutokselle ja muutoksesta saatavat henkilökohtaiset hyödyt.¹³² Työntekijä, joka on sitoutunut muutokseen, uskoo muutoksen luontaisiin hyötyihin (inherent benefits), kokee velvollisuudeksi tarjota tukea muutokselle ja tunnistaa kulut, jotka seuraavat muutoksen epäonnistumisesta. Työntekijän avoimuus muutokselle riippuu muun muassa siitä, odottaako hän roolinsa töissä muuttuvan ja parantaako muutos nimenomaan hänen työntekoa.¹³³ Avoimuus on toisaalta halukkuutta kannattaa muutosta ja toisaalta kykyä nähdä siihen liittyvien tulosten positiivisia vaikutuksia. Työntekijöiden positiivinen suhtautuminen ja avoimuus muutosta kohtaan ovat lähtökohtaisia välttämättömyyksiä, jotta muutos voidaan toteuttaa onnistuneesti.¹³⁴ Negatiivisena puolena muuttujista on kyynisyys organisaatiomuutosta kohtaan. Työntekijä on pessimistinen muutoksen onnistumisesta ja syyttää siitä yleensä johtoa. Jotta kyynisyyttä pystyisi välttämään, johdon tulee olla vaikuttava, heihin pitää pystyä luottamaan ja työntekijän aikaisemmat kokemukset muutoksista pitäisi olla positiivisia.¹³⁵

¹²⁹ Wanberg & Banas 2000, 132.

¹³⁰ Choi 2011, 479–480.

¹³¹ Mt., 488.

¹³² Holt, Armenakis & Harri 2007, 251; Choi 2011, 488.

¹³³ Choi 2011, 488.

¹³⁴ Miller, Johnson & Grau 1994, 60; Wanberg & Banas 2000, 132.

¹³⁵ Choi 2011, 480–489.

Muutoksesta puhuttaessa organisaatiossa asia nähdään usein eri tavalla johdon ja henkilöstön keskuudessa. Johto saattaa usein uskoa julkisuudessa vellovaa muutospuhetta, joka painostaa kaikkia uusiutumaan toimintaympäristön muuttuessa. Organisaatiomuutoksissa keinot ovat erilaisia ja ne saattavat ilmetä hyvin erilaisella tavalla henkilöstön arjessa kuin miten johto on ne suunnitellut.¹³⁶ Muutos herättää aina tunteita. Jokaisella meistä on taustalla omat kokemuksemme, jotka muovaavat ajatteluamme ja toimintaamme. Toisaalta olemme tietyn kasvatuksen tuloksia ja samalla elämme erilaisissa suhteissa ympäristöön ja muihin ihmisiin. Lisäksi näiden osien muodostama kokonaisuus elää jatkuvassa vuorovaikutuksessa sekä synnyttää uusia ja erilaisia kongnitiivisia rakenteita. Kun ajatellaan mainittuja ominaisuuksia, ei ole yllätys, että jokainen yksilö reagoi muutokseen eri tavalla.

137

Organisaatiomuutos vaikuttaa monella tavalla henkilöstöön myös julkisella sektorilla. Ihmiset tarvitsevat usein aikaa, tietoa ja tukea organisaation muutosvaiheessa, jotta he pystyisivät sopeutumaan muutokseen.¹³⁸ Hallinnon uudistukset tehdään kuitenkin nopealla aikataululla, eikä aina hyvistä aikomuksista huolimatta pystytä informoimaan työntekijöitä tarpeeksi. Henkilöstö koostuu yksilöistä, jotka suhtautuvat muutoksiin eri tavoin. Yksi saattaa olla innostunut ja odottaa uusia työtehtäviä, toinen kyseenalaistaa, kolmas ei selviä muutostilanteista ilman ulkopuolista apua ja neljäs suhtautuu tulevaan muutokseen täysin välinpitämättömästi. Katariina Ponteva esittää muotoilemansa mallin muutoksen vaiheista julkisissa organisaatioissa. Muutosta edeltää vaihe, jossa tulisi huomioida toimintaympäristö, ennakointi sekä muutostarpeen valmistelu ja suunnittelu. Hallinnan keinona päätöstilanteissa kannattaisi suosia avointa keskustelua organisaatiossa. Toisessa vaiheessa henkilöstö kokee muutoksen uhan ja muutosten merkityksen. Usein työntekijät kokevat tällöin epävarmuutta, uhkaa ja lamaantumista. Tässä tilanteessa olisi tärkeää tukea henkilöstöä ja turvata riittävä tiedotus. Kolmantena tulee vastustuksen vaihe, jolloin henkilöstö käsittelee tunteitaan, tekee mahdollista surutyötään ja osaltaan esiintyy myös muutosvastarintaa. Tiedottaminen esittää edelleen tässä vaiheessa tärkeää roolia, mutta myös osallistaminen ja jatkuva muutosviestintä on olennaista. Neljäs ja viimeinen vaihe on hyväksyminen, jolloin työntekijät tarttuvat uusiin haasteisiin ja kokevat samaistumista ja ammattiroolin jäsentymistä. Hallinnan keinona viimeisessä vaiheessa on tärkeää tarjolla oleva koulutus, tuki ja jatkotoimien hallinta. Henkilöstölle tulee esittää uusi toimintatapa ja identiteetti ja sitouttaa heidät uuteen hallintoon.¹³⁹

¹³⁶ Juuti, Rannikko & Saarikoski 2004, 9.

¹³⁷ Juuti & Virtanen 2009, 111–112.

¹³⁸ Ponteva 2012, 15.

¹³⁹ Ponteva 2009, 7.

4.4. Muutosvastarinta organisaatiossa

Muutosvastarinnan käsite sinällään ei ole asenteellinen, mutta sitä käytetään arkipuheessa usein selityksenä ja syytöksenä sille, miksi henkilöstö ei hyväksy ylhäältä tulleilta kehityssuunnitelmia ongelmitta. Vastaanhangoittelevia työntekijöitä saatetaan syyllistää uudistuksen hidastamisesta tai estämisestä. Usein kuitenkin ne henkilöt, jotka asettuvat vastarintaan, ovat niitä, joille ei ole annettu mahdollisuuksia osallistua muutoksen suunnitteluun. Näissä tilanteissa olisi tärkeää muistaa, etteivät näkemusero ja kritiikki ole sama asia kuin konflikti.¹⁴⁰

Huczynski ja Buchanan määrittelevät muutoksen vastustuksen yksilön kyvyttömyydeksi tai haluttomuudeksi keskustella tai hyväksyä organisaatiomuutoksia, joita yksilö pitää jollain tapaa itselle haitallisina tai uhkaavina¹⁴¹. Henkilöstön vastarinnan lähteenä organisaatiomuutoksessa voi olla useita eri tekijöitä. Osa syistä liittyy vakauden kaipuuseen ja tottumukseen tai esimerkiksi vakiintuneisiin normeihin. Työntekijä saattaa kokea, että muutos aiheuttaa liikaa uudistuksia toimintatavoissa ja haastaa tutun ja turvallisen aiheuttaen epävakautta. Toisaalta työntekijä voi pelätä oman työpaikkansa puolesta tai menettävänsä etuja ja oman asemansa. Tähän liittyy usein yksityiselämän asioita, koska muutos työpaikalla ei tapahdu tyhjiössä, johon muun maailman tapahtumat eivät vaikuta. Yksi syy muutosvastarinnalle saattaa tulla myös väärinkäsityksistä ja tietämättömyydestä. Jos henkilöstölle ei tiedoteta tarpeeksi eikä heille anneta aikaa sisäistää muutosta, vastarintaa saattaa syntyä helposti. Ihmisille tuntematon on usein pelottavaa myös muutostilanteessa. Työntekijä saattaa pelätä, ettei hän pärjää uudessa oudossa tilanteessa ja hän pelkää uusia haasteita, joita muutos tulee aiheuttamaan. Lisäksi henkilöstö saattaa kyseenalaistaa koko muutoksen tarpeellisuuden, jos sitä ei perustella heille tarpeeksi tai annetut perustelut tuntuvat riittämättömiltä. Yksi syy saattaa olla myös se, ettei henkilöstö koe saavansa mitään hyötyä muutoksesta eli muutokseen osallistumista ei koeta millään tavalla palkitsevana.¹⁴²

Valtion aluehallinnon uudistamishanketta, ALKU-hanketta, on arvioitu vuonna 2011 julkaistussa valtiovarainministeriön julkaisussa *Hiljainen radikaali uudistus*. Kaikkiin virastoihin kohdistui suuria paineita valtion tuottavuustavoitteiden kautta. Sen mukaan uudistukseen piirin kuuluvissa virastoissa tulisi vuoteen 2015 mennessä saada vähennettyä 1136 henkilötyövuotta. Uudistusten tarkoituksena ei ollut erityisesti supistaa henkilöstön määrää, mutta ei toisaalta lisätäkään sitä. Henkilöstö on aluehallinnossa vähentynyt koko ajan 2000-luvun aikana muutenkin.¹⁴³ Raporttiin

¹⁴⁰ Mattila 2007, 20–23.

¹⁴¹ Huczynski & Buchanan 2001, 599.

¹⁴² Mattila 2007, 22.

¹⁴³ Karppi 2011, 51.

haastatellut henkilöt pitivät ongelmakohtina henkilöstön kannalta ennen kaikkea aikataulua, joka vaikeutti hyvän henkilöstöpolitiikan harjoittamista. Asioista ei ehditty puhua tarpeeksi, ja tieto tuli usein liian myöhään suurelle osalle henkilöstöstä. Toinen suuri ongelma aikataulussa oli se, että valmisteluvaiheen päättyessä uudet palkkausjärjestelmät eivät olleet vielä valmiita. ALKU-hanke oli suuri ja merkittävä uudistus, mutta lähes puolet (47 %) sen piiriin kuuluvista henkilöistä oli tyytymättömiä mahdollisuuksiinsa osallista uudistuksen valmisteluun. Ohjaus tuli pitkälti valtion keskushallinnosta ja ne henkilöt, jotka olivat olleet mukana valtakunnallisissa työryhmissä, kokivatkin vaikutusmahdollisuutensa paremmiksi. Henkilökohtaisella tasolla myös omaa työtä koskevat muutokset saatiin tietoon liian myöhään, ja niihin ei koettu voitavan itse vaikuttaa. Mielenkiintoista on, että monen mielestä valtakunnan tasolta tulleet määräykset ja tarkemmin jäsentelemättömät ”poliittiset” päätökset heikensivät aluehallinnon henkilöstön todellisia vaikutusmahdollisuuksia.

Kuten on jo todettu, tilanteen epävarmuus sai henkilöstössä aikaan muutosvastarintaa. Ihmiset eivät tienneet, millaisia mahdollisia muutoksia he kokisivat toimipaikoissaan, työssäkäyntialueillaan ja toimenkuvissaan. Pahimmillaan myös joiltain viranomaisilta vaadittiin uudelleensijoittamispäätöksiä yhden työpäivän aikana, eikä näin ollen noudatettu hyvän henkilöstöpolitiikan periaatteita. Haasteita uudistuksessa oli riittävästi, ja epäonnistumisiakin koettiin jossain tapauksissa, mutta kuitenkin ALKU-hankkeen nähtiin avaavan myös uusia mahdollisuuksia. Uusi laajempi organisaatio pystyy tarjoamaan monipuolisempia työtehtäviä, tilaisuuksia itsensä kehittämiseen, työkiertoon, erikoistumiseen ja uralla etenemiseen. Näiden positiivisten asioiden saavuttamisen nähtiin kuitenkin vaativan parempaa johtamista ja toisaalta aktiivisempaa roolia työntekijöiltä.¹⁴⁴

Tärkeää aluehallinnon läpiviennissä on kuunnella henkilöstöä ja miettiä, miten henkilöstöä kohdellaan muutostilanteessa. Henkilöstö ei ole vain passiivinen sivustaseuraaja, vaan sen pitäisi saada osallistua myös itse aktiivisesti muutoksen läpivientiin. Muutoksen menestyksekkäs läpivienti vaatii hyväksynnän henkilöstöltä, mikä voi vaikuttaa monella tapaa muutoksen kulkuun. Toisaalta henkilöstövaikutusten aikaansaamiseksi vaaditaan myös toimivaa ja hyvää muutosjohtamista. Sen avulla vaikutetaan henkilöstövoimavaroihin. Muutostilanteessa on tärkeää myös kiinnittää huomiota henkilöstön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin.¹⁴⁵ Julkisen hallinnon uudistamisessa on erityisesti täytäntöönpanovaiheessa tärkeää, että yksikössä huomioidaan myös henkilöstön

¹⁴⁴ Karppi 2011, 51–56.

¹⁴⁵ Mt., 57.

osallistuminen edustajiensa ja pakollisten kokousten kautta. Paikallinen hienosäätö ja sovittaminen vaativat henkilöstön tietotaitoa onnistuakseen hyvin.¹⁴⁶

4.5. Työntekijöiden roolit ja niiden merkitys organisaatiomuutoksissa

Organisaatioiden muutostilanteissa ympäristöt ja toimijat vaihtuvat, mutta usein samat asetelmat toistuvat yhä uudelleen eri tilanteissa¹⁴⁷. Lisäksi muutoksissa eri toimijoiden määrä on yleensä suuri, ja se usein monimutkaistaa vuorovaikutusta ja yhteistyön tekemistä¹⁴⁸. Ihmisillä on työyhteisöissä erilaisia rooleja, joita he toteuttavat. Organisaatiomuutos on kuitenkin erilainen tilanne kuin tavallinen työpaikan arki, ja se voikin nostattaa esiin työntekijöissä erilaisia piirteitä kuin normaalisti. Näin ollen myös muutostilanteen roolit voivat olla erilaisia kuin työpaikalla tavallisesti.¹⁴⁹ Organisaatiotasosta riippuen muutoksen laatu koetaan erilaisena. Tasoina on usein yksilö, ryhmä tai yksikkö ja koko organisaatio.¹⁵⁰

Pekka Mattila on lajitellut omassa teoksessaan muutosroolit viiteen eri päätyyppiin. Samalla hän muistuttaa, että usein muutostilanteissa roolit ovat samankaltaisia eri organisaatioissa. Roolit eivät ole muuttumattomia, vaan ihmiset voivat liikkua eri roolista toiseen tai ne voivat olla eri roolien yhdistelmiä. Rooli voi myös muuttua muutosprosessin aikana. Ensimmäinen rooli on nimeltään aktivisti. Tässä roolissa olevat henkilöt ovat muutoksen eteenpäin viemisessä pääroolissa ja ovat usein niitä, jotka johtavat muutosta. Aktivistit ovat usein myös luonteeltaan ihmisiä, jotka ovat kiinnostuneita uudesta ja asioiden kehittämisestä. He korostavat mielellään henkilöiden omaa vastuuta muutoksessa ja oman työnpaikkansa säilyttämisessä. Heidän asenteensa ovat yleensä vastustusta tai heikkoutta kohtaan kovia. Aktivisti ei kuitenkaan ole yleensä niin kutsuttu muutosagentti, jolle on määrätty tietty toimenkuva uudistuksen edistäjänä, vaan aktivisti hakeutuu muutoksen puolustajaksi omasta tahdostaan.

Toinen yleinen rooli organisaatiossa on seurailija. He ovat se enemmistö, joka yleensä seuraa muutosta tarkkailijan roolissa hiljaa sivusta. Seuraajat saattavat olla aluksi passiivisia, mutta kokevat sitoutumista työpaikkaansa ja omaksuvat muutokset lopulta tinkien omasta mukavuudestaan ja uhrautuvat yhteisen hyvän puolesta. Seuraajat saattavat jäädä helposti kovaäänisten aktivistien ja epäilijöiden jalkoihin ja vaille huomiota erilaisissa muutostilanteissa. Kolmatta roolia edustavat epäilijät, jotka suhtautuvat negatiivisesti organisaation muutokseen. Syynä epäilylle on usein omat huonot kokemukset tai yleinen asenne muutokseen. Sinänsä epäilijät ovat lojaaleja työpaikalleen,

¹⁴⁶ Virtanen 2005, 154.

¹⁴⁷ Mattila 2007, 69.

¹⁴⁸ Stevall & Virtanen 2007, 90.

¹⁴⁹ Mattila 2007, 71.

¹⁵⁰ Burke 2002, 115.

mutta pelot ja epäilykset aiheuttavat varautunutta suhtautumista tulevaan muutokseen. *Oppositio* edustaa neljättä roolia. Sen edustajat ovat vielä jyrkempiä vastustamisessa kuin epäilijät. *Opposition* edustajia ei yleensä ole työyhteisössä paljon, mutta he ovat sitäkin kovaäänisempiä ja näkevät muutoksen pelkästään negatiivisena asiana. Viides ja viimeinen rooli on opportunisti, joka välittää vain omien tavoitteiden toteutumisesta. Opportunistit ovat sinällään välinpitämättömiä muutoksen lopputuloksen sisällöstä, sillä heitä kiinnostaa vain oma kiipeämäinen ylöspäin hierarkiassa. He eivät ole sitoutuneita organisaatioon ja karttavat kaikenlaisia rutiineja ja velvollisuuksia.¹⁵¹

4.6. Henkilöstövoimavarojen merkitys työyhteisön muutostilanteessa

Organisaatiotutkimuksessa on usein ajateltu, että muutostilanteessa henkilöstön tunteet organisaatiomuutosta kohtaan voivat olla vain positiivisia tai negatiivisia. Joku kokee muutoksen positiivisena asiana, josta tuntee iloa ja innostusta, kun taas negatiivisesti muutoksen suhtautuva voi olla peloissaan ja surullinen. Positiiviset tunteet herättävät luottamusta muutokseen, kun taas negatiivisesti tunteva epäilee helposti koko muutosta ja suhtautuu siihen kriittisesti. Aiemmin puhuttu viestinnän avulla annettavan riittävän tiedon puute voi aiheuttaa epävarmuutta ja sitä myötä muita negatiivisia tunteita ja epäluottamusta koko muutosprosessia kohtaan. Näkemystä on kuitenkin kritisoitu sen kaksijakoisuudesta. Muutoksessa työntekijällä voi olla useita erilaisia tunteita, jotka voivat olla sekä positiivisia että negatiivisia. Toisaalta tulisi huomata, että muutos ei ole hetkellinen tapahtuma vaan pitkäaikainen prosessi, jonka aikana henkilöstö ehtii kokea hyvinkin erilaisia tunteita. Lisäksi aikaisemmin tutkimuksissa on keskitytty lähinnä yksittäisiin muutoksiin, mutta nykyään organisaation arki on enemmänkin jatkuvaa siirtymää muutoksesta toiseen.¹⁵²

Henkilöstön suhtautumista muutoksiin on tutkittu lähinnä vastustuksen kautta, mutta yhä enemmän on kiinnitetty huomiota siihen, vaikuttaako työntekijöiden positiivisuus asenteisiin ja käytökseen muutosta kohtaan. Näiden työntekijöiden psykologisen pääoman, johon kuuluvat toiveikkaus, tehokkuus, sinnikkyys ja optimismi, on huomattu vaikuttavan heidän positiiviseen tunteisiin, jotka puolestaan vaikuttavat positiivisesti heidän asenteisiin ja käytökseen organisaation muutostilanteessa. ”Mindfulness” eli korostunut tietoisuus omista ajatuksista on puolestaan vuorovaikutuksessa psykologisen pääoman kanssa, jolloin työntekijä voi itse päättää tietoisesti suhtautua toiveikkaammin ja optimistisemmin muun muassa muutoksen aiheuttamaan stressiin. Positiiviset tunteet yleisesti toimivat välittäjänä psykologisen pääoman, asenteiden ja käytöksen suhteen. Tämä tarkoittaa, että ne työntekijät, joilla on paljon psykologista pääomaa, kokevat usein enemmän positiivisia tunteita ja

¹⁵¹ Mattila 2007, 72-90.

¹⁵² Klarner, By & Diefenbach 2011, 1-4.

ovat vähemmän kyynisiä muutosta kohtaan. Positiiviset työntekijät, joilla on siis psykologista pääomaa ja positiivisia tunteita, tuovat esiin sellaisia asenteita ja käytöstä, että ne voivat johtaa vaikuttavampaan ja positiivisempaan organisaatiomuutokseen.¹⁵³

Perinteisesti henkilöstön vastustusta organisaatiomuutosta kohtaan on demonisoitu pitäen sitä esteenä muutoksen toteutumiselle ja muutosagenttien tehtävänä ja velvollisuutena on ollut vastustuksen estäminen keinolla millä hyvänsä. Tämä on ollut kuitenkin monella tapaa ongelmallinen ja tutkijat ovatkin esittäneet, että vastustusta pitäisi demonisoida sijaan juhlistaa ja syleillä. Tämä tarkoittaa sitä, että muutosagenttien kannattaisi kerätä ideoita niistä syistä, miksi vastusta ilmenee.¹⁵⁴ Robyn Thomas ja Cynthia Hardy esittävät artikkelissaan, että molemmat näkökulmat ovat liian ongelmallisia käytettäväksi, koska ne molemmat antavat kaiken vallan muutosagentille tehdä päätöksiä luoden asymmetrisen valtasuhteen organisaatioon. He esittävät, että organisaatiomuutos tulisi nähdä sekä vallan että vastustuksen dynamiikan lopputuloksena. Ei pitäisi keskittyä siihen, kuka muutosta vastustaa ja miksi, vaan siihen, miten valta ja vastustus toimivat yhdessä tavalla, joka on perustavanlaatuaista muutokselle.¹⁵⁵

Henkilöstövoimavarojen johtamisella ja hallinnalla on suuri merkitys erityisesti muutostilanteissa. Tämän huomioivat myös Stenvall ja Virtanen tutkiessaan henkilöstövoimavarojen hallintaa ja muutosjohtamista kuntafuusiotilanteissa. Henkilöstö suhtautuu muutokseen omalla persoonallaan ja inhimillisesti, ei pelkkänä työntekijänä osana koneistoa. Puhutaankin henkilöstön muutosdynamiikasta, jolla tarkoitetaan yksilöiden emotionaalis-kognitiivista prosessia, jonka he käyvät läpi muutoksessa. Kaikki ne muutokset, joilla on suoria tai epäsuoria vaikutuksia yksilöihin, vaikuttavat myös muutosdynamiikkaan. Jokainen työntekijä on ainutlaatuinen yksilö, joka kokee muutoksen omalla tavallaan. Tämä on asia, joka muutoksessa ja sen johtamisessa tulee huomioida. Henkilöstövoimavarojen johtaminen voi olla muutostilanteessa haaste, mutta muutosdynamiikka voi aiheuttaa ongelmia myös yksilölle. Muutos voi usein vaikuttaa työntekijän emootioon, kognitioon tai molempien tasapainojen järkkymiseen. Siksi olisikin tärkeää sitouttaa henkilöstö muutokseen ja saada huomaamaan muutoksen tarpeellisuus. Vuoropuhelu muutosta kirkastaessa vaatii myös uhkatekijöiden ja epäilyn tunnustamista. Muutos itsessään voi tapahtua lopulta pakonomaisestikin, mukautuen tai uutena mahdollisuutena, mutta kuitenkin henkilöstöä sitouttaen.¹⁵⁶

¹⁵³ Avey, Wernsing & Luthans 2008, 1-23.

¹⁵⁴ Thomas & Hardy 2011, 1.

¹⁵⁵ Mt., 2011, 2-10.

¹⁵⁶ Stenvall & Virtanen 2007, 39-41.

Tutkimuksessa on esitetty neljä eri koulukuntaa puhuttaessa yksilön suhtautumisesta muutokseen. Kyseiset koulukunnat on johdettu psykologiasta ja sen erilaisista näkemyksistä. Behavioristinen lähestymistapa keskittyy muuttamaan yksilön ajattelutapaa palkitsemisen ja rankaisemisen kautta. Organisaatioissa käytetään tällöin erilaisia palkitsemisstrategioita, jotta työntekijät saataisiin suhtautumaan positiivisesti muutokseen. Kognitiivisessa lähestymistavassa pyritään vaikuttamaan yksilöön positiivisen ajattelun kautta. Tällöin yritetään asettaa erilaisia tavoitteita ja valmennetaan yksilöitä, jotta saavutettaisiin halutut tavoitteet. Psykodynaaminen lähestymistapa pyrkii ymmärtämään ja samaistumaan muutoksen sisäiseen maailmaan. Tätä tapaa käytetään erityisesti silloin, kun muutoksella on suuria vaikutuksia yksilöihin. Neljäs lähestymistapa on humanistinen psykologia, jossa uskotaan kehitykseen ja kasvuun sekä yksilön potentiaalin maksimointiin. Kaikissa lähestymistavoissa on hyvät ja huonot puolensa ja muutosjohtajan tulisikin osata poimia tilanteesta riippuen oikeat toimintatavat näistä neljästä koulukunnasta.¹⁵⁷

Yksi toimintatutkimuksen esittämistä vaihtoehtoista organisaatiomuutokselle on strateginen johtaminen alhaalta ylös. Se eroaa perinteisestä johtamisesta siten, että siinä pyritään avoimeen kommunikaatioon ja päätöksentekoon muutostilanteessa. Yksityiskohtaisemmin kyseisessä teoriassa otetaan henkilöstö mukaan alimmalta tasolta asti strategiseen päätöksentekoon ja muutos tehdään yhdessä alusta loppuun. Sen avulla pyritään lisäämään henkilöstön sitoutumista muutokseen organisaation jokaisella tasolla. Perinteisen mallin, jossa johto tekee strategiset päätökset, takaa voi olla vaikea nähdä, miksi kannattaisi antaa alemmankin tason henkilöstön osallistua muutosprosessiin. Syitä on kuitenkin useita. Aktiivinen osallistuminen lisää työntekijän kiinnostusta ja motivaatiota organisaation tulevaisuutta kohtaan. Osallistuminen strategiseen päätöksentekoon kehittää yksilön kapasiteettia ja osaamista. Työntekijällä on usein potentiaalia tehdä enemmän, kuin mitä työtehtävissä tulee esille. Osallistamalla saadaan paras mahdollinen työtulos esiin. Strategisesta suunnittelusta on tullut yhä monimutkaisempaa ja myös alemman tason työntekijöillä on annettavansa tässä palapelissä. Jos työntekijät ovat mukana strategisessa päätöksenteossa, koko organisaation tietotaito voidaan hyödyntää, ja tieto kulkee paljon tehokkaammin työntekijöiden välillä. Lisäksi organisaatiomuutostilanteessa organisaatio on paljon joustavampi, koska suurempi määrä ihmisiä tietää, miksi muutokset ovat tarpeellisia. Yksi tärkeä syy on osallistumisen ja avoimen kommunikaation suhde. Monet työntekijät eivät tiedä, mitä organisaatiossa todellisuudessa tapahtuu, koska tieto ei kulje helposti alhaalta ylös asti.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Cameron & Green 2012, 67–68.

¹⁵⁸ Roobeek 1996, 72–74.

On luonnollista, että niin työntekijä kuin organisaatiokin käyvät läpi tietyt psykologiset vaiheet muutoksessa. Se, miten nopeasti nämä vaiheet pystytään käymään läpi, kertoo organisaation muutoskyvystä. Ensimmäisenä on lamaannusvaihe, jossa uudistus tuodaan esille ensimmäistä kertaa ja henkilöstö mahdollisesti järkyttyy kuulemastaan. Usein tässä tilanteessa johtajat väittävät tiedottaneensa tarpeeksi, kun taas henkilöstö kokee, etteivät he ole saaneet lainkaan informaatiota koko uudistuksesta. Toisessa vaiheessa esiin tulee epäileminen. Tällöin henkilöstön tunteet heittelevät toiveikkuuudesta epätoivoon suhteessa muutoksen onnistumiseen. Kolmantena vaiheena esiin tulee muutoksen hyväksyminen. Henkilöstö alkaa tuntea varovaista optimismia muutosta ja uudistusta kohtaan.¹⁵⁹ Se, missä vaiheessa henkilöstö on menossa, on merkityksellistä tutkimuksen kannalta. Jos haastattelijalle tulee yhteisöön vaiheessa, jossa henkilöstö on vielä alkujärkytyksessä, on todennäköistä, että tulokset ovat hyvin erilaisia, kuin jos haastattelut tehtäisiinkin vasta muutoksen hyväksymisvaiheessa. Tämän erottelun perusteella voisi olettaa, että ELY-keskuksen henkilöstö on jo hyväksynyt, tai ainakin alistunut, alkuperäiseen aluehallintouudistukseen, mutta on joutunut kohtaamaan uusia muutosprosesseja vastikään, mikä saattaa vaikuttaa tämän hetkisiin näkemyksiin organisaatiosta ja muutoksen tarpeellisuudesta.

Termi selviytymismekanismi (coping cycle) tarkoittaa ihmisen reagointia traumaan ja merkittävään menetykseen ja ehdottaa, että yksilö tyypillisesti käy läpi tietyt emotionaaliset vaiheet menetyksen takia. Vaiheet kuvaavat myös työntekijöiden reagointia organisaatiomuutokseen, erityisesti jos muutos on tullut shokkina tai on erityisen traumaattinen ja stressaava. Ensimmäinen vaihe on kieltäminen, jossa yksilö ei pysty hyväksymään todellisuutta, että muutos on todella alkamassa. Seuraavassa vaiheessa tunteena on viha, jolloin keskitytään etsimään syyllistä ja syyttelemään niitä, joita pidetään tilanteesta vastuullisina. Neuvottelu on kolmas vaihe ja siinä henkilö yrittää neuvotella muutoksen vaikutuksista ja minimoida menetykset. Neljännessä vaiheessa yksilö vaipuu tietynlaiseen masennukseen, jossa hän ymmärtää menetyksenä tai joutuu myöntämään muutoksen väistämättömyyden. Viimeisenä vaiheena on hyväksyminen, jolloin henkilö hyväksyy tilanteen ja sen merkitykset.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Stenvall & Virtanen 2007, 58.

¹⁶⁰ Huczynski & Buchanan 2001, 596.

5. AINEISTO JA MENETELMÄ

5.1. Haastattelu tutkimusmenetelmänä

Pro gradu -tutkielmani on kvalitatiivinen tutkimus, joka täyttää monelta osin kvalitatiiviselle tutkimukselle määriteltyjä piirteitä. Tutkimukseni aineiston olen koonnut tutkimushaastatteluna, joka on laadullinen metodi, jossa tutkittavan näkökulma ja mielipiteet pääsevät esille. Tutkimusjoukko on myös valittu tarkoituksenmukaisesti haastatteluun halukkaista, ei satunnaisotoksella. Kvalitatiivisen tutkimuksen mukaisesti tutkimussuunnitelmani on muotoutunut tutkimuksen edetessä ja aineiston hankkimisen jälkeen olen tehnyt rajauksen siitä, mikä on tärkeää. Tutkijana minulla on ollut rooli, jossa on ollut oltava valmis sopeutumaan muuttuviin olosuhteisiin ja löytämään analyysistä se lopullinen näkökulma tutkimukselleni.¹⁶¹

Tutkimusmetodina haastattelusta on löydettävissä sekä hyviä että huonoja puolia. Haastattelutilanteessa tutkija on suorassa kielellisessä vuorovaikutuksessa tutkittavan kanssa. Tilanteen hyvänä puolena on sen joustavuus, jolloin tutkija voi säädellä aineistonkeruuta haluamallaan tavalla ja olla vuorovaikutuksessa vastaajien kanssa haastattelutilanteessa. Haastattelun muita hyviä puolia on haastateltavan käsitteleminen subjektina, jolla on oma tärkeä, aktiivinen rooli aineistossa. Toisaalta haastattelu antaa mahdollisuuksia käsitellä aihetta laajasti ja monitahoisesti sekä pyytää haastateltavilta perusteluja vastauksilleen ja mielipiteilleen. Negatiivinen puoli haastattelutilanteessa on se, että siinä voi helposti tapahtua virheitä, jotka voivat johtua niin tutkittavasta, tutkijasta kuin itse haastattelutilanteestakin.¹⁶² Tässä tutkimuksessa haastattelua on käytetty metodina sen takia, että ELY-keskuksessa työskennellessäni tein useampia internet-kyselyitä työni takia, mutta niiden vastausprosentti oli todella huono. Kokemuksieni takia ajattelin, että olisi helpompi saada riittävä määrä tutkittavia pyytämällä heitä haastatteluun ja saisin näin enemmän informaatiota kuin pelkillä lomakkeilla.

Tutkimuksessani käytän puolistrukturoitua haastattelua, joka asettuu strukturoidun ja strukturoimattoman haastattelun välimaastoon. Kyseisessä haastattelumuodossa osa asioista on lyöty etukäteen lukkoon, mutta se ei muodostu kuitenkaan esimerkiksi pelkistä tarkoista vastausvaihtoehdoista.¹⁶³ Tässä tutkimuksessa olen tehnyt valmiiksi haastattelukysymysrunгон, jonka avulla haastattelu etenee (Liite 1). Siinä ei kuitenkaan ole valmiita vastausvaihtoehtoja vaan

¹⁶¹ Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2007, 160.

¹⁶² Mt., 200–201.

¹⁶³ Ruusuvoori & Tiittula 2005, 11.

haastateltava saa vapaasti valita näkökulmansa kysymykseen. Nimenomaan tästä on kysymys puolistrukturoidussa haastattelussa, jossa kysymykset ovat kaikille haastateltaville samat, mutta he saavat vastata niihin omin sanoin.¹⁶⁴ Haastattelu on samalla teemahaastattelu, jossa jokaisessa haastattelussa käydään läpi samat teemat ja aihepiirit, mutta keskustelun tapa ja kysymysten esittäminen voivat hieman vaihdella tilanteesta ja haastateltavasta riippuen¹⁶⁵. Teemahaastattelussa pääosassa on valmiiksi päätetyt keskeiset teemat, joiden varassa haastattelu etenee. Siinä ihmisten erilaiset tulkinnat asioista ja niille antamat merkitykset tulevat hyvin esiin.¹⁶⁶ Teemahaastattelu sopii omaan kvalitatiiviseen tutkimukseeni hyvin, koska se vastaa monia aikaisemmin esitettyjä kvalitatiivisen tutkimuksen lähtökohtia¹⁶⁷.

Tutkimuksessa metodina käytettävä teemahaastattelun tulee noudattaa hyvän tutkimuksen piirteitä. Näitä ovat tulosten luotettavuus ja pätevyys, jotka ovat käsitteinä alkuperäisin kvantitatiivisesta tutkimuksesta. Laadullisessa tutkimuksessa niitä ei pystytä mittaamaan samalla tavalla, mutta luotettavuutta ja pätevyyttä tulee silti arvioida, vaikkei käytettäisi reliabiliuden tai validiuden käsitteitä. Tutkimustulosten selityksen tulee olla luotettavaa ja tulkinnan pätevää kertoen mihin tulkinnat perustuu.¹⁶⁸ Haastattelun, litteroinnin ja aineiston käsittelyn tulee olla laadukasta ja perustua teemahaastattelusta annettuihin ohjeisiin. Jos laadukkuus ei toteudu, sen luotettavuus kärsii.¹⁶⁹

5.2. Teoriaohjaava sisällönanalyysi

Kun aineisto on kerätty ja litteroitu, käsittelen sitä käyttäen sisällönanalyysia metodinani. Sisällönanalyysissa hankittua aineistoa tarkastellaan etsien yhtäläisyyksiä ja eroja. Siinä pyritään muodostamaan tiivistetty kuvaus tutkittavasta ilmiöstä ja samalla liittämään tulokset laajempaan kontekstiin ja muihin samasta aiheesta saatuihin tutkimustuloksiin.¹⁷⁰ Laadullisen aineiston analyysin on ylipäättänsä tarkoitus luoda selkeyttä ja tuottaa uutta tutkittavaa tietoa aiheesta. Analyysissä pyritään tiivistämään aineistoa tuoden siihen selkeyttä.¹⁷¹ Sisällönanalyysissa on tärkeää rajata aineisto ja jättää tutkimukseen liittymättömät asiat pois sekä teemoittaa tai luokitella aineisto esimerkiksi erilaisiin aihepiireihin ja ryhmittymiin¹⁷².

¹⁶⁴ Eskola & Suoranta 1998, 86.

¹⁶⁵ Ruusuvoori & Tiittula 2005, 11.

¹⁶⁶ Hirsjärvi & Hurme 2011, 48.

¹⁶⁷ Mt., 203.

¹⁶⁸ Mt., 226–228.

¹⁶⁹ Hirsjärvi ym. 2005, 184–185.

¹⁷⁰ Tuomi & Sarajärvi 2002, 150.

¹⁷¹ Eskola & Suoranta 2005, 137.

¹⁷² Tuomi & Sarajärvi 2009, 92–93.

Sisällönanalyysi voi olla aineistolähtöistä, teoriaohjaavaa tai teorialähtöistä. Tässä tutkimuksessa päädyin lopulta käyttämään teoriaohjaavaa sisällönanalyysia, josta käytetään myös nimitystä teoriasidonnainen analyysi. Siinä käytetään teoreettisia kytkentöjä, mutta teoria toimii enemmänkin apuna analyysin tekemisessä kuin suorana mallina. Analysoitavat aiheet valitaan aineistosta, mutta aikaisempi tutkimus ja tieto auttavat ja ohjaavat analyysiprosessia. Analyysissa näkyy aikaisemman teorian tuottama tieto, mutta siinä ei pyritä testaamaan teoriaa vaan se auttaa löytämään uusia mahdollisuuksia ja näkökulmia tutkittavan aiheeseen.¹⁷³ Tämän tutkimuksen teoreettisena viitekehystenä minulla on organisaatiomuutosteorioista löydettäviä käytäntöjä organisaatiomuutoksesta, mutta aineiston tutkimustani varten olen kerännyt hyvin vapaasti.

Aineiston teemoittelu tutkimusongelman kannalta olennaisiin aiheisiin on tärkeä osa laadullista analyysia. Teemoittelun avulla aineistosta saadaan esille tuloksia esitettyihin kysymyksiin ja yhdistetään teoria ja aineistoanalyysi. On kuitenkin huomattava, että pelkkä tematisointi ja sitaattikokoelman kerääminen eivät ole kovin pitkälle menevää analyysia. Sitaatit ovat mielenkiintoisia ja tuovat hyvää piristystä analyysiin, mutta teemoittelu tarvitse myös teorian ja empirian vuorovaikutusta. Ilman näiden lomittautumista tutkimustekstissä analyysi ja päätelmät jäävät todennäköisesti vajaaksi. Teemoittelun ohella aineistoa voi ryhmitellä tyypeiksi etsimällä analyysivaiheessa samankaltaisuuksia ja niiden avulla muodostetaan malleja, jotka auttavat muokkaamaan samankaltaisia tarinoita ryhmiksi. Tyypittely kuitenkin yleensä edellyttää jonkinlaista tarinajoukon jäsentämistä eli teemoittelua.¹⁷⁴

5.3. Tutkimusaineisto

Haastattelututkimuksessa tutkimusaineistonani toimivat tekemäni haastattelut ja niiden kirjalliset litteroinnit. Haastatteluja on yhteensä 13, joista kaikki on nauhoitettu tutkimusta varten. Alkuperäisenä tarkoitukseni oli haastatella 9-15 ELY-keskuksen työntekijää, mutta muutaman sairastumisen vuoksi perutun haastattelun jälkeen lopulliseksi määräksi tuli 13. Haastattelut tehtiin yhtä lukuun ottamatta ELY-keskuksen tiloissa ja yksi kahvilassa. Olin pyytänyt ylijohtajalta lupaa haastattelujen tekemiseen virka-aikana ja tähän suostuttiin. Se helpotti yhteisen ajan sopimista ja haastattelun järjestämistä. Olin lähettänyt jo kutsun yhteydessä haastattelukysymykset etukäteen tutustuttavaksi ja esitin nämä samat kysymykset itse haastattelutilanteessa. Haastattelujen kestoksi olin arvioinut noin 30 minuuttia ja suurin osa kestitkin sen verran, mutta kestossa oli vaihtelua aina 10 minuutista tuntiin.

¹⁷³ Tuomi & Sarajärvi 2009, 96–97.

¹⁷⁴ Eskola & Suoranta 2005, 174–181.

Haastattelut on litteroitu niissä olevan neljän eri teeman mukaan haastattelumuotoon. Tutkimusaineistoa pystyy tutkimaan sukupuolen, vastualueen tai aseman mukaan riippuen halutusta lähestymistavasta. Haastatteluun osallistui seitsemän miestä ja kuusi naista. Jos haastattelut jaetaan vastualueiden mukaan, elinkeino-vastuualueelta haastattelin kuutta henkilöä, liikenne-vastuualueelta kolmea henkilöä ja ympäristö-vastuualueelta neljää henkilöä. Haastattelussa oli mukana viisi esimiesasemassa olevaa henkilöä ja kahdeksan henkilöstön edustajaa.

Haastattelutilanteissa nauhoitin keskustelutilanteet, johon haastateltavat olivat suostuvaisia. Tilanteiden nauhoittaminen helpottaa analyysin tekemistä, sillä haastattelua pystyy kuuntelemaan jälkikäteen, ja löytämään mahdollisesti uusia puolia keskusteluista, joita ei huomannut haastatteluhetkessä. Nauhoituksia kuuntelemalla on myös mahdollista onnistua huomaamaan omien kysymystenasettelun vaikutuksia keskusteluun ja mahdollisesti jopa haastateltavan vastauksiin. Nauhoittamisen avulla pystyy myös raportoimaan haastattelutilanteesta tarkemmin kuin pelkkien muistiinpanojen avulla. Analyysia varten haastattelut täytyy kirjoittaa auki sanasanaisesti eli litteroida, tämä on helpompaa nauhoitusten avulla.¹⁷⁵ Nauhoitukset tulen tekemään yliopistolta lainaamalla nauhurilla ja kuuntelemaan nauhoitetut tiedostot tietokoneeltani. Litteroinnin tarkkuus ja taso vaihtelevat riippuen tutkittavasta asiasta ja tutkimustehtävästä¹⁷⁶. Omassa tutkimuksessani päähuomio kiinnittyy haastateltavien vastauksiin ja puheisiin, ei niinkään äänenpainoihin tai fyysisiin liikkeisiin haastattelun aikana. Tässä tutkimuksessa ei ole siis tarkoituksenmukaista kirjoittaa auki jokaista äänensävyä tai pään liikettä vaan keskittyä itse vastauksiin ja niiden tulkintaan.¹⁷⁷

Tutkimuseettisten syiden takia haastateltavat eivät esiinny tutkimuksessa omilla nimillään vaan ovat anonyymeja¹⁷⁸. Tutkimukseeni osallistuu eri tehtävissä toimivia työntekijöitä, joten ilmoitin etukäteen tutkittaville, tullaanko heidän ammattinimikettään tai asemaansa ilmoittamaan tutkimuksessa. Tutkittavien määrän ollessa näin pieni tutkimukseen ei voi laittaa heidän ammattinimikettä. Anonyymiutta perustelen sillä, että tutkimuksen kysymykset eivät liity niinkään henkilöiden ammattiosaamiseen ja asiantuntijuuteen vaan enemmänkin henkilökohtaisiin mielipiteisiin ja näkemyksiin ELY-keskuksen työntekijöinä. Saattaa myös olla, että tutkittavien on helpompi osallistua haastatteluun heidän ollessaan anonyymejä.

¹⁷⁵ Hirsjärvi & Hurme 2011, 217.

¹⁷⁶ Hirsjärvi ym. 2007, 139.

¹⁷⁷ Ruusuvoori & Tiittula 2005, 14–18.

¹⁷⁸ Kuula & Tiitinen 2005, 452–453.

Aineiston luokittelin jo haastattelurunkoa tehdessäni teoriasta johtaen neljään eri osaan ja se toimi hyvin haastattelutilanteissa ja analyysia tehdessä (Liite 1). Seuraavana olevassa analyysiosiossa luokittelu on tehty kahteen alaotsikkoon. Ensimmäisenä luokkana toimii ELY-keskus ja valtionohjaus. Tässä kohdassa perehdyn haastateltavan työtehtäviin ja näkemyksiin ELY-keskuksesta ja sen ohjauksesta. Voi ajatella, että tämän analyysin perustana on löytää haastateltavien näkemyksiä omasta organisaatiosta ja sen toimivuudesta. Toisena kohtana on tutkimuksen syvin ydin eli organisaatiomuutokseen liittyvät kysymykset. Tässä kohdassa analysoin nimenomaan haastateltavien suhtautumista organisaatiomuutoksiin ja siihen liittyviin teemoihin. Analyysin lopussa on haastateltavien näkemykset tulevaisuudesta. Tässä luon kuvaa haastateltavien näkemyksistä omasta ja ELY-keskuksen tulevaisuudesta.

Seuraavassa luvussa tulen tekemään raportoivaa analyysia haastatteluaineistostani. Luku koostuu kahdesta alakappaleesta, joissa käsittelen annettuja teemoja tekstin ja sitaattien avulla. Sitaatteja on mukana paljon, jotta lukijan on helpompi ymmärtää analyysini päätelmiä. Sitaateissa on kerrottu tutkittavan vastuualue, koska tutkimukseen kuuluu myös jonkin verran niiden vertailua. Niissä on myös erotettu, kuuluuko haastateltava henkilöstöön vai onko hänellä myös esimiestehtäviä. Anonyymiutta suojellakseni sitaateissa ei kuitenkaan kerrota haastateltavan sukupuolta tai työtehtävää. Raportoin melko yksityiskohtaisesti haastateltavien näkemyksiä teemoihin, jotta pystyisin luvussa kahdeksan tekemään mahdollisimman luotettavia päätelmiä analyysistani.

Tutkimustehtäväni on selvittää, millä tavalla henkilöstö kokee aluehallinnon muutokset työsssänsä. Teoreettisesta viitekehystä johdettuja tutkimuskysymyksiä ovat myös: Miten henkilöstö kokee ELY-keskusten valtion ohjauksen? Pidetäänkö uudistuksia ja muutoksia tarpeellisina? Mitä syitä henkilöstö näkee nopean muutostahdin takana? Onko aiheesta tiedotettu riittävästi? Millaiseksi aluehallintoviranomaisten rooli koetaan? Millaisena henkilöstö näkee ELY-keskusten tulevaisuuden?

6. ANALYYSI

Haastatettujen alussa pyysin haastateltavia kertomaan omista taustoistaan saadakseni kokonaisvaltaisemman kuvan heistä. Taustakysymyksiin kuuluivat kysymykset sukupuolesta, koulutuksesta ja työurasta. Alla avaan hieman kysymyksien vastauksia yleisesti, mutta tarkoituksena ei ole perehtyä näihin yksityiskohtaisemmin, vaan tiedot toimivat enemmänkin tutkimusta taustoittavina tekijöinä.

Koulutustietoja kysyin saadakseni tietooni haastateltavien lähtökohtia työhönsä. Haasteltavista 12 oli valmistunut jossain vaiheessa yliopistosta. Yhdellä oli AMK-tausta. Myös osalla yliopistosta valmistuneista oli AMK-tutkinto. Osa haastateltavista oli myös kouluttautunut työnsä ohessa lisää.

Työuraa oli kaikilla haastateltavilla takana vähintään yli 10 vuotta. Muutama haastateltava oli toiminut jossain vaiheessa uraansa yksityissektorilla, mutta suurin osa heistä oli tehnyt koko työuransa eri valtionhallinnon organisaatioissa tai muissa julkisen sektorin tehtävissä. Suurin osa heistä oli siirtynyt ELY-keskuksiin vuonna 2010 ALKU-hankkeen myötä entisistä organisaatioistaan. Vain kaksi haastateltavista oli tullut ELY-keskukseen niiden perustamisen jälkeen.

Analyysiosiossa käytän lyhenteitä ELY-keskuksen kolmesta vastuualueesta. Elinkeino- vastuualueesta käytetään kirjainta E, liikenne- vastuualuetta kuvaa kirjain L ja ympäristö- vastuualueesta käytetään kirjainta Y. Näitä kirjaimia käytetään myös sitaateissa kuvaamaan sitä, millä vastuualueella haastateltava työskentelee.

6.1. ELY-keskus ja valtion ohjaus

Tässä luvussa käsitellään ELY-keskuksen työntekijöiden näkemyksiä ja kokemuksia ELY-keskuksesta yleisesti ja heidän näkemyksiään valtion ohjauksen toimivuudesta. Yksi kysymyksistä on, mikä on nykyinen työtehtäväsi ELY-keskuksessa, mutta vastauksia ei tulla käsittelemään tässä tutkimuksessa haastateltavan anonymiyden suojaamiseksi. Työtehtävien avulla haastateltavat on jaettu esimiehiin ja henkilöstöön, mutta tarkempaa erittelyä ei tehdä enkä koe sitä tarpeelliseksi tutkimuksen kannalta.

6.1.1. Työtehtävän muutos

Kysyttyäni työntekijöiltä heidän tämän hetkisestä työtehtävästä, esitin heille lisäkysymyksenä, onko heidän työtehtävänsä muuttunut sinä aikana, kun ELY-keskukset ovat olleet olemassa. Työtehtävän muutoksen selvityksen tarkoituksena oli saada selville, onko haastateltavilla ollut stabiili toimenkuva

sinä aikana, kun ELY-keskukset ovat olleet olemassa vai ovatko heidän tehtävänsä muuttuneet. Tämän tarkoituksena oli pohjustaa tulevia aluehallintomuutoksiin liittyviä kysymyksiä.

Haastateltavista kahdeksan vastasi, että heidän työtehtäviensä kuvaus on muuttunut sinä aikana, kun ELY-keskukset ovat olleet olemassa. Neljällä heistä muutos oli ollut aika pientä, lähinnä sillä oli ollut vaikutusta työtehtävien painotuksiin tai yksittäisiin osa-alueisiin tehtävissä eikä muutos välttämättä ollut vaikuttanut työtehtävien kuvauksiin itsessään.

”No on se muuttunut ku tässä mä nää luettelini niin kaikki ei oo elyn aikana muuttunut mutta elynkin aikana on muuttunut. Ja tota nimenomaan tehtävät on muuttunut mutta kuvaus ei oo muuttunu.” Henkilöstö, E

Neljällä muulla työtehtävän muutos oli ollut suurempaa. Kaksi haastateltavista oli siirtynyt kokonaan uusiin tehtäviin eri yksiköihin, joista toinen oli määräaikainen. Kahdella oman työtehtävän kuvaus oli muuttunut huomattavasti isojen työtehtävien jäädessä pois kuvauksesta.

Viidellä tehtävän kuvaus oli pysynyt samana ELY-keskusten perustamisesta asti. Heilläkin oli saattanut tapahtua pieniä painotuseroja ajan kuluessa, mutta he kokivat, että työtehtävä itsessään ei ollut muuttunut. Osalla tehtävänkuvaus oli lähtökohtaisesti hyvin vapaa, jota pystyi itse määrittelemään eivätkä he kokeneet, että voitaisiin puhua tehtäväkuvauksen muutoksesta.

”Mä just kattelin, että ei oikeastaan se tehtävänkuvaus ole sinällään muuttunut. Että kyllähän työtehtävissä on sellaista, aikaa on kuitenkin mennyt jo viis vuotta, että painotukset on varmaan vähän muuttuneet...” Henkilöstö, Y

Haastateltavien joukossa oli siis yleisempää, että tehtävänkuvaus oli muuttunut ELY-keskusten aikana kuin, että se olisi pysynyt samana kuluneen viiden vuoden aikana. Vain kaksi sanoi, ettei työtehtävä ole muuttunut lainkaan ilmaan minkäänlaisia muutoksia painotuksissa. Haastateltavien parissa oli yleisempää muutos kuin stabiili aluehallinnon virkamiehen muuttumaton työ.

6.1.2. ELY-keskuksen arvojen toteutuminen

Haastateltavilta kysyin, miten ELY-keskuksen arvot toteutuvat mielestäsi tällä hetkellä. Haastattelurunkoon sulkuihin olin lisännyt ne neljä arvoa helpottaakseni vastaamista. Kaikkien Suomen ELY-keskusten arvot ovat asiakaslähtöisyys, osaaminen, yhteistyö ja avoimuus.¹⁷⁹ Arvot ovat hyvin yleismaailmallisia ja aiheuttivat suurta hajontaa vastaajien kesken. Niiden toteutumista ei pidetty yksiselitteisenä kyllä-ei -vastauksena, vaan suurin osa koki, että arvo saattaa toteutua osittain tai jossain toisessa yksikössä. Olen hahmotellut vastauksia silti sen mukaan, mihin suuntaan mielipide arvon toteutumisesta on.

¹⁷⁹ ELY-keskus 2015.

Ensimmäisenä arvona on asiakaslähtöisyys. Vuosille 2012–2015 määritellyn strategia-asiakirjan mukaan, ELY-keskuksen asiakkaita ovat alueella asuvat, toimivat ja liikkuvat ihmiset, yritykset, kunnat, kuntayhtymät ja muut julkiset toimijat sekä yhteisöt eli kaikki ne, joihin viranomaisten toiminta ja palvelut vaikuttavat joko suoraan tai välillisesti.¹⁸⁰ Se oli arvoista eniten mielipiteitä herättävä ja se arvo, jota kommentoitiin eniten negatiiviseen sävyyn. Haastateltavista kahdeksan oli sitä mieltä, että asiakaslähtöisyys ei ole toimivaa ELY-keskuksessa tai se oli arvoista se, joka tarvitsee vielä työtä. Asiakaslähtöisyyttä pidettiin osittain vanhakantaisena. Koettiin, että asiakaspalvelua hoidetaan monin osin virastopohjalta eikä pidetä itseä asiakaspalvelijana. Suurin osa vastasi, että ELY-keskuksen sisällä on paljon hajontaa siinä, miten asiakaslähtöisyys nähdään työssä.

”Edelleen mä sanoisin, että ELYssä on edelleen ihmisiä, jotka on hyvin virkamieslähtöisiä eli ei olla sitä asiakasta varten, mutta silti se kuva perusvirkamiehestä on väärä, se perustuu johonkin vanhoihin stereotypioihin. Meillä on paljon asiakkaan puolesta kaiken tekeviä, ehkä liikaakin resursseihin nähden.” Henkilöstö, E

Moni koki, että E-vastuualueella on panostettu asiakaslähtöisyyteen ja tehdään töitä sen toteutumien eteen, mutta erityisesti muilla vastuualueilla valvontaa tekevät työntekijät eivät välttämättä koe asiakaslähtöisyyttä oikeaksi lähtökohdaksi toiminnalleen tai ainakin niin saatetaan ajatella muilla vastuualueilla. Ongelmalliseksi arvoksi asiakaslähtöisyyden tuntui tekevän se, että virastossa on niin erilaisia tehtäviä, joissa asiakaslähtöisyys nähdään eri tavalla. Toisaalta myös väen vähenemisen pelättiin vaikuttavan mahdollisuuksiin toteuttaa asiakaslähtöisyyttä.

”Sitten jos ottaa sen ympäristöpuolen, niin siellähän he pitävät roolinaan aika paljon tämmöistä valvonnallista tehtävää, se että onko se asiakaslähtöistä, niin silloin pitää kysyä, kuka on se asiakas kun puhutaan ympäristöstä.” Henkilöstö, L

”Esim tää asiakaslähtöisyys, mun mielestä elyssä ei ole selkeää yhteistä käsitystä siitä, mitä tää asiakaslähtöisyys tarkoittaa eri tehtävissä...ei sitä ole riittävästi avattu mitä se tarkoittaa tällaisessa monitavaratalossa.” Esimies, Y

Neljä haastateltavista koki, että asiakaslähtöisyys toimii ELY-keskuksessa tai omassa substanssissa. Kaksi haastateltavissa koki, että asiakaslähtöisyys toteutuu erittäin hyvin omassa työssä ja lähityöympäristössä. Kaksi heistä oli yleisesti sitä mieltä, että kaikki neljä arvoa toimii, mutta kehitettävääkin on kaikissa.

”No sanotaan näin, että niihin suuntiin mennään, mutta ei tää arvokeskustelu ja arvot sinällään hirveästi näy ... (h)yvään suuntaan ollaan menossa, mutta nää jatkuvat säästöt ja henkilöstösupistukset väistämättä asioita vie niin kuin toisiin suuntiin.” Henkilöstö, E

Yhdellä haastateltavalla ei ollut mielipidettä siihen, toteutuuko asiakaslähtöisyys arvona ELY-keskuksessa.

¹⁸⁰ Strategia-asiakirja 2012–2015.

Toisena arvona oli osaaminen. Haastateltavista seitsemän koki, että osaaminen arvona toteutuu ELY-keskuksessa. Osa heistä näki osaamisen nimenomaan sitä kautta, että ELY-keskuksessa on osaavaa ja ammattitaitoista henkilökuntaa. Yhden mielestä osaamista myös arvostetaan ELY-keskuksessa. Suurimmaksi osaksi kuitenkin koettiin, että osaaminen perustuu nimenomaan siihen, että työntekijät itse arvostavat osaamista.

”Osaaminen on täällä mun mielestä todella hyvää ja ihmiset on ainakin tässä mun lähiympäristössä todella motivoituneita ja innostuneita ylläpitämään omaa osaamistaan ja seuraavat aikaansa. Henkilöstö itse arvostaa osaamista, meillä ei ole kovin paljon määrärahoja siihen, että henkilöstöä koulutettaisiin, mutta silti mä oon sitä mieltä, että se arvoista toteutuu.” Esimies, Y

Neljä vastanneista oli sitä mieltä, että osaaminen arvona ei toteudu ELY-keskuksessa. Puolet heistä koki, ettei osaamista arvosteta joko sisäisissä valinnoissa tai siinä, että osaavimman henkilökunnan annettiin ottaa paketit yt-neuvotteluiden aikana ja lähteä. Kaksi muuta kokivat, että ELY-keskuksessa puuttuu strateginen osaamisen kehittäminen ja kukaan ei tiedä, mitä ELY-keskuksessa osataan.

”Osaaminen, meiltä katoa nyt osaaminen kun väkee pistetään pois. Siis siinä ei niinku mietitä sitä, miten me se osaaminen säilytetään, vaan tavoite on joku ihme henkilömäärä, oli se sitten mitä tahansa. Ulos lähtee osaavaa väkeä.” Henkilöstö, L

Kaksi vastanneista ei kommentoinut osaamista arvona lainkaan. Yleisesti osaamisesta voi sanoa, että haastateltavat katsoivat arvoa eri näkökulmista. Osa mietti osaamista henkilökunnan taidon kautta, kun taas toiset miettivät, vaalitaanko ELY-keskuksessa osaamista ja halutaanko sitä kehittää ylhäältä päin. Kukaan vastanneista ei ollut sitä mieltä, etteikö henkilökunta itsessään ollut osaavaa.

Kolmantena arvona oli yhteistyö. Seitsemän mielestä yhteistyö arvona toteutuu ELY-keskuksessa. Viisi haastateltavista oli yleisesti sitä mieltä, että arvo toteutuu. Kaksi vastanneista oli sitä mieltä, että yhteistyö sujuu pääosin hyvin, mutta erityisesti koko talon yhteistyössä voisi olla parantamisen varaa.

Viisi haastateltavista koki, että yhteistyö ei suju ELY-keskuksessa. Osalla heistä oli vaikeuksia nähdä, mitä yhteistä eri vastuualueilla edes voisi olla. Yhteistyötä ei pidetty sujuvana ja koettiin, että siinä on vielä paljon parantamisen varaa. Pelättiin myös, että tiukkojen taloudellisten aikojen takia tullaan karsimaan myös yhteistyöstä. Yksi haastateltavista ei kommentoinut yhteistyötä lainkaan.

Viimeisenä arvona oli avoimuus. Se jakoi haastateltavia arvoista eniten. Seitsemän heistä oli sitä mieltä, että avoimuus toimii ELY-keskuksissa ja kuusi taas koki, että avoimuus eivät toteudu. Niistä, joiden mielestä se toteutuu, neljän mielestä kaikki arvot toteutuivat ELY-keskuksessa. Kolmen mielestä avoimuuden eteen oltiin tehty todennäköisesti parhaansa, mutta vieläkin voisi parantaa.

”Kyllä siihen varmaan johto on pyrkinyt...” Henkilöstö, L

Kuusi haastateltavista koki, että avoimuus ei toimi ELY-keskuksessa. Kahden mielestä arvot eivät ylipäättänsä toimi ELY-keskuksessa.

”Mä pidän näitä ihan sananhelinänä näitä arvoja” Henkilöstö, Y

Neljä kriittisesti suhtautuvista koki nimenomaan, että avoimuudessa on ongelmia ja he kokivat, että suurimmat haasteet kohdistuvat nimenomaan avoimuuteen. Toimintamalleja pidettiin melko sulkeutuneina, mutta toisaalta yksi haastateltavista koki, että avoimuuteen painostetaan liikaakin.

”Kun tää ELY on kuitenkin tällainen erilaisten viranomaisten yhteenliittymä, niin kun on kova paine ollut koko ajan – että näiden vastualueitten rajoja pitää häivyttää – niin siitä voi ikävimmillään seurata sitä, että ei ole tää viranomaistoiminta enää avointa, että mikä on esimerkiksi liikennepuolen ja y-vastualueen roolit ja vastuut. Ja ne ei sais niinku hämärtyä eikä mennä sekaisin.” Henkilöstö, Y

Yleisesti arvojen toteutumisesta voi sanoa, että se herätti osassa haastateltavista hyvinkin voimakkaita mielipiteitä. Selvästikään ELY-keskuksessa ei olla yhtä mieltä siitä, toteutuvatko sille määritellyt arvot. Eniten negatiivisia mielipiteitä tuli esiin asiakaslähtöisyydessä, kun taas osaaminen, yhteistyö ja erityisesti avoimuus jakoivat mielipiteitä. Vastaajista neljä oli sitä mieltä, että kaikki arvot toteutuvat melko hyvin, vaikka parannettavaakin aina on. Kolme vastaajista oli yleisesti sitä mieltä, että arvot eivät toteudu lainkaan. Seitsemän haastateltavan mielipiteet vaihtelivat riippuen arvosta. Vastauksissa huomioitiin usein myös nykyinen taloustilanne ja sen tuoma haaste arvojen toteuttamiseen. Taloudellisten haasteiden pelättiin vaikuttavan asiakaslähtöisyyden toteutumiseen, osaamisen kehittämiseen, yhteistyön määrään ja avoimuuden parantamiseen.

6.1.3. ELY-keskuksen laissa määrätyt tehtävät

Teoriaosuudessa olen tuonut esille ELY-keskuksen sille laissa määrätyt tehtävät. Halusin selvittää tutkimuksessani, toteuttaako ELY-keskus haastateltavien mielestä sille määrättyjä tehtäviä. Lähtökohtaisesti oletin, että valtion aluehallintoviranomainen toteuttaa tehtäviä, jotka sille on laissa määritetty, mutta halusin tietää, olivatko aluehallintomuutokset tai yt-neuvottelut mahdollisesti vaikuttaneet tehtävien hoidon tasoon.

Kymmenen haastateltavista vastasi, että ELY-keskus toteuttaa sille laissa määrättyjä tehtäviä. Kolme haastateltavista ei sanonut, että tehtäviä ei toteutettaisi, mutta he eivät myöskään osanneet suoraan vastata, että niitä toteutetaan. Yksikään vastaajista ei siis sanonut, että lakisääteisiä tehtäviä ei noudatettaisi. Kuitenkin nämä kolme vastaajaa sanoivat, että he omassa työssä noudattavat, mutta eivät osanneet sanoa koko ELY-keskuksen kannalta. Lisäksi huolta tuotti se, että tehdään minimimäärä eli se, mikä on pakko, mutta kehittämistehtävät ja vastaavat toimet jäävät tekemättä.

”Että varmaan aina vähän vähemmän pystytään tällaista kehittämispuolta tekeen, kun tuota niinku yleensä ne toimeenpanorahat ja henkilöstö ja resurssit vähenee.” Henkilöstö, Y

Suurin osa siis kuitenkin oli sitä mieltä, että laissa määrättyt tehtävät toteutuvat, eivätkä perustelleet vastaustaan sen tarkemmin. Yksi haastateltavista huomautti vielä, että ne toteutuvat jopa liian sääntillisesti. Yleinen asenne kysymykseen oli, että eihän lakia voi rikkoakaan.

”No se on itsestään selvää että tekee ja toteuttaa, mutta tää resurssien väheneminen väistämättä aiheuttaa sen pohdinnan, että joudutaan miettimään sitä, että mitkä tehtävät niistä lakisäätteisistä milläkin painoarvolla hoidetaan. Tätä pohdintaa joudutaan tekemään enenevässä määrin jatkossa.” Henkilöstö, E

6.1.4. Valtion ohjaus

Kysymys kuului, millaisena koet ELY-keskusten valtion ohjauksen. Valtion ohjauksella tässä yhteydessä tarkoitettiin nimenomaan ELY-keskusten ohjausta ministeriöiden suunnasta. Teoriaosuudessa olen käsitellyt ohjausjärjestelmää tarkemmin, mutta tärkein ohjaava ministeriö on työ- ja elinkeinoministeriö (TEM), jonka vastuulla on koko ELY-keskuksen strateginen ohjaus ja E-puolen substanssiohjaus. Ympäristö- ja liikennevastuualuetta ohjataan puolestaan liikenne- ja viestintäministeriöistä (LVM) ja ympäristöministeriöstä (YM). Maa- ja metsätalousministeriöstä (MMM) käsin ohjataan maaseutuun liittyviä prosesseja.

Haastateltavista yhdeksän oli selkeästi sitä mieltä, että ELY-keskusten valtion ohjaus ei toimi. He kokivat, että ohjaus on todella sekavaa, koska taloudellinen ohjaus tulee TEM:stä ja substanssiosaaminen muista ministeriöistä. Ylipäättänsä koettiin, että ohjaavia tahoja on liikaa ja niiden tavoitteet ja resurssit eivät kohtaa esimerkiksi niissä tilanteissa, jossa henkilöstöresurssit tulevat TEM:istä ja muut substanssiministeriöistä.

”Tää on hyvin sekava malli, kun ohjaavia ministeriöitä on niin monta. Siinä se yksinkertaisesti on se suurin ongelma, ministeriöiden asettamat tavoitteet ja resurssit eivät kohtaa...” Henkilöstö, L

Yleisesti vahvana ohjaajana pidettiin TEM:iä, joka jätti helposti heikommat ohjaavat ministeriöt varjoonsa ja aiheutti ristiriitoja. Ristiin ohjaus -tilanteet koettiin hankaliksi samoin kuin tiedonkulun ongelmat.

”No se on kyllä aika ristiriitaista ja epätasapainoistakin.” Henkilöstö, Y

”Ei oo toimiva tällä hetkellä.” Henkilöstö, L

”Tuota, se on aika monimutkainen prosessi ja kaikkien suurin ongelma siinä on ristiin ohjaus. Substanssiministeriöiden ohjaus kulkee eri reittiä kuin niitä tehtäviä varten varatut resurssit. Tästä seuraa ristiin ohjaus -tilanteista ja se on se kaikkein hankalin asia.” Henkilöstö, E

Kolme vastaajista piti valtion ohjausta monilta osin ongelmaisina, mutta heillä oli myös jotain hyvää sanottavaa. Positiivisena pidettiin sitä, että strategista ohjausta ohjattiin yhteisen strategia-asiakirjan avulla, mitä pidettiin selkeänä. Ministeriöistä maa- ja metsätalousministeriö sai kehuja onnistuneesta ja selkeästä ohjauksesta, mutta siinäkin yhteydessä kritisoitiin työ- ja elinkeinoministeriön taloudellista ohjausta. Myös ymmärrystä ohjaavia tahoja kohtaan löytyi ja ylipäättänsä pidettiin tärkeänä sitä, että ohjaus tulee nimenomaan valtion suunnalta. Yksi vastaajista koki, ettei hänellä ole tarpeeksi tietoa asiasta kommentoidakseen, koska omassa työssä hän on sen verran kaukana, etteivät kyseiset asiat eivätkä kosketa häntä.

Valtion ohjauksesta puhuttaessa muutamassa haastattelussa tuli myös esille tilanne, jossa oltiin haastatteluja tehtäessä. Haastattelut toteutettiin touko-kesäkuun vaihteessa 2015, jolloin olivat uuden hallituksen hallitusneuvottelut käynnissä. Osa haastateltavista huomautti, ettei voida tietää mihin suuntaan tulevaisuudessa ollaan menossa. Esille tuli myös se, että ohjausta ollaan keventämässä kaksipuoliseksi vuoden 2016 alusta.

6.1.5. Virkamiehen asema

Viimeisenä kysymyksenä ensimmäisestä kokonaisuudesta oli se, millaiseksi koet asemasi valtion virkamiehenä. Teoriaosuudessa on käsitelty valtion virkamiehen asemaa ja vastaukset osuivat melko hyvin kohdalleen.

Käytännössä kaikki haastateltavat sanoivat kysymykseen vastatessaan, että pitävät työstään tai kokevat tekemänsä työnsä merkitykselliseksi ja tarpeelliseksi. Kuitenkin suurin osa toi esille jonkinlaisia ongelmia asemastaan valtion virkamiehenä. Vain kaksi vastaajista ei tuonut esiin negatiivisia piirteitä asemassaan, ja he molemmat työskentelivät esimiestehtävissä. He pitivät työtään mielenkiintoisena eivätkä kokeneet selkeitä uhkia asemassaan valtion virkamiehenä.

Loput 11 haastateltavista toivat vastauksessaan esille jonkinlaista huolta tai muutosta asemassaan. Kuten mainittu, kyse ei ollut kenenkään kohdalla siitä, etteivät he itse olisi pitäneet asemaansa merkityksellisenä, vaan ongelmat koettiin tulevan ulkopuolisesta suhtautumisesta. Haastateltavista neljä nosti esille nimenomaan ulkopuolelta tulevat mielipiteet ja sen, että on jotenkin hämmentävää tai jopa hävettävää olla valtion virkamies tässä tilanteessa, kun julkinen paine on niin selkeästi virkamiehiä vastaan.

”Kyllähän tää on hämmentävä tää asema, niin kyllähän se turhauttaakin.” Henkilöstö,
L

”Sehän on aikamoista, että jos menee päivittäin töihin ja tuntee aiheuttavansa kestävyysvajetta. Tuhkaako tässä pitäisi sirotella? Koen oman työni merkitykselliseksi, mutta yhdessä blogissa oli hyvä kirjoitus siitä, että mitä muuta ammattikuntaa voi lyödä

yhtä raskaasti ja haukkua tuntematta niitä ihmisiä kuin virkamiestä? Virkamieshän on synonyymi jollenkkin kankealla ja pahalle ja tämmöiselle... en koe varmana, mutta pidän kyllä työstäni valtiolla.” Henkilöstö, E

Seitsemän haastateltavista koki ongelmien tulevan enemmänkin organisaation sisäisestä tilanteesta ja arvostuksesta. Kaksi koki, ettei heidän työtään välttämättä arvosteta. Muutama toi esille huolensa siitä, että asema on paljon epävarmempi nykyään kuin aiemmin. Esille nousi myös epäily siitä, tiedetäänkö organisaatiossa edes sitä, mitä työtä siellä tehdään ja sen vaikutuksista ja merkityksestä.

”Ei, se on muuttunut ihan radikaalisti. Ei voi enää luottaa, että tän tyyppinen tehtävä tai mikään tehtävä pysyis ikuisesti vaan tässä mennään näköjään nyt vuosi kerrallaan ja hyvinkin perustavanlaatuisia muutoksia voi tulla hyvinkin nopealla aikataululla.” Henkilöstö, E

Haastatteluissa tuli positiivisena puolena esille se, että kaikki haastateltavat kokivat työnsä merkitykselliseksi ja tarpeelliseksi. Huolestuttava puoli oli se, että lähes kaikki kokivat asemansa valtion virkamiehenä jollain tapaa negatiiviseksi. Julkinen paine ja puhe koettiin olevan virkamiehiä vastaan, vaikka omaa tehtäväänsä pitäisi miten tärkeänä.

6.2. Organisaation muutos

6.2.1. Kokemukset aluehallintouudistuksista

Kysymykseen aluehallintouudistuksista vastattiin aina ALKU-hankkeesta viimeisiin yt-neuvotteluihin asti vuosilta 2010-2015. Olen ottanut yt-neuvottelut tähän mukaan, vaikka ne eivät aluehallintouudistuksia suoranaisesti olekaan, mutta vaikuttivat voimakkaasti henkilöstön kokemuksiin ja he halusivat tuoda niitä esille myös tämän kysymyksen kohdalla. Tämänkin kysymyksen kohdalla jako oli hyvin selkeä. Vain kolme vastaajista suhtautui aluehallintouudistuksiin pääasiassa positiivisesti. Heidän mielestään niissä on myös onnistuttu melko hyvin, vaikka ongelmiakin on ollut esimerkiksi muutosten nopeudessa ja poliittisten mielipiteiden vaikutuksissa.

Loput 10 haastateltavaa kokivat aluehallintouudistukset työssään enemmän negatiivisena kuin positiivisena asiana. Neljä haastateltavista toi esille nimenomaan ongelman siinä, että jo ALKU-hankkeessa 2010 koitettiin sovittaa yhteen kolmea liian erilaista organisaatiota ja se aiheuttaa ongelmia edelleen viiden vuoden jälkeen. Nämä neljä edustivat L- ja Y-puolia, yksikään E-puolella työskentelevistä ei tuonut juuri tätä näkökulmaa esille.

”Mä olen ollut mukana ALKU-hankkeesta ensimmäisestä palaverista lähtien, tiukasti olin mukana muutoksessa ja alkuunsa ne toiveet oli korkeammalla, että tästä tulisi jotain, mutta sitten se lässähti kuin pannukakku ja tästä tuli epäpyhä kolminaisuus.” Henkilöstö, L

”Meillä oli täällä silloin tosi vahva yhteinen tahtotila, että okei, me tehdään tää uus organisaatio ja lähdetään tyhjältä pöydältä ja meistä tulee uusi vahva toimija. Mutta kyllä tää ohjaus ja raportointi ja byrokratian kankeus, joka tän mukana tuli, on vienyt mehuja siitä, ettei ei ihmiset jaksu työskennellä sen yhteisen tavoitteen eteen.” Esimies, Y

Viidellä haastateltavista kokemukset aluehallintomuutoksista työhön olivat enemmän henkilökohtaisia kokemuksia. Uudistusten määrän ja nopeuden koettiin vievän paljon energiaa ja voimia ja aiheuttavan ainakin hetkellistä työuupumusta ja epävarmuutta, pelättiin asiantuntijuuden häviävän tällaiseen jatkuvaan ”hössötykseen” tai sitoutumisen organisaatioon vähenevän, epäiltiin, onko todellisia säästöjä edes syntynyt.

”ELYn muodostaminen, olen kokenut hyvinkin konkreettisesti, että se on haitannut mun työtä ja heikentänyt ja supistanut niitä mahdollisuuksia tehdä tätä työtä ja varsinkin kehittyä ja edetä uralla.” Henkilöstö, Y

”Ne on tavattoman työläitä ja kun katsoo koko virastoa niin vie tavattoman paljon energiaa ja tuota se perimmäinen ajatus mikä niissä on ollut niin nää on ollut säästötalkoot joka vaiheessa. Se, että onko näillä tosiasiaa saatu säästöjä syntymään, niin on vähän kysymysmerkki.” Henkilöstö, E

Vastaukset siihen, millaisena vastaaja on kokenut aluehallintouudistukset työssängä, heijastelevat hyvin teoriaosuudessakin esitettyjä yleisiä suhtautumistapoja.

Lisäkysymyksenä kysyttiin, ovatko uudistukset vaikuttaneet omaan työhön. Aluehallintomuutoksiin positiivisesti suhtautuneista kaksi esimiesasemassa olevaa vastasi, että uudistukset ovat vaikuttaneet omaan työhön. Kolmas koki, että uudistukset eivät ole oikeastaan vaikuttaneet häneen.

Negatiivisia puolia aluehallintomuutoksissa kokeneista kymmenestä vastaajasta yhdeksän vastasi, että uudistukset ovat vaikuttaneet omaan työhön. Vaikutuksina olivat muun muassa muutokset tehtävissä, ylimääräisen byrokratian lisääntyminen, kasvava epävarmuus ja esiin tulleet vaikeat tilanteet henkilöstöjohtamisen näkökulmasta. Yksi vastaajista koki, että uudistukset eivät ole merkittävästi vaikuttaneet hänen työhönsä.

6.2.2. Muutospuheet

Kysyttäessä muutospuheesta haastateltavat käsitelivät sitä sekä ylhäältä päin tulevan puheen että organisaatiossa henkilöstön välillä käytävään puheen kautta. Vastaajista viisi koki, että muutospuhe vaikuttaa heidän työhönsä. Heistä kaksi vastasi haastattelussa, että muutospuhe ja sitä seuraava epävarmuus vaikuttavat heihin, mutta eivät määritelleet vaikuttamisen tapoja tarkemmin. Kolme haastateltavista koki muutospuheen vaikutukset nimenomaan siinä, että asioita käsitellään työyhteisössä, mikä vie aikaa pois varsinaisesta työstä. Muutospuheen määrää pidettiin energiaa kuluttavana.

”Elikkä jos ei se tässä minun henkilökohtaisen pöydän ääressä vois vaikuttaa niin mä osallistun kymmenen muun kanssa niihin keskusteluihin, jossa mä olen yhtenä nappulana. Kyllähän se vaikuttaa sitten sitä kautta.” Henkilöstö, L

Viisi haastateltavista vastasi, etteivät muutospuheet vaikuta heidän työhönsä tai työsuorituksiinsa. Osa koki, että tekevät työnsä samalla tavalla tapahtui ympärillä mitä tapahtui, kun taas osa taas sanoi tottuneensa ja turtuneensa jatkuvaan muutokseen eikä sen takia kokenut, että muutospuheet vaikuttaisivat heihin.

”Ei ne nyt sillain tai kyllähän se varmaan motivaatiota vie, mutta mä olen kuitenkin niinku sen verran työorientoitunut, tai siis mä teen niinku töissä töitä. En mä lähde siihen vellomiseenkaan mukaan.” Henkilöstö, Y

”No ei oikeastaan, tää on ollut koko ajan muutosta. Koko ajan on jotain menneillään.” Henkilöstö, L

Kolme esimiesasemassa olevaa haastateltavaa ei kokenut muutospuheen vaikuttavan sinällään omaan työhönsä muuta kuin sitä kautta, että heidän tehtävänä on kuunnella henkilöstön huolia ja tukea heitä muutoksen aikana. Tämä tietysti vie aikaa muilta töiltä, mutta vastaajat kokivat myös kuuntelemisen tärkeäksi osaksi esimiestyötä. Välillisesti muutospuhe vaikutti siten myös heihin.

Kokemukset muutospuheen vaikuttavuudesta työhön tai työsuoritukseen jakoivat haastateltavia. Enemmistön mielestä muutospuheet eivät vaikuttaneet heidän henkilökohtaiseen työhön. Nekin, jotka vastasivat myöntävästi, eivät suoranaisesti kokeneet, että heidän työnsä tai työsuorituksena olisi heikentynyt, vaan enemmänkin organisaation sisällä tapahtuva puhe vei heidän aikaansa. Muutospuhe ylhäältä päin tullessa voi olla kannustavaa, mutta se voi myös kääntyä itseään vastaan.

6.2.3. Muutoksen ja uudistusten tarpeellisuus

Haastateltavat vastasivat käytännössä yksiselitteisesti ”kyllä# kysymykseen, pitävätkö he muutoksia ja uudistuksia tarpeellisena. Kukaan ei sanonut, että muutoksia ja uudistuksia ei tarvittaisi lainkaan. Lähes kaikki kuitenkin myös jatkoivat vastaustaan mutta-lauseella, johon sisältyi kritiikkiä aikaisempia muutoksia kohtaan. Vastaus oli siis käytännössä muotoa: ”Pidän uudistuksia ja muutoksia tarpeellisina, mutta...”. Kritiikkiä annettiin esimerkiksi siitä, millainen hallintohimmeli on saatu aikaiseksi uudistuksilla, joissa keskus- ja aluehallinto eivät ole samassa putkessa eivätkä tavoitteet ja resurssit kohtaa. Jatkovaa muutostyötä pidettiin tarpeellisena, mutta kritisoiitiin tapaa, uudistamista, viestintää ja sitä, ettei henkilöstöä ole otettu tarpeeksi mukaan muutokseen. ELY-keskuksia pidettiin vielä melko nuorina organisaatioina, eikä niiden muuttamista radikaalisti nähty järkevänä, koska se vaikeuttaisi taas yhteistyötä ja yhteisten työtapojen löytämistä.

”Joo, siis totta kai uudistukset ja muutokset ovat äärimmäisen tarpeellisia. Maailma muuttuu tossa ympärillä, niin me ei voida tehdä enää samalla tavalla. Siitä on täysin samaa mieltä, mutta sit se miten ne viedään organisaatiossa läpi ja miten johdetaan. Jos

ei anneta ihmisille aikaa ymmärtää, miksi tämä tehdään näin ja miksi minun kannattaa muuttaa toimintatapaani.” Henkilöstö, E

Haastatteluissa tuli esille myös kysymys siitä, että pitääkö muutoksia tehdä vain muutoksen takia. Miksi hyväksi koettuja työtapoja pitäisi muuttaa? Pohdittiin myös sitä, mitkä poliittiset tarkoitukset ovat olleet muutosinnostuksen takana. Muutoksia ja uudistuksia siis pidettiin tarpeellisina, mutta tehtyjä päätöksiä kritisoitiin niiden järkevyydestä, nopeudesta ja viestinnästä. Vastuualueitten työntekijöiden välillä ei ollut eroa tässä kysymyksessä, kuten ei henkilöstön ja esimiestenkään mielipiteissä.

”Ilman muuta, että kyllähän hallinnon täytyy seurata niitä muutoksia, mitä muussa yhteiskunnassa tapahtuu. Siltä kantilta tän ymmärtää. Mutta sitten muutosten tahti, että missään vaiheessa ei ehitä arvioida edellistä muutosta mikä on menneillä. Mitä se tuotti, mitkä ne todelliset vaikutukset ovat, niin tuota ennenkö tällaista arviointia ehditään tehdä, niin aletaan valmistella jo uutta.” Henkilöstö, E

6.2.4. Tiedottaminen

Haastateltavilta kysyttiin, onko uudistuksista tiedotettu riittävästi henkilöstölle. Lähes kaikki vastaukset liittyivät viimeisempään muutokseen, yt-neuvotteluihin, vaikka ne eivät suoranaisesti uudistus olekaan. Neuvottelut ja niihin liittyvä tiedotus kuitenkin olivat selvästi herättäneet henkilöstössä mielipiteitä ja ajatuksia. Kahdeksan vastaajista oli sitä mieltä, että määrällisesti tiedotusta on ollut riittävästi, mutta sisällöllisesti tai laadullisesti siinä on ollut puutteita. Yt-neuvottelujen aikana ELY-keskuksessa oli ollut viikoittaisia tiedotustilaisuuksia, vaikka uutta tiedotettavaa ei olisi paljon ollutkaan. Tämä tapa jakoi mielipiteitä. Suurin osa oli sitä mieltä, että oli hyvä, että tiedotus oli aktiivista. Osa taas koki, että tiedottaminen koki inflaation liiallisilla tilaisuuksilla, jossa ei kuitenkaan ollut mitään uutta tiedotettavaa. Haastateltavat kokivat, että tiedottamista sinällään on ollut, mutta kyseenalaisivat tiedotettavan sisällön merkityksellisyyden.

”No joo ongelma ei oo ollut tiedotuksen puute vaan tiedon puute. Koko ajan tehdään, mutta se ei oikein auta jos on yt:iden aikana koko ajan tilaisuuksia, mutta niissä sanotaan, että ei tiedetä vielä, selviää myöhemmin. Se oli mun mielestä koko ELY-uudistuksissa, ehkä se on kiire, koko ajan on asioita avoinna, että ei pysytäkään tiedottamaan. Se on varmaan suurempi ongelma kuin itse tiedotus, että kyllä musta siihen pyritään panostamaan. Niin ne päätökset kuitenkin tehdään aikana kaukana täältä ELYstä. Ja politiikka tietysti myös vaikuttaa, että kuka on ministeri ja mitä hallitus yhdessä sopii.” Henkilöstö, Y

Yksi asia keräsi kommentteja erityisesti L-vastualueen työntekijöiltä. He kritisoivat sitä, miten tiedotustilaisuuksissa oli painotettu sitä, että kuka tahansa voi lähteä ja ottaa paketin. He pitivät tätä huonona ratkaisuna, ettei hyvistä ja osaavista työntekijöistä haluttu pitää kiinni.

Viisi haastateltavista puolestaan oli sitä mieltä, että uudistuksista on tiedotettu riittävästi myös sisällöllisesti. Heistä yksi oli henkilöstöä, mutta hän oli toiminut aiemmin esimiestehtävissä. Loput neljä olivat esimiehiä. Heidän mielestään tiedottamista oli ollut riittävästi. Osa heistä myös huomautti, että tiedottaminen on sinällään vaikeaa, koska ei voi mitenkään varmistaa, että henkilöstö sisäistää annetun tiedon. Myös oikeasta tavasta tiedottaa tehtiin huomautuksia. Olivatko avoimet viikoittaiset tiedotustilaisuudet oikea tapa ja onko sisäisiin tiedotuskanaviin laitettava tieto riittävä?

”Musta myös tässä yt-tilanteessa meidän ylijohdaja valitsi ihan oikean linjan, että piti tiedotustilaisuuden joka viikko, oli tiedotettavaa tai ei. Et se tuli suoraan ylimmältä johdolta se tieto, missä mennään. Se oli musta todella viisas, fiksu valinta tiedottamisen kannalta. Et siitä ei voi sanoa pahaa sanaa, että on yritetty kaikki mahdollinen sillä sektorilla.” Esimies, L

”Tää on ollut ihan oma tapuksensa tää viimekeväinen yt-kierros, että meillä on ollut ihan hirveästi kaiken maailman infoja, mutta ei mitään uutta asiaa koskaan, että nekin alkoi kokea aika kovan inflaation.” Henkilöstö, Y

Tiedottamisen tapa jakoi selvästi mielipiteitä haastateltavien keskuudessa. Tässä kysymyksessä tuli selkeä jakolinja henkilöstön ja esimiesten välille. Esimiehet kokivat, että on yritetty tiedottaa tarpeeksi ja henkilöstö taas koki, että määrällisesti on tiedotettu jopa liikaa, mutta sisällöllisesti tiedotus on jäänyt usein vajaaksi. Yt-tilanteessa oli tehty päätös viikoittaisista tiedotustilaisuuksista, ja niistä haluttiin pitää kiinni, vaikka vain sen kertomiseksi, että uutta kerrottavaa ei ole. Osa henkilökunnasta oli kuitenkin kokenut tämän uuvuttavaksi prosessiksi eikä kokenut sitä pelkästään positiivisena tapana.

”Tiedottaminen on vaikea laji.” Esimies, E

6.2.5. Vaikuttamismahdollisuudet

Haastateltavat kokivat omat vaikuttamismahdollisuutensa muutoksiin käytännössä kahdella tavalla. Seitsemän haastateltavista koki, että he eivät ole voineet vaikuttaa muutoksiin millään tavalla. Osa vastasi kysymykseen hyvin ytimekkäästi, etteivät koe voivansa vaikuttaa, eivätkä perustelleet asiaa sen enempää. Osa taas sanoi, että he eivät voi vaikuttaa, koska päätökset tehdään keskushallinnossa ja ministeriöissä, eikä niihin yksittäinen työntekijä pysty vaikuttamaan vaan päätökset tulevat ylhäältä päin saneltuina. Esiin tuli myös se, että vaikka muutoksiin ei voi vaikuttaa, ne pitäisi silti hyväksyä kyseenalaistamatta päätöksiä. Osa haastateltavista koki, että muutoksia ei perustella ihmisille eikä yritetäkään saada henkilöstöä ymmärtämään, miksi muutoksia tehdään.

”No mun mielestä nää isot ratkaisut on tehty ministeriötasolla ja elyjen yläpuolella, että eipä niihin oikeastaan työntekijä ole voinut vaikuttaa. Kyllä ne on olleet poliittisia valintoja, jotka on tehty ministeriöissä.” Esimies, L

”Ei niihin mun mielestä yksittäinen työntekijä voi vaikuttaa. En koe.” Henkilöstö, Y

Viisi vastaajista puolestaan koki, että he ovat voineet vaikuttaa jonkin verran lähiympäristössä tapahtuviin muutoksiin, mutta eivät isoihin ylhäältä päin tuleviin päätöksiin. Heistä kolme oli henkilöstöä, jotka kaikki kokivat, että ovat yrittäneet ainakin vaikuttaa, mutta eivät olleet varmoja, oliko siitä ollut mitään hyötyä. Haastateltavista osa huomautti, että edes yksittäinen ylijohdaja ei voi vaikuttaa kovin paljon keskushallinnosta tuleviin muutoksiin, jolloin yksittäisen työntekijänkin vaikutusmahdollisuudet ovat käytännössä mahdottomat.

”Jossain määrin kyllä, mä oon ollut mukana niissä työryhmissä, jossa näitä asioita on mietitty, mutta sielläkin on monta kertaa ollut ne asiat jo valmiiksi pureskeltu. Sillä porukalla, joka niitä on sit lainausmerkeissä miettinyt, ei oo ollu muuta kuin työrukkasen rooli. Että on ollut asiat valmiiksi annettuna.” Henkilöstö, L

”Siltä osin, kun se on liittynyt omaan kotipesään ja tehtäviin niin joo. Muutenhan tää on ministeriöiden keskinäistä säätöä ja TEM-konsernin johtoa. Siihen ei ees yksittäinen ylijohdaja tältä alueelta pysty vaikuttamaan.” Esimies, E

Käytännön vaikutusmahdollisuuksia isoihin muutoksiin siis pidettiin hyvin pieninä niin henkilöstön kuin esimiestenkin joukoissa. Vastaukset eivät jakautuneet myöskään vastualueen tai sukupuolen mukaan. Yleinen mielipideilmapiiri oli, että päätökset tulevat ylhäältä annettuina.

6.2.6. Henkilökunnan kuuleminen

Edellisessä kohdassa kysymyksenä oli, kokivatko työntekijät voivansa vaikuttaa muutoksiin. Sen jälkeen kysyin heiltä, onko uudistuksissa kuunneltu henkilökuntaa. Ensimmäisessä kysymyksessä haastateltavilta kysyttiin, olivatko he aktiivisia toimijoita. Tässä kohdassa puolestaan aktiivinen toimija oli muutoksen tekijät ja työntekijät olivat kohteena. Tavoitteena oli saada tietoon, onko henkilökuntaa kuunneltu muutoksia ja uudistuksia tehtäessä, vaikka he eivät vastausten perusteella olleetkaan voineet aktiivisesti niihin vaikuttaa. Kysymykseen saatujen vastausten perusteella työntekijöitä on kuunneltu jonkin verran, ainakin lakisääteiset kuulemiset on tehty. Kolme vastaajista sanoi, että on kuultu, mutta onko kuunneltu. Tämä kysymys korostui jossain määrin kaikissa vastauksissa. Ehkä on kuultu, ainakin järjestöjä yt-neuvotteluiden aikana, mutta onko kuunneltu. Tai jos on kuunneltukin, niin onko henkilöstön mielipiteillä ollut merkitystä.

”Kyllä varmaan kaikki lakisääteinen kuuleminen on tehty, ei siitä varmasti voi syyttää. Kuultu, mutta onko kuunneltu.” Henkilöstö, Y.

”No tota, kuunneltu ja kuultu. Kuunneltu varmaan on, että on kysytty, mutta miten paljon se on vaikuttanut se henkilöstön näkemys, niin se on ihan eri juttu. – Tietysti näissä yt:eissä oli vahvasti järjestöt mukana ja sitä kautta se henkilöstön näkökulma.” Esimies, L.

Kolme vastaajista koki, että uudistuksissa ei ole kuunneltu henkilökuntaa. Tämän näkemyksen he olivat saaneet lähinnä järjestön edustajilta yt-neuvotteluiden aikana. Muutosten nopeustahti on myös aiheuttanut huolta siitä, että ei niissä edes ehditä kyselemään mielipiteitä tai näkemyksiä.

”No siis tietysti luottamushenkilöt on edustanut yt:eissä henkilökuntaa, mutta heidän viesti oli ainakin, että ei ihan hirveesti kuunneltu. Paljonhan ne yritti saada erilaisia säästötoimenpiteitä että säästyttäis irtisanomisilta ja sillä oli henkilöstön tuki, mutta ei se vaikuttanut. Siinä tuntui ainakin, että poliittinen päätöksenteko oli päättännyt, että valtiolta pitää vähentää, että se oli joka tapauksessa, että se oli jo päätetty, että pakko saada irtisanomisia, että saadaan pääluku vähenemään.” Henkilöstö, Y.

6.2.7. Tavoitteiden saavuttaminen

Lopuksi puhuttaessa uudistuksista ja muutoksista kysyin, ovatko uudistukset saavuttaneet niille annetut tavoitteet. Kahdeksan haastateltavista vastasi, että eivät ole. Viiden mielestä tavoitteita on saavutettu joiltain osin, mutta monia ei ollenkaan. Kukaan ei vastannut, että annetut tavoitteet olisi saavutettu. Ne, jotka vastasivat, että osittain joitain tavoitteita on saavutettukin, kiinnittivät huomiota muuttuneisiin tapoihin yhteistyössä ja asiakaspalvelussa. Toisaalta tuotiin esille myös, että uudistuksia on yhdistänyt se, että ne ovat säästötalkoita ja säästöjä on saatu. Tämä vastaus ei luo kovin positiivista kuvaa uudistuksen onnistumisista.

”Siis säästötavoitteet, rahaahan säästyy. Onko toimintatapoja muutettu? Ei. Onko tehtäviä mietitty, että miten mä voin tehdä sen kevyemmin ja paremmin ollakseni tuottavampi? Ei. Mut jos tavoite on säästäminen, niin onhan se saavutettu. Meillähän on säästetty, säästetty rahaa.” Henkilöstö, E.

”Ei olla saavutettu vielä tavoitteita, mutta ne voidaan saavuttaa hyvällä kouluttautumisella ja organisoimisella. Niitä ei oo vielä saavutettu. Ja sit tää yt, koska se lopputulos oli satunnainen, niin henkilöstömäärissä se saavutettiin kyllä, mutta sisältö kysymyksissä ei.” Esimies, L.

Ne haastateltavista, jotka kokivat, että tavoitteita ei ole saavutettu lainkaan, toivat esiin ongelmia nimenomaan jo ALKU-hankkeesta lähtien. Heidän mielestään edes ALKU-hankkeen tavoitteita ei ole saavutettu, mutta suunnitellaan jo uutta. Yhteistyömuodot eivät ole vielä juurtuneet kunnolla eivätkä välttämättä vieläkään tiedetä, mitä muut vastuualueet tekevät. Y-puolella huolta aiheutti myös liikenne- ja ympäristöasioiden kuuluminen samaan viranomaiseen. He pitivät sitä ongelmallisena sitä, että valvovan ympäristöviranomaisen pitäisi puhua samalla äänellä esimerkiksi liikenneviranomaisen kanssa.

Toisaalta koettiin, että yt-neuvottelutkaan eivät saavuttaneet tavoitteitansa sen takia, että poistuma oli täysin satunnainen. Saattoi käydä niin, että paras osaaminen poistui talosta, vaikka näitä ihmisiä ei ollut tarkoitus alun perin menettää. Yt-neuvotteluiden jälkeen henkilöstömäärä oli kyllä supistunut

ihmisten lähdettyä vapaaehtoisesti, mutta kukaan ei hallinnoinut sitä, ketkä lähtevät ja mistä yksiköistä.

”No niinku tossa jo äsken sanoin, niin väkimäärää on saatu vähennettyä, mutta itse organisaatio ei oo välttämättä yhtä toimiva mitä se on ollut aikaisemmin.” Henkilöstö, L

6.2.8. Syyt uudistamiseen

Viimeinen kysymys puhuttaessa organisaation uudistamisesta oli, mitkä syyt ovat haastateltavan mielestä vaikuttaneet siihen, että organisaatiota on uudistettu hyvin tiuhaan. Kysymyksen tarkoituksena oli saada selville, mitä syitä henkilöstö näki muutosten ja uudistusten takana virallisten selitysten lisäksi. Suurimmat syyt useimman haastateltavan mielestä olivat poliittiset intohimot ja valtion taloudellinen tilanne. Muutamat toivat esille tehostamisen, päällekkäisten toimintojen poistamisen ja virkamieskunnan vähentämisen, mutta muuten haastateltavien mielipiteet koskivat poliittisia ambitioita ja sitä, että ”money talks”.

”No kyllä mun käsitys on se, että aika vahva poliittinen tahtotila on ollut muokata tätä valtion aluehallintoa uudelleen siten, että se on helpommin keskeisesti johdettavissa ministeriöistä käsin. Se on ollut se poliittinen tahtotila, miksi näin on tehty. Sit taloudelliset realiteetit ovat vaikuttaneet siihen, että ehkä ollaan tilanteessa, jossa todetaan, että ei ehkä haluta ylläpitää näin tehokasta ja laadukasta ympäristöhallintoa, mikä meillä on tällä hetkellä.” Esimies, Y

”Varmaan poliittisen ohjauksen syystä johtuen, taas uus hallitusohjelma on rajapyykki siinä, että taas toiseen suuntaan mennään, meillä on ollut siinä pitkällinen heiluri tota valtion aluehallinnossa. Riippuen kuka istuu valtion hallinnossa, niin sitä sit tehdään, mutta sehän on ihan luontevaa. Niinhän se menee.” Esimies, E

Syyt uudistamiselle tuntuvat olevan siis poliittisten päätösten takana, mutta toisaalta sitä pidettiin oikeutettunakin, koska poliittinen järjestelmä on sellainen. Toisaalta pessimistisemmin suhtautuvat kokivat, että aluehallinnon uudistamisen syynä oli se, että tietty ministeri tai puolue haluaa nimensä historian kirjoihin uudistajana. Lisäksi koettiin, että aluehallintoa uudistetaan sen takia, että sen avulla saadaan pidettyä keskushallinto ja ministeriöt pois uudistamisen kohteista.

6.2.9. Tulevaisuus

Haastettujen lopuksi esitettiin kolme kysymystä liittyen haastateltavien näkemyksiin tulevaisuuden eri puolista. Ensimmäinen kysymys oli, millaiseksi haastateltavat kokevat ELY-keskusten tulevaisuuden. Kolme vastaajista oli sitä mieltä, että tulevaisuudessa ELY-keskuksia ei enää ole. Loput haastateltavista oli samaa mieltä siitä, että muutoksia on tulossa, mutta niiden lopullista toteutumista ei voi vielä tietää. Moni viittasi tehtyyn VIRSU-raporttiin ja epäili, että joku siinä

hahmotelluista vaihtoehdoista toteutuu. Erittäin moni haastateltavista epäili, että nykyinen hallitus tulee siirtämään tehtäviä maakuntien liitoille ja ELY-keskusten määrä tulee vähenemään ja alueet laajenemaan. ELY-keskusten tulevaisuus nähtiin hyvin haastavana ja epävarmana. Kukaan vastaajista ei ollut sitä mieltä, että tulevaisuus oli stabiili organisaation suhteen.

”Mä näen, että näitä tehtäviä säilyy paljon, toivon, että normien purku tulee, ei tää ELY tule tällaisena jatkamaan. Mikä se sitten on se aikataulu, mennäänkö SOTE edellä vai kaikki yhtä aikaa. En usko, että meillä on 2020 ELYä, AVIa tai maakuntien liittoja.”
Esimies, E

”Toi on aika vaikee kysymys, mutta kyllähän tää aika kriittisellä polulla nyt on, että kyllä mä uskon, että ELYjen määrä tulee joka tapauksessa vähenemään ja voi olla, että osia nykyisistä ELYistä viedään jonkin muun organisaatioin alle. On se sitten maakuntien liitto, maakuntien määrä tulee ihan varmasti vähentyyn ja tota kyllähän näitä töitä tehdään jossain organisaatiossa, mutta mikä se sit on. Mä en jaksa uskoa, että se on ELY. Ratkaisut mitä on nyt tehty ja muutokset tulee jatkuun.”
Henkilöstö, L

Toisena kysymyksenä oli, millaisena haastateltavat näkevät oman tulevaisuutensa ELY-keskuksessa. Vastaukset jakautuivat käytännössä kolmeen eri ryhmään. Ensimmäinen ryhmä oli vat he, jotka olivat työuransa loppupäässä ja olivat melko varmoja eläköitymisestään valtion aluehallinnosta ennen seuraavia uudistuksia. Toki hekin sanoivat, että voihan organisaation nimi olla eri, mutta omien tehtävien säilyvän todennäköisesti siitä huolimatta.

”Mä olen tehnyt niin pitkän työuran, että mä ehdin pois alta ennen kuin seuraava uudistus tulee.”
Esimies, Y.

”Kuvittelisin, että eläkeikään asti olen töissä jossain, en ELYssä, mutta jossain muussa yhdistelmässä.”
Henkilöstö, Y.

Toinen ryhmä oli ELY-keskuksen yt-neuvotteluiden aikana lähtöpakettin ottaneet työntekijät, jotka tiesivät jo olevansa lähdössä organisaatiosta yksityisten konsulttifirmojen palvelukseen. Toinen heistä tiesi yhteyden jatkuvan ELY-keskukseen palveluntarjoajan muodossa.

Kolmantena ryhmänä olivat he, joille tulevaisuus oli avoin. He kokivat oman työnsä mielekkääksi, mutta olivat myös avoimia muille mahdollisuuksille, jos mielenkiintoiset työt loppuisivat ELY-keskuksessa. Hekin huomauttivat, että tulevaisuus ELY-keskuksessa ei välttämättä ole pitkä, mutta voisivat kuvitella jatkavansa valtion aluehallinnossa niin pitkään, kun työtehtävät säilyvät mielenkiintoisina.

”Sit toisekseen, en tiä sitte onko se loppuun saakka, että onko se tää viranomaistyö, mitä aikoo tehdä. Paljon mahdollisuuksia, mutta myös selkeitä uhkia. Tähän asti urakehitys on ollut hyvää, että on päässyt tekemään erilaisia tehtäviä.”
Henkilöstö Y/L.

”No tää nykyinen tehtävä on ihan mielenkiintoinen ja tyydyttävä siksi, että pystyy paneutumaan substanssiin paljon enemmän --. Eli siinä mielessä luottavaisin mielin

sillä reunaehdolla, että huomenna tulee uutinen, jossa ELY-keskuksia ei enää ole.”
Henkilöstö, E.

Viimeinen kysymys haastatteluissa oli, huolestuttaako tulevaisuus haastateltavaa. En tarkoituksella määritellyt kysymykseen tarkemmin sitä, minkä asian tai kenen tulevaisuudesta puhutaan, koska halusin nähdä, tuleeko tässä enemmän esille yleinen huolen taso vai oma tai organisaation tulevaisuus.

Myös tässä kysymyksessä vastaukset jakautuivat kolmeen eri ryhmään. Ensimmäisessä ryhmässä olevat haastateltavat sanoivat, että ei huolestuta. He sanoivat, että ikää tai virkavuosia on sen verran takana, että ei oikeastaan enää huolestu mistään. He olivat luottavaisia myös siihen, että jotain kiinnostavaa ilmaantuu, jos nykyinen tilanne muuttuu. Toisessa ryhmässä olevat sanoivat, että jonkin verran huolestuttaa oma tulevaisuus ja työn jatkumisen epävarmuus. Kolmas ryhmä, kaikki Y-vastuualueen henkilöstöstä, olivat huolissaan ympäristöhallinnon asemasta tulevaisuudessa. He pelkäsivät ympäristövalvonnan ja -hallinnon alasajoa, ja sitä, että ympäristöarvot eivät ole enää muodissa vaan kovat taloudelliset arvot ovat ajaneet niiden ohi.

7. JOHTOPÄÄTÖKSET

Alkuperäisenä tutkimuskysymyksenäni on, millä tavalla aluehallintouudistukset ja -muutokset vaikuttavat Pirkanmaan ELY-keskuksen henkilöstöön. Haastattelujen ja analyysin jälkeen tutkimukseni mukaan aluehallintouudistukset vaikuttavat henkilöstöön monella tapaa eikä kukaan ole suojassa muutoksilta. Suurimalla osalla muutokset olivat vaikuttaneet jollain tapaa heidän työhönsä ja työtehtäviinsä. Osalle oli tullut kokonaan uusia työtehtäviä, osalla oli tapahtunut pientä hienosäätöä työtehtävissä ja muutama oli ottanut yt-neuvottelujen aikana tarjotun lähtöpakettin ja oli poistumassa ELY-keskuksen palveluksesta. Vähemmistössä olivat ne, joiden työtehtäviin muutokset eivät olleet vaikuttaneet. Wanberg & Banasin mukaan työntekijät voivat kokea muutostilanteet eri tavalla. Osalla se aiheuttaa negatiivisia tunteita, ja he saattavat kokea epävarmuutta tulevaisuudesta ja omasta roolistaan muutoksen jälkeen. Toiset taas kokevat tilanteen mahdollisuutena oppia ja kokea jotain uutta¹⁸¹. Tässä tutkimuksessa tuli esille molempia näkökulmia, mutta yleisempää oli jonkinasteinen huolestuneisuus.

Myös virkamiehen asemassa itsessään oli koettu muutosta. Positiivista oli, että kaikki pitivät työtään mielenkiintoisena ja merkityksellisenä. Suurin osa heistä kuitenkin koki jonkinlaista huolta asemastaan. Huoli tuli sekä organisaation sisältä tulevista muutoksista että ympäristöstä ja mediasta tulevista paineista. Julkisen ja sisäisen paineen koettiin aiheuttavan negatiivisia seurauksia siinä, miten virkamiehen työtä ja ammattia arvostetaan. Virkamiehen asema ei ole enää samanlainen kuin ennen. Esimerkiksi erilaiset leikkaukset ovat tuoneet esille sen, millaista pätevyyttä virkamieheltä arvostetaan, ja mitä taas ei¹⁸². Virkamiesten määrä on pudonnut parissa kymmenessä vuodessa paljon, ja heidän tehtäviään on ulkoistettu erilaisille konsulteille. Moni virkamies on siirtynyt valtiolta yksityisen konsulttifirman palvelukseen, kuten myös tämänkin tutkimuksen muutama haastateltava.¹⁸³

Organisaation arvojen määrittäminen on tärkeää jo suunnitteluvaiheessa. Jos arvot tehdään liian hätäisesti, se saattaa johtaa siihen, ettei henkilöstö koe niitä omaksi. Ne saattavat olla myös työn tekemisen kannalta merkityksettämiä tai henkilöt eivät löydä niistä yhtymäkohtia omaan tekemiseensä. Yksi suuri virhe arvokeskustelussa voi olla se, että arvot jäävät pelkäksi sanahelinäksi niiden julkaisun jälkeen eikä niitä pyritä edistämään organisaation arjessa. Organisaation arvoiksi ei myöskään tulisi valita vain hyvältä kuulostavia sanoja, vaan valintojen pitäisi nousta aidosti organisaation omista arvoista ja niitä tulisi myös edistää.¹⁸⁴ Tutkimuksessani organisaation arvot

¹⁸¹ Wanberg & Banas 2000, 132.

¹⁸² Stenvall 2000, 13.

¹⁸³ Kuusela & Ylönen 2013, 29–33.

¹⁸⁴ Aaltonen, Heiskanen & Innanen 2003, 127, 154.

herättivät ELY-keskuksen työntekijöissä paljon mielipiteitä ja keskustelua. Osa arvoista koettiin enemmistön mielestä toimimattomaksi, kuten esimerkiksi asiakaslähtöisyys. Suurimmat ongelmat olivat arvon toteutumisessa, mutta myös sen merkitystä kyseenalaistettiin erityisesti valvontatehtävissä. Epäselvää oli, kuka on asiakas esimerkiksi ympäristökysymyksissä. Samoin avoimuus ja yhteistyö olivat arvoja, jotka jakoivat mielipiteitä. Moni vastaajista ei nähnyt yhteistyön toimivuutta työssään tai avoimuutta työyhteisössään, kun taas osan mielestä ne toimivat. Mielipiteiden poikkeavuus ja näkemuserot herättivät kysymyksen, pitäisikö arvoja käsitellä vielä enemmän, jotta niiden aito merkitys avautuisi kaikille. Toisaalta olisi hyvä myös pohtia, miten arvot todellisuudessa toteutuvat ELY-keskuksen arjessa.

Tutkimuksessa haastattelut henkilöt olivat samaa mieltä siitä, että ELY-keskus toteuttaa sille laissa määrättyjä tehtäviä. Tämä oli kysymys, jossa haastateltavat oli eniten samaa mieltä. Lakisääteisiä tehtäviä noudatetaan, mutta huolta aiheutti määrärahojen supistuminen ja sen mahdolliset vaikutukset kykyyn toteuttaa kaikkia lakisääteisiä tehtäviä. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa tulee kuitenkin esille, että aluehallintoviranomaiset ja ELY-keskukset eivät ole täysin pystyneet toteuttamaan tehtäviään lainsäädännön määrittämällä tavalla. Määrärahojen supistuessa tästä tulee entistä vaikeampaa. Raportissa tarkastusvirasto huomauttaa, että keskittämällä tavoiteltuja hyötyjä ei ole merkittävästi syntynyt ja resurssien sopeuttamisessa olisi tehostamisen varaa. Toisaalta toiminnan tulostavoitteita ei ole sopeutettu käytössä oleviin resursseihin ja toiminnallisen ohjauksen keventämistavoitteita ei ole vielä saavutettu.¹⁸⁵

Jos haastateltavat olivat melko samaa mieltä edellisestä kysymyksestä, he olivat myös melko saman mielisiä siitä, että ELY-keskusten valtion ohjaus ei toimi. Ohjausta pidettiin sekavana ja ongelmallisena. Haastateltavat kokivat, että ohjaavia tahoja on liikaa eikä niiden tavoitteet ja resurssit kohtaa. Valtiontalouden tarkastusviraston raportissa tulee myös esille se, miten pirstaloitunutta ELY-keskusten ohjaus on. Tarkastusvirastonkin mukaan olisi erittäin tarpeellista selkeyttää hallinnon rakenteita. Ohjauksen tulisi olla tuloksellista ja tulostavoitteet tulisi asettaa siten, että toimeenpanossa huomioitaisiin käytettävissä olevat resurssit.¹⁸⁶

Analyysini kaikissa kohdissa tuli esille, että haastateltavat pystyi melko helposti jakamaan kysymyksestä riippuen negatiivisesti tai positiivisesti suhtautuviin. Osassa kysymyksistä jaot olivat selkeämpiä, mutta joissain kysymyksissä haastateltavien mielipiteet jakautuivat kahteen ”leiriin”. Teoriaosuudessakin tuli esille, että osa henkilöstöstä saattaa suhtautua muutokseen hyvinkin negatiivisesti erilaisista syistä johtuen, kun taas toiset työntekijät suhtautuvat muutokseen optimisesti.

¹⁸⁵ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2015, 1-4.

¹⁸⁶ Mt., 40-44.

Työntekijän positiivinen suhtautuminen ja avoimuus muutosta kohtaan ovatkin tekijöitä, jotka ovat välttämättömyksiä muutoksen onnistuneelle toteutumiselle.¹⁸⁷ Muutoksen onnistumisen kannalta olisikin tärkeää, että yhä useampi työntekijä voisi kokea muutoksen positiivisena asiana.

Tutkimukseni suurimman osion muodostavat näkemykset organisaatiomuutoksista ja niiden käytännöistä. Tarkoituksena on ollut tutkia, ovatko muutokset olleet onnistuneita ja miten henkilöstö on kokenut muutosprosessin. Vastauksissa tuli esiin paljon kriittisiä näkemyksiä muutosten onnistumisesta. Suurin osa koki, että muutokset ovat aiheuttaneet enemmän kielteisiä kuin myönteisiä seurauksia. Pieni vähemmistö piti aluehallintouudistuksia onnistuneina, kun taas enemmistö kritisoi niiden seurauksia. Suurin negatiivinen seuraus muutoksista oli henkilöstön omaan hyvinvointiin tullut muutos. Niiden koettiin aiheuttavan ja lisäävän epävarmuutta, joka puolestaan ruokkii stressiä ja muita kielteisiä tunteita. Kuten teoriaosuudessa toin esiin, on jo pitkään tiedostettu monien organisaatioiden muutosaloitteiden epäonnistuminen. Syinä ovat saattaneet olla ongelmat täytäntöönpanossa tai työntekijän roolin merkityksen aliarvioiminen.¹⁸⁸

Muutos herättää ihmisissä aina tunteita, jota ovat useammin kielteisiä kuin myönteisiä¹⁸⁹. Kriittisestä suhtautumisesta puhutaan usein muutosvastarintana. Työntekijällä voi olla useita syitä vastustaa muutosta, kuten luvussa 5 käytiin läpi. Pelko tulevasta ja oman työn puolesta tai halu pitäytyä vanhassa voivat olla syitä sille, miksi muutos nähdään usein niin negatiivisena asiana¹⁹⁰. Toisaalta epäonnistunut muutosprosessi tai huonot kokemukset aikaisemmista muutoksista eivät paranna asetelmaa. Myös ELY-keskuksessa aluehallintouudistukset nähtiin lähinnä negatiivisena asiana. Enemmistö koki, että niiden vaikutukset ovat olleet heidän omaan työhönsä enemmän kielteisiä kuin myönteisiä. Vastauksissa ilmeni, että monet kokivat ylimääräisen byrokratian lisääntyneen ja esimerkiksi epävarmuuden kasvaneen. Myös Mattilan mielestä henkilöstö saattaa kokea, että muutos ei tuo mitään lisäarvoa eikä siitä seuraa mitään hyötyä työntekijälle itselle.¹⁹¹ Vaikka muutos olisi kuinka väistämätön, saattaa henkilö vastustaa sitä rationaalisena seurauksena oman edun tavoitteluun. Sinällään vastustus ei ole pelkästään negatiivinen asia, vaan se voi johtaa keskusteluun muutoksesta ja parempaan päätöksentekoon.¹⁹²

Organisaatiomuutosteorioissa käsitellään paljon sitä, ettei muutos tapahdu tyhjiössä vaan siihen vaikuttavat erilaiset ympäristötekijät. PESTEL-viitekehys on tutkimuksessa hyvin tunnettu ja paljon viitattu teoria, jossa organisaatioon vaikuttavat ympäristötekijät ovat poliittisia, taloudellisia,

¹⁸⁷ Wanberg & Banas 2000, 132.

¹⁸⁸ Choi 2011, 479–480.

¹⁸⁹ Juuti & Virtanen 2009, 110.

¹⁹⁰ Mattila 2007, 22.

¹⁹¹ Mattila 2007, 22.

¹⁹² Mustafa 2013.

sosiaalisia, teknologisia, ympäristöstä johtuvia ja oikeudellisia.¹⁹³ Myös haastateltavat toivat näitä puolia esiin puhuttaessa Pirkanmaan ELY-keskuksen muutoksista. Poliittiset ja oikeudelliset tekijät vaikuttavat erittäin paljon valtionhallinnon alueyksikköön, jonka koko toiminta perustuu lakiin ja poliittiseen päätöksentekoon. Taloudellinen tilanne puolestaan vaikuttaa määrärahoihin ja erityisesti supistuvat määrärahat tiukassa taloustilanteessa vaikuttavat muutoksen suuntaan. Lisäksi teknologian kehitys erityisesti asiakaspalvelutehtävissä vaikuttaa henkilöstön työtehtäviin ja mahdollisiin tehtävien karsimisiin.

Kysyin haastateltavilta myös siitä, ovatko uudistukset ja muutokset saavuttaneet niille asetetut tavoitteet. Yksikään heistä ei ollut sitä mieltä, että kaikki tavoitteet olisi saavutettu. Suurin osa koki, että tavoitteita ei ole saavutettu ja osan mielestä oli saavutettu vain yksittäisiä tavoitteita. Organisaatiomuutoksen tavoitteet Pirkanmaan ELY-keskuksen muutoksissa on tehty poliittisen päätöksenteon tuloksena. Poliitikoilla ja poliittisilla päätöksentekijöillä ei kuitenkaan ole aina saatavilla parasta tietoa käsillä olevasta asiasta. Puolueilla on erilaisia tavoitteita ja on hankalaa löytää parhaat ratkaisut, jotka miellyttäisivät kaikkia osapuolia. Päätökset ovat enemmänkin neuvottelujen, kaupan hieronnan ja kompromissien lopputuloksia. Rahoituksen ja rajallisten resurssien kilpailu vaikuttaa siihen, mitä päätetään ja miksi, eikä päätöstä ole aina tehty parhaasta mahdollisesta rationaalisesta valinnasta.¹⁹⁴ Ei siis olekaan ihme, että henkilöstön tasolla tavoitteet kyseenalaistetaan ja niiden saavuttaminen on usein hankalaa käytännön tasolla.

Toisaalta haastateltavat kokivat, että uudistukset ja muutokset ovat tarpeellisia. He myönsivät, ettei organisaatio voi jäädä paikalleen vaan sen on kehityttävä muun yhteiskunnan mukana. Kuitenkin suurin osa heistä kritisoi sitä tapaa, jolla ELY-keskuksia uudistetaan. Kritiikkiä keräsi esimerkiksi aluehallinnon muutoksista seurannut ongelma siinä, että tavoitteet ja resurssit eivät kohtaa valtion ohjauksessa, jossa keskus- ja aluehallinto eivät ole enää samassa putkessa samalla tavalla kuin ennen. Haastateltavat kritisoivat myös muutostapaa, uudistamistahtia, viestintää ja sitä, että henkilöstöä ei oteta mukaan muutoksen suunnitteluun. Useammankin haastateltavan esittämä kritiikki oli, että muutosta ei tulisi tehdä vain muutoksen itsensä takia.

Käytännön muutosprosessin toteutumisesta arvioitiin myös kriittisin äänenpainoin. Tiedottamisessa ei niinkään kritisoitu tiedottamisen puutetta vaan sen sisältöä. Käytännössä kaikki olivat sitä mieltä, että Pirkanmaan ELY-keskuksessa on tiedotettu määrällisesti riittävästi esimerkiksi yt-neuvottelujen aikana. Vaikutusmahdollisuuksia henkilöstöllä ei tuntunut olevan asemasta riippuen. Päätökset tulevat ylhäältä päin saneltuna, eikä prosessiin oteta henkilöstöä mukaan. Osa esimiesasemassa

¹⁹³ Johnson, Scholes & Wittington 2008, 55–56.

¹⁹⁴ Sims 2010, 11–12.

olevista haastateltavista koki voivansa vaikuttaa jossain määrin lähiympäristössä tapahtuviin muutoksiin, mutta hekin kokivat vaikutusmahdollisuutensa pieniksi isoissa keskushallinnosta tulevilla muutoksilla. Vaikutusmahdollisuuksien vähäisyyteen vaikutti myös se, ettei henkilöstö kokenut tullessa kuunnelluksi muutosprosessien aikana. Ylipäätään voi sanoa, että henkilöstö ei kokenut, että he voisivat vaikuttaa aktiivisina toimijoina muutokseen tai että heille edes tiedotettaisiin tarpeeksi ylhäältä. Teoriaosuudessa esitettyjen näkemysten kautta voi pitää huolestuttavana sitä, miten vähän Pirkanmaan ELY-keskuksen henkilöstö koki voivansa vaikuttaa muutoksiin. Organisaatiomuutosteorioissa painotetaan nimenomaan sitä, miten tärkeää henkilöstön osallistaminen ja kuunteleminen onnistuneen muutoksen saavuttamisessa.

Yleisesti henkilöstössä pidettiin vaikutusmahdollisuuksia organisaatiomuutoksiin melko pieninä. He kokivat, että päätökset tehdään kaukana heistä eikä heillä ole mahdollisuuksia vaikuttaa lopputulokseen. Julkisen sektorin organisaatioiden muutostilanteessa tulisi kuitenkin ottaa mukaan eri tason työntekijöitä aktiivisesti johtamaan, toteuttamaan ja mittaamaan muutoksen vaikutuksia koko prosessin ajan. Organisaation sisällä pitäisi pystyä tehokkaaseen kommunikaatioon koko muutosprosessin ajan, jotta henkilöstö saataisiin kannattamaan muutoksia.¹⁹⁵ Tällainen vuorovaikutuksellinen kommunikaatio tuntui puuttuneen ELY-keskusten uudistuksista. Ainakaan haastattelut työntekijät eivät kokeneet voineensa vaikuttaa päätöksiin. Pollitt & Bouckaert mukaan suurin osa julkishallinnon muutoksista on ylhäältä-alas -ohjattuja, eikä yksittäisellä henkilöstön jäsenellä ole paljon vaikutusmahdollisuuksia¹⁹⁶.

Syiksi muutoksille haastateltavat antoivat tärkeimpänä poliittiset intohimot ja valtion taloudellisen tilanteen. Myös Pollittin & Bouckaertin mukaan suurin osa julkishallinnon muutoksista on johtotason poliitikkojen ja/tai pitkäaikaisten virkamiesten laatimia ja heidän täytäntöön panemia¹⁹⁷. Haastateltavat ymmärsivät hyvin, että tässä taloudellisessa tilanteessa ja määrärahojen supistuessa täytyy tehdä sopeutustoimia, mutta valittujen muutosprosessien järkevyyttä kyseenalaistettiin. Julkisen sektorin aluehallinto eroaa yksityissektorista muutosprosessissa ja sen erityispiirteet tulee ottaa huomioon. Se ei kuitenkaan tarkoita, etteikö yksityisten organisaatioiden henkilöstölle suunnattujen ohjeiden käyttö soveltaen olisi tärkeää myös julkisella sektorilla. Enemmistö haastateltavista koki, että muutokset eivät ole saavuttaneet tavoitteitaan. Kärjistäen tuotiin esiin, että jos tavoitteena on ollut vain säästäminen, niin se on saavutettu. Vähemmistönä olivat ne haastateltavat, joiden mielestä edes joitain tavoitteita olisi saavutettu. Kukaan ei ollut sitä mieltä, että muutoksille asetettuja tavoitteita olisi saavutettu.

¹⁹⁵ Sims 2010, 2.

¹⁹⁶ Pollitt & Bouckaert. 2011, 32–33.

¹⁹⁷ Pollitt & Bouckaert 2011, 32–33.

Muutospuheeseen liittyy monia eri käsityksiä. Teoriassa muutospuhe on yleensä se tapa, jolla johto esittelee omia näkemyksiään muutoksesta.¹⁹⁸ Haastatteluissa muutospuhe ymmärrettiin kuitenkin usein ”kansankielisesti” puheeksi, jota käydään missä tahansa organisaatiossa, kenen tahansa välillä. Tällöin kyseessä on myös kaikki muu puhe kuin vain ylhäältä päin tuleva. Tutkimuksessa olleet henkilöstön jäsenet kokivat, etteivät muutospuheet vaikuttaneet heidän työsuorituksiinsa. Jos jotain vaikutusta oli, se oli se, että organisaation sisällä tapahtuva puhe vie heidän aikaansa. Yksi vastaajista huomautti, että osana organisaatiota hän osallistuu haluamattaankin kymmeniin eri keskusteluihin yhtenä nappulana vuorovaikutuksessa muiden työntekijöiden kanssa.

Muutosviestinnässä on tärkeää hyvä etukäteissuunnittelu ja viestinnän jatkuvuuden varmistaminen. Luvussa 3 käsittelen Juutin ja Virtasen näkemystä, että tiedonkulku voi olla yksi- tai kaksisuuntaista. Haastateltavat kokivat ELY-keskusten muutosten tiedonkulun yksisuuntaiseksi, jossa tieto tulee ylhäältä annettuna, eikä heillä ole mahdollisuutta vaikuttaa muutokseen.¹⁹⁹ Julkishallinnossa muutosviestinnässä on usein epäonnistuttu ja henkilöstö on kokenut, ettei asioista ole tiedotettu eikä kerrottu riittävästi²⁰⁰. Myös Pirkanmaan ELY-keskuksen henkilökunta oli sitä mieltä, että tiedottaminen on ollut sisällöllisesti vajaata. Toisaalta esimerkiksi yt-tilanteessa oli varmistettu joka viikkoiset infotilaisuudet ja esimiesten mukaan oli pyritty varmistamaan tiedon kulku. Tämäkään ei kuitenkaan saanut pelkästään kehuja vaan mitään uutta tietoa sisältymättömien infojen koettiin kokeneen inflaation. Myös Stenvall ja Virtanen huomauttavat, että viestintää ei saa myöskään olla liikaa, jotta henkilöstö ei turhaudu tai huku liikaan tietoon.²⁰¹

Se, miten yksilö reagoi muutokseen, riippuu useasta eri tekijästä. Yksi niistä on muutoksen luonne eli se, millainen muutos on kyseessä. Erilaiset muutostyypit herättävät erilaisia reaktioita. Toisaalta myös muutoksen seuraukset vaikuttavat, hyötykö yksilö muutoksesta vai tuottaako se kielteisiä seurauksia. Organisatorinen historia kertoo siitä, miten aiemmat muutokset on hoidettu ja millaiset seuraukset niistä ovat seuranneet. Yksilön reaktioon vaikuttavat myös yksilön oma luonne ja henkilökohtaiset taustat. Sekä ulkoiset että sisäiset tekijät vaikuttavat siihen, miten työntekijä reagoi käsillä olevaan muutokseen.²⁰² Myös tässä tutkimuksessa tehdyt haastattelut viittaavat samaan suuntaan. Ne työntekijöistä, jotka olivat kokeneet aikaisemmat muutokset kielteisinä, suhtautuivat myös uusiin muutoksiin vastahakoisesti. Työntekijät miettivät myös sitä, miten muutokset tulevat vaikuttamaan heidän työhönsä ja mahdollisesti jopa työpaikkaan. Osalla oli huoli tulevasta. Toisaalta tässä tuli myös esille ihmisten luonteiden ja kokemusten erilaisuus, koska osa vastaajista sanoi,

¹⁹⁸ Stenvall & Virtanen 2007, 34.

¹⁹⁹ Juuti & Virtanen 2009, 106–107.

²⁰⁰ Mt. 73–75.

²⁰¹ Mt. 74.

²⁰² Cameron & Green 2012, 60–61.

etteivät he enää stressaa mistään, kun taas toiset myönsivät olevansa huolissaan. Osa suhtautui muutokseen ”tulkoon, mitä tulee” -asenteella, kun taas toiset pelkäsivät kielteisiä seurauksia. Muutosjohtajan tulisikin huomioida kaikki viisi aiemmin mainittua osa-aluetta, jos he haluavat saada positiivisia reaktioita työntekijöiltään muutokseen.²⁰³

Esitin viidennessä luvussa Roobeekin artikkelin ajatuksia strategisesta johtamisesta alhaalta ylös ja sen hyötyjä myös organisaation muutostilanteessa. Työntekijöiden ottaminen mukaan jokaiselta tasolta päätöksentekoon lisää organisaatiomuutoksen joustavuutta. Henkilöstö on aidosti kiinnostunut siitä, mitä organisaatiossa tapahtuu ja mikä sen tulevaisuus on.²⁰⁴ Näin oli myös Pirkanmaan ELY-keskuksessa, jossa haastateltavilla oli kaikilla näkemys siitä, mikä on organisaation tulevaisuus. Kellään ei tietenkään ollut tietoa siitä, koska aluehallinnon viraston tulevaisuudesta päättää poliittinen päätöksenteko.²⁰⁵ Osana valtionhallintoa ELY-keskukset ovat sidottuja vaalikausiin ja hallitusten päätöksiin tulevaisuudestaan. Kuten luvussa 4 esiteltiin Heiskalan erottelua julkisten ja yksityisten organisaatioiden välillä, kaikkia yksityisen sektorin toimivia toimintatapoja ei voi siirtää suoraan julkiselle sektorille.²⁰⁶ Strategisen päätöksentekoon osallistuminen on haastavaa, mutta se ei tarkoita, etteikö henkilöstö kaipaisi mahdollisuuksia osallistua organisaationsa tulevaisuuden suunnitteluun.

Haastattelut henkilöt kokivat, että heitä on kuultu sen verran kun lakisääteisesti määritellään, mutta kyseenalaistivat sen, onko kukaan kuullut, mitä heillä on sanottavaa. Osa taas koki, että muutos on ollut niin nopeaa, ettei siinä ole edes ehtinyt kuunnella henkilöstön näkemyksiä. Reebook huomauttaa myös, että perinteisessä johtamismallissa henkilöstön ideat, ehdotukset, kritiikit ja rakentavat kommentit jäävät usein matkan varrelle alhaalta ylös, eivätkä koskaan saavuta ylintä johtoa. Esimiehillä on usein tapana suhtautua alhaalta päin tulevaan informaatioon paljon vähemmän vakavasti kuin ylhäältä päin tulevaan.²⁰⁷

ELY-keskuksen tulevaisuuteen vastaajat suhtautuivat odottavasti. Haastatteluja tehtäessä kesäkuussa 2015 uusi hallitus oli juuri muodostettu eikä hallitusohjelmaa ollut vielä julkaistu. ELY-keskuksessa siis odotettiin uuden hallituksen linjauksia aluehallinnon muutoksista. Kaikki olivat sitä mieltä, että muutoksia on tulossa, mutta niiden suuntaa ei vielä tiedetty. Osa oli sitä mieltä, että ELY-keskuksia ei kohta enää ole, osa taas ennusti joidenkin tehtävien siirtoa maankuntahallinnolle. Henkilökohtainen tulevaisuus huoletti osaa vastaajista, osa taas oli luottavainen sekä työpaikan pysymiseen tai siihen, että aina löytyy jotain kiinnostavaa tekemistä jostain.

²⁰³ Mt., 60.

²⁰⁴ Reebook 1996, 73.

²⁰⁵ Sims 2010, 4.

²⁰⁶ Heiskala 2006, 32–33.

²⁰⁷ Reebook 1996, 73.

Palauttaessani pro gradu -tutkielmaani ei ole vielä julkistettu hallituksen suunnitelmia aluehallinnon uudistamisesta, mutta ne olisi tarkoitus esittää tammikuun 2016 aikana. Tutkimukseni ei siis voisi olla paljon ajankohtaisempi ja onkin mielenkiintoisesta seurata, mikä tulee olemaan ELY-keskusten tulevaisuuden suunta. Tutkimukseni on tapaustutkimus, joka kertoo vain Pirkanmaan ELY-keskuksen henkilöstön näkökulmasta, mutta se kertoo, etteivät aiemmat muutokset ja uudistukset ole olleet kovin onnistuneita henkilöstön näkökulmasta. Tyytymättömyyttä esiintyi paljon enemmän kuin tyytyväisyyttä. Jotta tulevia muutoksia voisi pitää onnistuneina, vaatisivat ne enemmän henkilöstön osallistamista muutokseen ja kaksisuuntaista viestintää.

Tutkimukseni tavoitteena oli selvittää, millä tavalla muutokset ja uudistukset aluehallinnossa vaikuttavat Pirkanmaan ELY-keskuksen henkilöstöön. Valitsemani metodin avulla onnistuin hyvin tuomaan esille muutosten vaikutuksia henkilöstön työhön ja heidän mielipiteitään muutosprosesseista. Tutkimukseni antaa kuvaa siitä, miten yhden aluehallinnon organisaation henkilöstö kokee muutokset työssään. Tämän tutkimuksen tärkeimpänä antina pidän sitä, että se kuvaa hyvin yhden organisaation henkilöstön näkemyksiä ja antaa hyvin ajankohtaista tietoa muutosprosessien onnistumisesta valtionhallinnossa.

Laadullinen tutkimus ei kuitenkaan ole samalla tavalla yleistettävissä kuin määrällinen tutkimus. Myöskään tekemäni tutkimus ei ole samalla tavalla toistettavissa kuin kvantitatiiviset tutkimukset. Olen kerännyt aineistoni itse tekemiä kysymyksiä käyttäen ja myös litteroinut sen omaan tarkoitukseeni. Toinen tutkija tekisi varmasti samansuuntaisia johtopäätöksiä aineistostani, mutta myös tutkijan oman subjektiiviset kokemukset ja näkemykset vaikuttavat analyysiin. Laadullinen tapaustutkimus kuvaa enemmänkin tutkimuksen kohdetta ja antaa ainutlaatuista tietoa sen henkilöstöstä ja heidän näkemyksistään. Näin ollen tämän tutkimuksen tulokset eivät ole yleistettävissä koskemaan muita organisaatioita, mutta ne antavat mielenkiintoisen lähtökohdan mahdollisille lisätutkimuksille. Mahdollinen jatkotutkimus voisi sisältää myös kvantitatiivista tutkimusta, jolloin tutkimuksessa voisi olla isompi otos ja sen tulokset olisivat yleistettävissä. Myös aluehallinnon eri viranomaisten vertailu tuottaisi uutta tietoa mahdollisista eroista koskien aluehallintomuutoksia. Uusi, tulossa oleva aluehallinnon muutos mahdollistaisi muutoksen seuraamisen reaaliajassa ja hyvinkin laajan organisaatiomuutostutkimuksen.

LÄHDELUETTELO

PRIMÄÄRIAINNEISTO

Haastattelut

KIRJALLISUUS

Aaltonen, Tapio, Erika Heiskanen & Pekka Innanen (2003), *Arvot yksilön ja työyhteisön kehittäjinä*. Helsinki: WSOY.

Airaksinen, Jenni (2009), *Hankala hallintouudistus*. Acta Electronica Universitatis Tamperensis : 825. Tampere: Tampere University Press.

Alasuutari, Pertti (1994), *Laadullinen tutkimus*. Tampere: Vastapaino.

Aluehallinnon selvitysryhmän raportti (2015), *Keskus- ja aluehallinnon virastaselvitys –hanke (VIRSU)*. Valtiovarainministeriön julkaisu 4/2015. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Avey, James B., Tara S. Wernsing & Fred Luthans (2008), "Can Positive Employees Help Positive Organizational Change?", *Journal Of Applied Behavioral Science* 44 (1): 48-70.

Boonstra, Jaap J (2013), *Cultural Change and Leadership in Organizations. A Practical Guide to Successful Organizational Change*. Chichester: Wiley-Blackwell.

Burke, W.W. (2002), *Organizational Change. Theory and practice*. Thousand Oaks ,California: Sage.

Cameron, Esther & Mike Green (2012), *"Making sense of change management. A complete guide to the models, tools and techniques of organisational change"*. 3.painos. Lontoo: Kogan Page Limited.

Choi, Myungweon (2011), "Employees' Attitudes Toward Organizational Change; A Literature Review". *Human Resource Management* 50 (4): 479-500.

Considine, Mark (2005), *Making Public Policy*. Cambridge: Polity Press.

Czarniawska, Barbara & Benward Joerges (1996), Travel of Ideas. Teoksessa Czarniawska, Barbara & Guje Sevón (toim): *Translating Organizational Change*. Berlin: Walter de Gruyter & Co. 13-47.

Daft, Richard L., Jonathan Murphy & Hugh Willmott (2010), *Organization theory and design*. Andover: Cengage Learning.

Grungy, Tony (1993), "Managing Strategic Change". Lontoo: Kogan Page.

Elinkeino-, ympäristö- ja liikennekeskus (2015), *ELY-keskukset*. Saatavissa < <http://www.ely-keskus.fi/web/ely/ely-keskukset#.VmvglniLSW8>>. Luettu 23.10.2015.

Eskola, Jari & Juha Suoranta (2005), *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. 7.painos. Tampere: Vastapaino.

Farnham David, Annie Hondeghem & Sylvia Horton (2005), *Staff Participation and Public Management Reform*. New York: Palgrave McMillian.

- Harisalo, Risto, Timo Aarrevaara, Jari Stenvall & Petri Virtanen (2007), *Julkinen toiminta – julkinen politiikka*. Tampere: Tampere University Press.
- Heiskala, Risto (2006), Kansainvälisen toimintaympäristön muutos ja Suomen yhteiskunnallinen murros. Teoksessa Heiskala, Risto & Eeva Luhtakallio (toim): *Uusi jako: miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?* Helsinki: Gaudeamus Kirja. 143–155.
- Heiskanen, Mia & Sari Lehikoinen (2010), *Muutosviestinnän voimapaperi*. Helsinki: Talentum.
- Heuru, Kauko (2003), *Hyvä hallinto*. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Hirsjärvi, Sirkka & Helena Hurme (2011), *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus.
- Hirsjärvi, Sirkka, Pirkko Remes & Paula Sajavaara (2007), *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Holbeche, Linda (2006), *Understanding Change. Theory, Implementation and Success*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Holt, Daniel T., Achilles A. Armenakis, Hubert S. Field & Stanley G. Harris (2007), “Readiness for Organizational Change. The Systematic Development of a Scale”. *The Journal of Applied Behavioral Science* 43 (2): 232-255.
- Huhtala, Aarre (1984), *Ruhtinas*. Porvoo: Juva.
- Huczynski, Andrzej & David Buchanan (2001), *Organizational behavior: an introductory text*. 4.painos. Harlow: Prentice Hall.
- Johnson, Gerry, Kevan Scholes & Richard Whittington (2008), *Exploring Corporate Strategy: text and cases*. 8.painos. Harlow: Prentice Hall.
- Jokivuori, Pertti, Raija Latva-Karjanmaa & Arja Ropo (toim.) (2006), *Työelämän taitekohtia. Työpoliittinen tutkimus 309*. Helsinki: Työministeriö.
- Juntunen, Pekka (2010), *Politikointia ja reviivi-intressejä – puolueiden hallintoideologiat ja virkamiesten hallintoajattelu aluehallintouudistuksissa*. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus.
- Juntunen, Pekka & Jaana Leinonen (2007), *Exploring Finnish Local and Regional Administration – Some Current Perspectives*. Rovaniemi: University of Lapalans Printing Centre.
- Juuti, Pauli, Heikki Rannikko & Vile Saarikoski (2004), *Muutospuhe – muutoksen retoriikka johtamisen ja organisaatioiden arjen näyttämöillä*. Helsinki: Otava.
- Juuti, Pauli & Petri Virtanen (2009), *Organisaatiomuutos*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.
- Karppi, Ilari (toim.) (2011), *Hiljainen radikaali uudistus – aluehallinnon uudistamishankkeen arviointi 2009-2010*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2011.
- KEHA-keskus (2015), *Toimintamme*. Saatavissa <<http://www.keha-keskus.fi/toimintamme/>>. Luettu 23.10.2015.

- Kira, Mari (2003), *Byrokratian jälkeen – kohti uudistavaa työtä ja kestäväää työelämäkehitystä*. Helsinki: Työministeriö.
- Klarner, Patricia, Rune Thomas By & Thomas Diefenbach (2011), “Employee emotions during organizational change – Towards a new research agenda”. *Scandinavian Journal of Management* 27 (3): 332-340.
- Kuula, Arja & Sanni Tiitinen (2010), Eettiset kysymykset ja haastattelujen jatkokäyttö. Teoksessa Ruusuvuori, Johanna, Pirjo Nikander & Matti Hyvärinen (toim.), *Haastattelun analyysi*. Tampere: Vastapaino. 446-460.
- Kuusela, Hanna & Matti Ylönen (2013), *Konsulttidemokratia – miten valtiosta tehdään tyhmä ja tehoton*. Helsinki: Gaudeamus.
- Luoma, Jenni (2010), *Organisaatiomuutos ja muutosjohtajuus toimintatutkimuksena*. Jyväskylän Yliopisto taloustieteiden tiedekunta julkaisuja N:o 178/2010. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Lähdesmäki, Kirsi (2003), *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen: tutkimus tehokkuusperiaatteesta, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemisestä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun*. Vaasa: Acta Universitas Wasaensis.
- Mattila, Pekka (2007), *Johdettu muutos. Avaimet organisaation hallittuun uudistumiseen*. Helsinki: Talentum.
- Miller V.D, J.R. Johnson & J. Grau (1994), “Antecedents to Willingness to Participate in a Planned Organizational Change”. *Journal of Applied Communication Research* 22 (1): 59-80.
- Mustafa, A (2013), “*Organizational Behaviour*”. 2.painos. Lontoo: Global Professional Publishing.
- Nolan, Brendan C. (2001), “*Public Sector Reform. An International Perspective*”. New York: Palgrave MacMillian.
- Nousiainen, Anu (2009), *ALKU-hanke loppusuoralla*. Valtiotyönantaja 5/2009. Saatavissa <http://www.valtiotyönantaja.fi/lehti/fi/arkisto/5_2009/artikkelit/ALKU-hanke_loppusuoralla/index.jsp>. Luettu 13.04.2015.
- OECD (2000), *Government of the Future*. OECD.
- Osborne, Stephen P. & Kerry Brown (2005), *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. New York: Routledge.
- Pirkanmaan ELY-keskus (2015), *Organisaatio – Pirkanmaa*. Saatavissa <<http://www.ely-keskus.fi/web/ely/ely-pirkanmaa-organisaatio#.VnPkIVSLSW8>>. Luettu 18.12.2015.
- Pirkanmaan ELY-keskus (2015), *Tehtävät ja toiminta – Pirkanmaa*. Saatavissa <<http://www.ely-keskus.fi/web/ely/ely-pirkanmaa-tehtavat-ja-toiminta#.VnPg01SLSW8>>. Luettu 18.12.2015.
- Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert (2011), *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance and Neo-Weberian State*. 3.painos. New York: Oxford University Press.

- Ponteva, Katariina (2010), *Onnistu muutoksessa*. Helsinki: WSOYpro.
- Ponteva, Katariina (2012), *Muutoksessa*. Helsinki: Sanoma Pro Oy.
- Raunio, Tapio (2011), ”Finland: Moving in the Opposite Direction”. Teoksessa Bergman, Torbjörn – Kaarle Strom (toim.): *The Madisonian Turn: Political Parties and Parliamentary Democracy in Nordic Europe*. Ann Arbor: The University of Michigan Press. 112-157.
- Reebook, Annemieke J.M. (1996), “Strategic Management from the Bottom Up”. Teoksessa Toulmin, Stefan & Björn Gustavsen (toim.): *Beyond Theory. Changing Organizations through Participation*. Amsterdam: John Benjamins Publishing Company. 67-82.
- Ruusuvuori, Johanna & Liisa Tiittula (2005), *Haastattelu. Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus*. Tampere: Vastapaino.
- Räikkönen, Timo (2007), Kollektiivinen koherenssi ja työn tulevaisuus – suomalaisten työkuulttuurien muutokset ja potentiaaliset hyvinvointivaikutukset. Teoksessa Kasvio, Antti & Johanna Tjäder: *Työ murroksessa*. Helsinki: Työterveyslaitos. 227-243.
- Saari, Rauno (2012), *Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä TE-toimistojen yhtenäisempi, vaikuttavampi ja tuloksellisempi toiminta*. TEM-raportteja 3/2012. Saatavissa <http://www.tem.fi/files/35120/TEMrap_31_2012.pdf>. Luettu 23.10.2015.
- Schein, Edgar H. (2012), *Organizational Culture and Leadership*. 4.painos. San Francisco: Jossey-Bass.
- Scott, Richard W. (2003), *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*. 5.painos. New Jersey: Prentice Hall.
- Seeck, Hannele (2012), *Johtamisopit Suomessa*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Senior, Barbara & Jocelyne Fleming (2006), *Organizational Change*. 3.painos. Harlow: Prentice Hall.
- Sims, Ronald R. (2010), “Changing or transforming today’s and tomorrow’s public sector organizations.” Teoksessa Sims, Ronald R. (toim.): *Change (transformation) in Government Organizations*. New York: Information Age Publishing. 1-30.
- Sote- ja aluehallintouudistus (2015), *Aluehallinnon uudistus*. Saatavissa <<http://alueuudistus.fi/aluehallintouudistus>>. Luettu 16.12.2015.
- Stenvall, Jari (1999), *Aluehallinto 2000*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Stenvall, Jari (2000), *Käskyläisestä toimijaksi*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy Juvenes Print.
- Stenvall, Jari & Risto Harisalo (2000), ”*Aluehallinto 2000 –uudistuksen arviointi. Uutta ideaa etsimässä*”. Tampere: Tampereen yliopisto, hallintotieteen laitos.
- Stenvall, Jari & Petri Virtanen (2007), *Muutosta johtamassa*. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Temmes, Markku (2006), *Etukäteisarviointi virkamiesjohdon järjestelmän uudistamisesta*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2006. Helsinki: Edita Prima Oy.

Thomas, Robyn & Cynthia Hardy (2011), ”Reframing resistance to organizational change”, *Scandinavian Journal of Management* 27 (3): 322–331.

Tienari, Janne & Eero Vaara ja Susan Meriläinen (2005), ”Yhteisyyden rakentuminen haastattelussa.” Teoksesta Ruusuvuori, Johanna & Liisa Tiittula (2005), *Haastattelu. Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus*. Tampere: Vastapaino. 113-124.

Tuomi, Jouni & Anneli Sarajärvi (2009), *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. 5.painos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2011), *Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategia-asiakirja vuosille 2011-2015*. Työ- ja elinkeinoministeriöiden julkaisuja 36/2011. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2013), *EU:n rakennerahastojen hallinnointi uudistuu*. Tiedotteet 2013. Saatavissa <
https://www.tem.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedotearkisto/vuosi_2013/eu_n_rakennerahastojen_hallinnointi_uudistuu.111601.news>. Luettu 23.10.2015.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2013), *Hallitus vahvisti uuden ELY-asetuksen*. Tiedotteet 2013. Saatavissa <
http://www.tem.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedotearkisto/vuosi_2013/hallitus_vahvisti_uuden_ely-asetuksen.113081.news>. Luettu 23.10.2015.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2014), *Ministerit sopivat yhteisistä tavoitteista ELY-keskusten uudistamisessa*. Tiedotteet 2014. Saatavissa <
http://www.tem.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedotearkisto/vuosi_2014?117197_m=116626>. Luettu 23.10.2015.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2015), *Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten strategia-asiakirja 2016-2019*. Saatavissa <
https://www.tem.fi/alueiden_kehittaminen/alueohjaus/strategia-asiakirja_2016-2019>. Luettu 12.12.2015.

Valtioneuvosto (2015) *Hallitus päätti sote-uudistuksen jatkosta ja itsehallintoalueista*. Saatavissa http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/hallitus-paatti-sote-uudistuksen-jatkosta-ja-itsehallintoalueista?_101_INSTANCE_3wyslLo1Z0ni_groupId=10616. Luettu 22.11.2015.

Valtioneuvoston kanslia (2011), *Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma*. 22.06.2011. Hallituksen julkaisusarja 1/2011. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Valtioneuvoston kanslia (2015), *Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma* 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Valtioneuvosto (2009), *Valtioneuvoston selonteko aluehallinto 2000 –uudistuksen toteutumisesta*. VNS/2000 vp.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2015), *Valtion aluehallinnon lakisäätöiset tehtävät ja niiden resursointi (AVIt ja ELY-keskukset)*. Valtiontalouden tarkastusviraston toimintakertomus 9/15.

Valtion virkamieslaki 19.8.1998/750.

Valtiovarainministeriö (2008), *Aluehallinnon uudistamishanke* -väliraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 19/2008. Helsinki: Edita Prima Oy.

Valtiovarainministeriö (2012), *Valtioneuvoston periaatepäätös henkilöstön aseman järjestämisestä organisaation muutostilanteissa*. Valtioneuvoston periaatepäätös 26.1.2012.

Valtiovarainministeriö (2015), *Aluehallinto*. Saatavissa <<http://vm.fi/aluehallinto>>. Luettu 23.10.2015.

Virtanen, Pertti (2006), ”Vallankumous julkishallinnon organisaatiokoneessa?”. Teoksessa Aarrevaara, Timo - Jari Stenvall (toim.), *Kriittinen ajankuva*. Tampere: Tampere University Press. 44–60.

Virtanen, Turo (2005), Finland: Catchall Systems, Developing Practices. Teoksessa Farnham David, Annie Hondeghem & Sylvia Horton, *Staff Participation and Public Management Reform*. New York: Palgrave McMillian. 143–155.

Wanberg, Connie R. & Joseph T. Banas (2000), ”Predictors and outcomes of openness to changes in a reorganizing workplace. *Journal of Applied Psychology* 85 (1): 132–142.

Wright, Bradley E., Kimberley Roussin Isett & Robert K. Christensen (2013), ”Motivated to Adapt? The Role of Public Service Motivation as Employees Face Organizational Change”. *Public Administration Review* 73 (5); 738–747.

LIITE 1

HAASTATTELUKYSYMYKSET

TAUSTAKYSYMYKSET

Sukupuoli, koulutus, työura

ELY-KESKUS JA VALTION OHJAUS

Mikä on työtehtäväsi ELY-keskuksessa?

Onko työtehtäväsi kuvaus muuttunut sinä aikana, kun ELY-keskukset ovat olleet olemassa?

Miten ELY-keskuksen arvot toteutuvat mielestäsi tällä hetkellä? (asiakaslähtöisyys, osaaminen, yhteistyö ja avoimuus)

Toteuttaako ELY-keskus mielestäsi sille laissa määrättyjä tehtäviä?

Millaisena koet ELY-keskusten valtion ohjauksen?

Millaiseksi koet asemasi valtion virkamiehenä tällä hetkellä?

ORGANISAATION MUUTOS

Miten olet kokenut viimeisimmät aluehallintomuutokset työssäsi?

Ovatko uudistukset vaikuttaneet työhösi? Jos kyllä, miten?

Vaikuttavatko muutospuheet omaan työsuoritukseesi ja työhösi?

Pidätkö muutoksia ja uudistuksia tarpeellisina? Perustele vastauksesi.

Onko uudistuksista tiedotettu riittävästi henkilöstölle?

Koetko, että olet voinut vaikuttaa muutoksiin?

Onko uudistuksissa kuunneltu henkilökuntaa?

Ovatko uudistukset saavuttaneet mielestäsi tavoitteensa? Jos ei, niin miksi?

Mitkä syyt mielestäsi ovat vaikuttaneet siihen, että virastoa on uudistettu näin tiuhaan?

TULEVAISUUS

Millaisena näet ELY-keskusten tulevaisuuden?

Millaisena näet oman tulevaisuutesi ELY-keskuksessa?

Huolestuttaako tulevaisuus Sinua?