

VAASAN YLIOPISTO
HALLINTOTIETEIDEN TIEDEKUNTA

Olli-Petteri Sand

ORGANISAATORAKENTEEN MUUTOS VALTIONHALLINNOSSA

Tarkastelussa organisaatorakenteen teorit sekä kokemuksia neljästä maasta ja viidestä suomalaisesta valtionhallinnon yksiköstä

Hallintotieteen
pro gradu -tutkielma

VAASA 2008

SISÄLLYSLUETTELO

	sivu
KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO	3
TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	7
1.1. Tutkimusasetelma ja metodi	8
1.2. Tutkimusongelmien täsmentäminen ja tutkimuksen eteneminen	11
2. ORGANISAATORAKENTEEN MUUTOS	13
2.1. Organisaation ja muutoksen käsitteistö	13
2.1.1. Organisaatio	13
2.1.2. Organisaatorakenne	17
2.1.3. Muutos	21
2.2. Organisaatiomallit	26
2.2.1. Byrokraattinen organisaatio	29
2.2.2. Orgaaninen organisaatio	33
2.2.3. Yhteenveto	37
3. KONTEKSTIVERTAILU NELJÄN MAAN VALTIONHALLINNON RAKENNEMUUTOKSISTA	38
3.1. Iso-Britannia	38
3.2. Alankomaat	46
3.3. Ruotsi	51
3.4. Suomi	56
3.5. Yhteenveto	62
4. ORGANISAATORAKENNE MUUTOKSESSA VIIDESSÄ VALTIONHALLINNON YKSIKÖSSÄ	64
4.1. Kohdeyksiköiden esittely	64
4.1.1. Vaasan yliopisto	64
4.1.2. Vaasan verotoimisto	65

4.1.3. Länsi-Suomen lääninhallitus	66
4.1.4. Vaasan poliisilaitos	66
4.1.5. Länsi-Suomen ympäristökeskus	67
4.2. Muutos ja muutosten sisältö	68
4.2.1. Organisaatorakenteissa tapahtuneet muutokset	68
4.2.2. Muutosten tarpeet ja tavoitteet	72
4.2.3. Muutosten laajuus	74
4.2.4. Muutoksissa korostuneet asiat	76
4.2.5. Muiden organisaatioiden mallien vaikutus muutosten sisältöön	78
4.3. Organisaatorakenteen ominaisuudet	79
4.3.1. Selkeää tehtäväjakoä ilmentävät asiat	79
4.3.2. Tehtäväjakoä joustavoittavat asiat	81
4.3.3. Organisaatorakenteen hierarkkisuus	82
4.3.4. Verkostomaisuutta edesauttavat asiat	84
4.3.5. Käskyvaltaisuutta ilmentävät asiat	85
4.3.6. Keskeisimmät yhteistyötahot	87
4.4. Kehittäminen ja kehittämiskohteet	88
4.4.1. Keskeiset tarpeet kehittämiselle	88
4.4.2. Organisaatorakenteiden jatkokehittämiskohteet	90
5. JOHTOPÄÄTÖKSET	94
LÄHDELUETTELO	100
LIITE 1. Haastattelukysymykset	111
LIITE 2. Haastattelut	112

KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO

Kuvio 1. Tutkimusasetelma	9
Kuvio 2. Organisaation viisi toiminnallista aluetta	19
Kuvio 3. Byrokraattisen organisaation perustyyppi	31
Kuvio 4. Verkosto-organisaatio	36
Taulukko 1. Muutostyypit Nadlerin mukaan	25
Taulukko 2. Havaintoja ja näkemyksiä muutoksesta mukailleen McMillan	26
Taulukko 3. Yhteenveto käsitteistä ja organisaatiomalleista	37
Taulukko 4. Yhteenveto neljän maan valtionhallinnon rakennemuutoksista	63

VAASAN YLIOPISTO**Hallintotieteiden tiedekunta**

Tekijä:	Olli-Petteri Sand
Pro gradu -tutkielma:	Organisaatorakenteen muutos valtionhallinnossa: Tarkastelussa organisaatorakenteen teoriat sekä kokemuksia neljästä maasta ja viidestä valtionhallinnon yksiköstä
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri
Oppiaine:	Hallintotiede
Valmistumisvuosi:	2008
	Sivumäärä: 112

TIIVISTELMÄ:

1990-luku oli merkittävien hallintouudistusten aikaa Suomen valtionhallinnossa. Hallintouudistuksilla pyrittiin vastaamaan muuttuneeseen kansainväliseen ympäristöön, hyvinvointivaltion rahoitusongelmiin ja vaatimuksiin julkisen sektorin toimivuudesta ja paremmasta tuloksellisuudesta. Samat seikat ovat nykyisen valtionhallinnon uudistamisen vaikuttamina.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on saada tarkka kuva valtionhallinnon yksiköiden rakennemuutoksista. Tavoitteena on kuvata valtionhallinnon yksiköiden rakenteiden muutoksia ja näiden muutosten suhdetta kansainvälisesti toteutettuihin rakennemuutoksiin. Lisäksi selvitetään, millaiset piirteet korostuvat valtionhallinnon yksiköiden organisaatiomalleissa.

Tutkimuskysymykset ovat seuraavat: millaiset seikat korostuvat valtionhallinnon yksiköiden organisaatiomalleissa? Minkälaisia muutoksia näiden yksiköiden organisaatorakenteissa on tapahtunut sekä minkälainen on yksiköissä toteutettujen muutosten suhde kansainvälisesti toteutettuihin organisaatorakenteiden muutoksiin?

Tutkielmassa analysoidaan organisaatorakenteen muutosta valtionhallinnossa organisaatorakenteen teorian sekä neljän maan ja viiden valtionhallinnon yksikön kokemusten pohjalta. Organisaatorakenteen muutoksen tutkimiseksi valittiin kolme teoreettista käsitettä ja kaksi organisaatiomallia. Käsitteet olivat organisaatio, organisaatorakenne ja muutos. Organisaatiomallit olivat byrokraattinen ja orgaaninen organisaatio.

Empiirisesti organisaatorakenteen muutosta tutkittiin viiden valtionhallinnon yksikön haastatteluanalyysin avulla, joka konkretisoi teoreettisia huomioita ja kontekstivertailun havaintoja. Case-organisaatiot valittiin siksi, että ne kaikki hoitavat valtion perustehtäviä kuten korkeaa opetusta ja tutkimusta, verotusta, hallinnon valvontaa, yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä ympäristöasioita. Tutkimuksen metodina käytettiin teemahaastattelua. Haastatteluissa käytettiin puolistrukturoitua haastattelua.

Caseissa toteutetut muutokset ovat noudattaneet pitkälti valtionhallinnon uudistuspolitiikkaa ja sen tavoitteita. Yksiköissä toteutettujen muutosten suhde kansainvälisesti toteutettuihin organisaatorakenteiden muutoksiin ei ole yksiselitteinen, mutta niistä löytyi yhtäläisyyksiä ja eroja. Analyysin tuloksena kävi ilmi, että valtionhallinnon yksiköissä korostuvat piirteet ovat selkeä tehtäväjako, joustavuus työtehtävien organisoinnissa, dynaamisuus, hierarkkisuus sekä verkostomaisuus. Yksiköissä toteutetut muutokset ovat olleet pääosin luonteeltaan laajoja ja syvälle rakenteisiin meneviä, joiden ohella yksiköissä on toteutettu hieman suppeampia muutoksia. Organisaatorakenteen muutoksessa korostuvia tekijöitä on neljä. Ensiksi organisaatorakenteen muutoksessa tulee tiedostaa muutosten tarpeet, joissa korostuvat kansainvälisten esimerkkien vaikutukset. Toiseksi tulee ottaa huomioon muutoksen tavoitteet, joissa korostuvat yhteistyön merkitys henkilöstön ja organisaation eri osien välillä. Kolmanneksi muutoksen kohteena olevan organisaation rakenteen ominaispiirteet on muutoksessa huomioitava. Neljänneksi organisaatorakenteen muutoksessa korostuvat jatkuvuus ja kehittäminen, joiden kautta pystytään vastaamaan hallinnon muuttuviin haasteisiin.

AVAINSANAT: Organisaatorakenne, muutos, valtionhallinto, hallintouudistus

1. JOHDANTO

Organisaatiot ovat jatkuvassa muutoksen tilassa ja ne joutuvat jatkuvasti ponnistelemaan voidakseen selviytyä niistä tehtävistä, joita varten ne ovat olemassa. Muutos on moniulotteinen ja niin ovat sen syytkin. Organisaatiot joutuvat muuttumaan, koska maailma niiden ympärillä muuttuu ja ihmiset sekä asiat niiden sisällä muuttuvat. Organisaation muutos voikin johtua ulkoisesta syystä tai se voi saada alkunsa sisältäpäin.

Organisaation muutos voi olla pieni tai suuri. Se voi olla hitaasti tai nopeasti etenevä. Muutos voi myös olla asteittainen tai kertakaikkinen. Muutos voi olla luonteeltaan reaktiivinen, jolloin organisaatio kuin pakon sanelemana sopeutuu tietyn tyyppisiin ulkoisiin olosuhteisiin. Se voi olla proaktiivinen, jolloin organisaatio pyrkii ympäristöön sopeutumisen lisäksi vaikuttamaan ympäristöönsä ja siten itse luomaan tulevaisuuttaan. Tämän lisäksi muutos voi olla itse suunniteltu ja ohjelmoitu tai se voi olla ulkoapäin ohjattu. Muutoksen nopeus, laajuus ja sisältö voivat vaihdella, mutta voidaan kai sanoa, että muutos on tietynlainen osa jokaista organisaatiota. (Haveri & Majoinen 2000: 26.)

Organisaatioissa muutoksen toteuttaminen vaatii avuksi johtamista ja suunnitelmallista muutosta, joka on luonteeltaan tavoitteellista ja projektinomaista (Lanning, Roiha & Salminen 1999: 327). Muutosprosessin läpivienti vaatii tuekseen sekä johtamista että mekaanista ohjausta (Beer 1980: 65; Morgan 1988: 3). Muutosprosessin hallintaa ja johtamista pidetään yhtenä menestyvän organisaation tärkeimmistä tekijöistä (Juppo 2005: 7). Menestyvä organisaatio myös tiedostaa, miten muutos voi vaikuttaa työntekijöihin. Organisaation johto voi vaikuttaa muutokseen ja sen tehokkaaseen läpiviemiseen muun muassa nopeuttamalla muutosprosessia, tekemällä siirtymävaiheesta sulavamman sekä vaikuttamalla työntekijöiden työilmapiiriin. (Buchel 1996: 48.)

1990-luku oli keskeistä hallintouudistusten aikaa Suomen valtionhallinnossa. Hallintouudistukset muodostivat laajan kokonaisuuden, joka koostui useista erilaisista uudistushankkeista. Keskeisimpiä hallintouudistuksia ovat olleet tulohajautuksen ja tulosjohtamisen käyttöönotto, liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen, kuntien itsehallinnon vahvistaminen sekä valtionosuusuudistus ja useat muut rakennemuutokset hallinnon eri tasoilla. (Temmes & Kiviniemi 1997: 7.)

Keskeisimpiä taustatekijöitä hallintouudistuksille ovat olleet muuttuva kansainvälinen ympäristö, hyvinvointivaltion rahoitusongelmat sekä vaatimukset julkisen sektorin toimivuuden ja tuloksellisuuden parantamisesta. Hallintouudistusten tavoitteina ovat olleet kustannussäästöjen aikaansaaminen, julkisten palveluiden laadun parantaminen ja hallinnon prosessien tehostaminen. Myös hallinnossa toimenpantavien politiikkojen tehokkuutta ja sen varmistamista voidaan pitää keskeisenä hallintouudistusten tavoitteena. (Pollitt & Bouckaert 2004: 6; Temmes & Kiviniemi 1997: 7.)

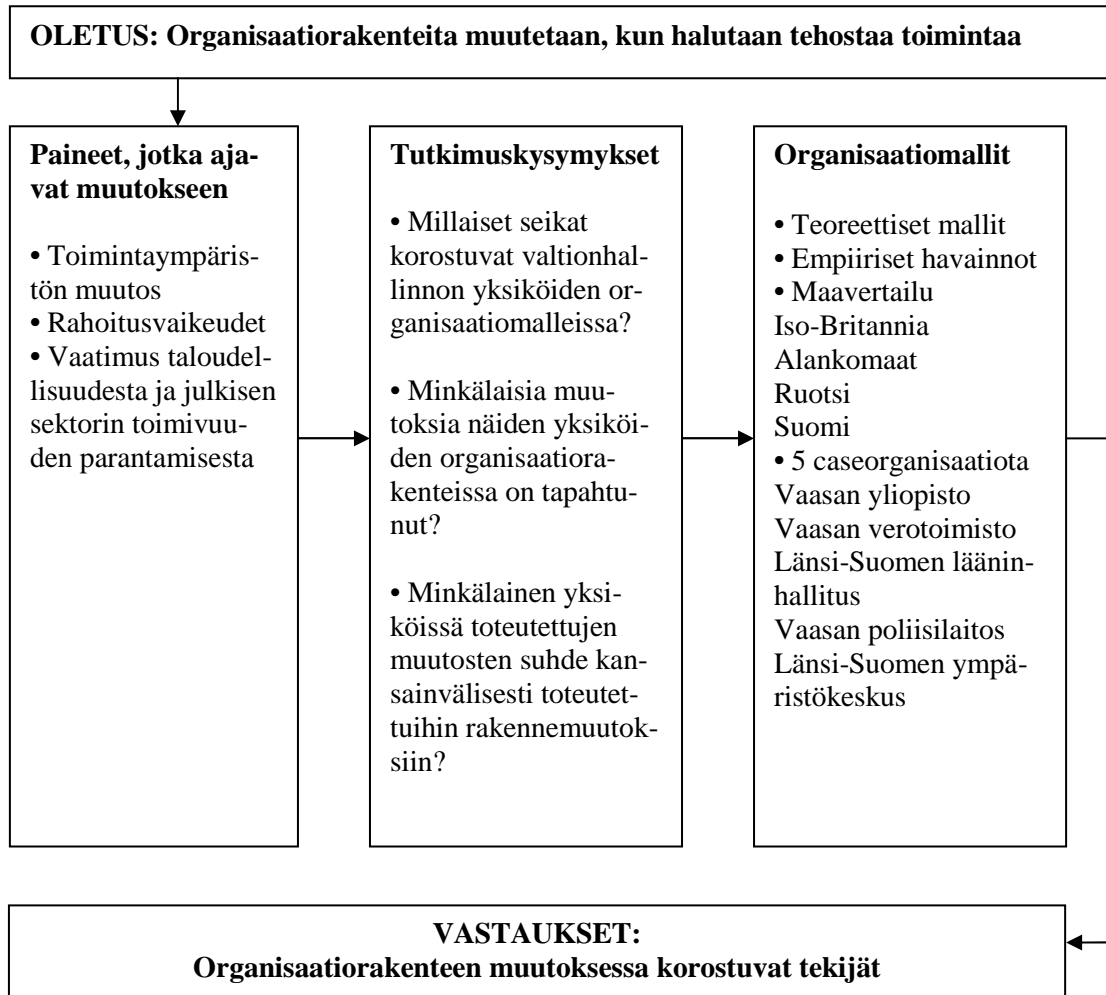
Suomessa 1990-luvun alun taloudellinen lama kärjisti näiden edellä mainittujen tekijöiden vaikutusta. Hallintouudistukset ovat pyrkineet vastaamaan vaikeissa taloudellisissa oloissa edellä mainittuihin taustavaatimuksiin. Uudistukset eivät ole yksin vaikuttaneet julkisen sektorin muuttumiseen, vaan siihen ovat vaikuttaneet useat eri tekijät. Hallintouudistusten vaikutuksesta aiheutuneet rakennemuutokset ovat supistaneet julkisen sektorin kokoa 1990-luvulla. Tämä on näkynyt myös valtion budjettitalouden piiriin kuuluvan henkilöstömäärän vähentymisenä. Valtionhallinnossa rakennemuutokset ovat myös lisänneet erilaistumista hallinnonalojen välillä. Jotkut hallinnonalat ovat profiloituneet valtion ydintehtävien hoitamiseen, jotkut taas hyvinvointipalvelujen hallintoon ja järjestämiseen tai markkinaistettujen palvelujen ohjaamiseen. (Temmes & Kiviniemi 1997: 7–8.)

1.1. Tutkimusasetelma ja metodi

Tutkimuksen tarkoituksena on saada tarkka kuva valtionhallinnon yksiköiden rakennemuutoksista. Tutkimuksessani pyrin kuvaamaan niitä muutoksia, jotka ovat tapahtuneet valtionhallinnon yksiköiden rakenteissa ja näiden muutosten suhdetta kansainvälisesti toteutettuihin rakennemuutoksiin. Tavoitteena on myös selvittää, minkälaiset piirteet korostuvat näiden yksiköiden organisaatiomalleissa.

Kuviossa 1 on kuvattu tutkimusasetelma, joka myös havainnollistaa tutkimuksen kulua. Tutkimuksen esioletuksena on olettamus siitä, että organisaatorakenteita muutetaan, kun halutaan tehostaa toimintaa. Olettamusta testataan määrittämällä ensin ne pai-

neet eli muutostekijät, jotka ajavat organisaatorakenteet muutokseen. Tutkimuksen tavoitteena on määritellä, millaiset tekijät korostuvat organisaatorakenteen muutoksissa.



Kuvio 1. Tutkimusasetelma.

Tutkimus on luonteeltaan kvalitatiivinen. Kvalitatiivisen tutkimusmenetelmän olen valinnut siksi, että tulen keräämään tutkimuksen empiirisen aineiston sekä kohdeorganisaatioiden tuottamista virallisista asiakirjoista että haastattelujen avulla saatavasta aineistosta. Aineistoina tutkimuksessa käytetään haastatteluista saatavan materiaalin lisäksi kirjallisuutta, artikkeleita sekä asiakirjoja.

Kvalitatiivinen tutkimus on luonteeltaan kokonaisvaltaista tiedon hankintaa ja tästä johtuen aineisto kootaan luonnollisissa ja todellisissa tilanteissa. Siinä myös suositaan ihmistä tiedonkeruun instrumenttina. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2004: 155.) Näin ollen on perusteltua valita tähän työhön metodiksi haastattelu, koska siinä tiedonhankinta on kokonaisvaltaisempaa ja tapahtuu aidossa haastattelijan ja haastateltavan välisessä vuorovaikutustilanteessa. Haastattelussa kiinnostuksen kohteena on haastateltavan oma näkökulma ja kokemukset (Bryman 2004: 319; Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2004: 155).

Haastattelun tyyppinä käytetään puolistrukturoitua haastattelua, jota pidetään yhtenä teemahaastattelun muotona. Teemahaastattelussa haastattelun aihepiirit ovat ennalta määrättyjä, mutta kysymysten tarkka muoto ja järjestys puuttuvat. Haastattelu siis etenee tiettyjen teemojen mukaan. Tämän johdosta haastattelu vapautuu tutkijan omasta näkökulmasta ja tuo tutkittavien äänen kuuluviin. Teemahaastattelulle on ominaista se, että siinä otetaan huomioon ihmisten keskeiset tulkinnat asioista ja heidän asioille antamansa merkitykset. Sen katsotaan olevan lähempänä strukturoimatonta kuin strukturoitua haastattelua. Teemahaastattelu on puolistrukturoitu menetelmä siitä syystä, koska yksi haastattelun aspekteista on sen aihepiirit eli teema-alueet, jotka ovat kaikille samat. (Hirsjärvi & Hurme 2000: 48.)

Puolistrukturoidun haastattelun kysymysten muotoilu ja järjestys on kaikille sama, mutta valmiita vastausvaihtoehtoja ei ole, vaan haastateltava vastaa omin sanoin (Eskola & Suoranta 1998: 86–87; Fielding & Thomas 2001: 124). Tutkijalla on yleensä lista kysymyksistä ja teemoista, joita haastattelussa tullaan käsittelemään, mutta haastateltavalla on paljon liikkumatilaa siinä, kuinka hän vastaa. Ennalta tehtyjen tutkimuskysymysten lisäksi tutkija voi esittää lisäkysymyksiä, jotka usein liittyvät vastauksista esiin tulleisiin asioihin. Kysymykset eivät välttämättä aina noudata tiettyä järjestystä, mutta periaatteena on, että kaikki kysymykset tullaan käymään läpi. (Bryman 2004: 321; Fielding & Thomas 2001: 124.)

Kvalitatiiviselle tutkimukselle on ominaista se, että kohdejoukko valitaan tarkoituksenmukaisesti eikä satunnaisotoksen menetelmää käyttäen (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara

2004: 155). Tässä työssä haastatteluita varten jokaisesta tutkimuksen kohteeksi valitusta organisaatiosta valitaan yksi haastateltava henkilö. Haastateltavat ovat organisaatioissa esimiesasemassa ja yleishallinnosta vastaavia henkilöitä. Oletus siis on, että heillä on tutkimuksen aihepiirin kannalta merkittävä asiantuntemus.

Tutkimuksen kohteeksi valitut valtionhallinnon yksiköt ovat Vaasan yliopisto, Vaasan verotoimisto, Länsi-Suomen lääninhallitus, Vaasan poliisilaitos ja Länsi-Suomen ympäristökeskus.

Haastattelut toteutettiin siten, että ensin lähetettiin saatekirjeet ja haastattelukysymykset haastateltaville. Tämän jälkeen otettiin yhteyttä haastateltaviin ja sovittiin haastattelujen ajankohdat. Haastattelut toteutettiin haastateltavien työpaikoilla, jolloin tilanne oli kaikille haastateltaville samanlainen. Tutkimuksen runko koostui kolmesta tema-alueesta, jotka olivat muutos ja muutosten sisältö, organisaatorakenteen ominaisuudet sekä kehittäminen ja kehittämiskohteet. Kysymykset rakennettiin puolistrukturoidun haastattelun periaatteen mukaan tarkasti muotoiluiksi, jonka johdosta haastateltavan tuli vastata vapaasti omin sanoin.

1.2. Tutkimusongelmien täsmentäminen ja tutkimuksen eteneminen

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan organisaatorakenteen muutosta valtionhallinnossa. Organisaatorakenteen muutosta tarkastellaan teorioiden, kansainvälisen kontekstiverailun ja viiden esimerkki-casen avulla. Tutkimuskysymykset ovat seuraavanlaiset:

1. Millaiset seikat korostuvat valtionhallinnon yksiköiden organisaatiomalleissa?
2. Minkälaisia muutoksia näiden yksiköiden organisaatorakenteissa on tapahtunut?
3. Minkälainen on yksiköissä toteutettujen muutosten suhde kansainvälisesti toteutettuihin organisaatorakenteiden muutoksiin?

Teoriaosuuteen olen valinnut kolme aiheen kannalta keskeistä käsitettä ja kaksi organisaatiomallia. Tutkimus jakaantuu viiteen lukuun. Luvussa kaksi määritellään tutkimuksen kannalta keskeisimmät käsitteet ja organisaatiomallit. Käsitteet ovat organisaatio, organisaatorakenne ja muutos. Näiden käsitteiden avulla pyritään hahmottamaan, minkälaisia piirteitä niihin kuuluu ja minkälaisia määritelmiä niiden osalta voidaan hallintotieteestä erottaa. Tutkimuksessa käsiteltävät organisaatiomallit ovat byrokraattinen ja orgaaninen organisaatio. Organisaatiomallien avulla hahmotetaan sitä, ominaispiirteitä kohdeorganisaatiot sisältävät. Kummastakin organisaatiomallista nostetaan esille kyseisen mallin organisaatiokäsitys, rakenteen tyypilliset ominaispiirteet sekä muutosherkkyystekijät.

Luvussa kolme tarkastellaan, minkälaisia rakennemuutoksia on tehty kansainvälisellä tasolla. Rakennemuutoksen konteksti on sidottu valtionhallintoon, jolloin tarkastelun kohteena ovat erityisesti valtionhallinnon rakennemuutokset. Kansainvälisessä katsannossa tehdään siihen valituista maista maavertailu, jossa vertaillaan kyseisten maiden valtionhallintoa. Kohdemaina ovat Iso-Britannia, Alankomaat ja Ruotsi. Tarkoituksena on selvittää, minkälainen on kunkin maan valtionhallinnon organisaatiokäsitys, sen rakenteen tyypilliset ominaisuudet ja ne tekijät, jotka ajavat muutokseen. Näissä maissa toteutettuja organisaatorakenteen muutoksia sitten vertaillaan Suomessa tehtyihin muutoksiin. Vertailun tekeminen on tärkeää, jotta saadaan laajempi kuva siitä, kuinka rakennemuutoksia on toteutettu muualla kuin Suomessa. Lähtökohtaisesti kyseisten maiden valtionhallinnoissa on eroja, joka mahdollistaa vertailuasetelman otolliseksi. Vertailu on luonteeltaan kontekstivertailu, jossa ideana on epäsuorasti tai rajoitetusti viitata muiden maiden järjestelmiin tai ilmiöihin (Salminen 2000).

Neljäs luku pitää sisällään varsinaisen valtionhallinnon yksiköiden case-analyysin. Luvussa esitellään ensiksi tutkimuksen kohteena olevat yksiköt. Tarkoituksena on selvittää, minkälainen on niiden nykyinen rakenne ja minkälaisia muutoksia niissä on tehty. Tämän jälkeen analysoidaan kohdeorganisaatioista, haastattelujen ja asiakirjojen avulla, saatua aineistoa. Viides luku on sitten johtopäätösosio, jossa esitetään tutkimuksen keskeiset johtopäätökset ja lopputulokset.

2. ORGANISAATIORAKENTEEEN MUUTOS

2.1. Organisaation ja muutoksen käsitteistö

Tutkimuksen aiheen kannalta on tärkeää hahmottaa, mitä organisaation, organisaatiiorakenteen ja muutoksen käsitteillä oikeastaan tarkoitetaan. Seuraavissa kolmessa alaluvussa pyritään antamaan näille käsitteille kattava määritelmä eri näkökulmista.

2.1.1. Organisaatio

Organisaatio voidaan määritellä joko sosiaalisesti yksiköksi tai ihmisryhmittymäksi, joka määrätietoisesti rakennetaan erityyppisiin päämääriin ja tavoitteisiin pyrkimiseksi (Salminen 2002: 16). Organisaatio on kahden ihmisen tai useammasta ihmisestä koostuvan ihmisjoukon yhteistoiminnan koordinoitua (Barnard 1954: 65, 91). Sjöstrandin (1981: 21) mukaan on olemassa ainakin kolme tapaa määritellä organisaatioilmiö. Nämä kolme tapaa ovat luetteloiminen (nk. ekstensionaalinen eli kattavuuteen perustuva määritelmä), sisällöllinen määritelmä (nk. intensionaalinen eli sisällön mukainen määritelmä) sekä funktionaalinen määritelmä.

Luettelointimääritelmän tarkastelussa Sjöstrand (1981: 23–25) viittaa Parsonsin, Blaun ja Scottin sekä Etzionin typologioihin. Talcott Parsons käytti kriteerinä sitä, minkä tehtävän yhteiskunnassa organisaatio ensisijaisesti pyrkii täyttämään. Hänen mukaansa on organisaatioita, jotka toimivat seuraavia tehtäviä varten: 1) taloudellinen tuotanto, 2) poliittisten päämäärien toteuttaminen, 3) integraatiotoiminnot ja 4) yhteiskuntarakenteen säilyttäminen. Taloudellisen tuotannon organisaatioiden tehtävänä on valmistaa ja tarjota tavaroita, jotka yhteiskunnassa kulutetaan. Toisen tyyppin organisaatiot pyrkivät ensisijaisesti toteuttamaan poliittisia päämääriä sekä luomaan ja jakamaan valtaa yhteiskunnassa. Kolmannen tyyppin organisaatiot pyrkivät harjoittamaan ristiriitoja vähentäviä ja motivoivia toimintoja yhteiskunnassa. Neljännen ja viimeisen tyyppin organisaatiot pyrkivät saamaan jatkuvuutta yhteiskunnassa esim. sivistys- ja kulttuuritoiminnoilla.

Peter Blau ja Robert Scott pitivät organisaatiotyyppien rakentamisen lähtökohtana sitä, kenelle on eniten hyötyä organisaation toiminnasta. He määrittivät neljä organisaatiotyyppiä, jotka suosivat joko jäseniä, omistajia, asiakkaita/ostajia tai yleisöä. Nämä tyypit ovat 1) jäsenyysorganisaatiot, 2) liiketoimintaorganisaatiot, 3) palveluorganisaatiot ja 4) yhteiskunnalliset instituutiot. Amitai Etzioni puolestaan rakentaa organisaatioluokittelunsa organisaation esimiehen ja alaisen väliseen suhteeseen. Etzionin erityisen mielenkiinnon kohteena oli tapa, jolla alainen reagoi häneen käytettävään vaikutusvaltaan. Tämän pohjalta hän määritteli kolme organisaatiotyyppiä, jotka ovat 1) pakko-, 2) hyöty- ja 3) normatiiviset organisaatiot. (Sjöstrand 1981: 23–25.)

Substantiaalisista ja funktionaalisista määritelmistä puhuttaessa Sjöstrand (1981: 25–26) viittaa Bengt Abrahamssonin organisaation käsitteelle antamaan sisältöön. Abrahamsson on tehnyt tärkeän rajauksen määriteltäessä organisaatiota substantiaalisesti ja funktionaalisesti. Hän puhuu kahdesta erillisestä organisaation lähestymistavasta, jotka ovat ”rationalistinen” lähestymistapa ja ”järjestelmänäkemyks”. Rationalistit etsivät vastausta kysymykseen organisaatioiden olemassaolon syystä analysoimalla näiden tehtäviä. Organisaatio nähdään päämäärän ohjaamana rakenteena, jonkin yksilön tai yhteisön asettamana, joka tietoisesti pyrkii saamaan tietyn työn suoritetuksi. Organisaatio on toimivan subjektin (päämiehen) suunnitelmien tuote. Järjestelmänäkemyksen edustajilla on vahva funktionaalinen näkemys organisaatiosta. Organisaatio nähdään tämän näkemyksen mukaan ”luonnollisena” kokonaisuutena, joka on syntynyt vastaukseksi yhteiskunnan tarpeisiin. Organisaatio ponnistelee säilyäkseen ja säilyttääkseen tasapainonsa ja tämän ponnistelun oletetaan jatkuvan senkin jälkeen, kun tavoitellut päämäärät on saavutettu.

Klassisen organisaatioteorian mukaan organisaatio on suljettu järjestelmä. Tämä suljetun organisaation malli soveltuu hitaasti muuttuviin oloihin, joissa on ratkaistavana vain yksinkertaisia ongelmia. Systemiteorian mukaan organisaatiota voidaan kuvata systeeminä, joka elää koko ajan ja jonka osat ovat vuorovaikutuksessa sekä vaihdannassa keskenään. (Kauffman 1980.) Organisaatio on tekninen instrumentti, joka on suunniteltu toteuttamaan tiettyä päämäärää inhimillisten resurssien avulla (Selznick 1966: 5). Organisaatio voidaan määritellä myös joukoksi ihmisiä, jotka ovat järjestäytyneet saa-

vuttaakseen yhteiset päämääränsä. Näin ollen organisaatiota ja sen toimintaa kehitettäessä ollaan siten aina tekemisissä ihmisten kanssa. Organisaatiot ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa myös ympäristön kanssa. (Lanning ym. 1999: 327.)

Systeemiteorian pyrkimyksenä ei ole ainoastaan kuvata ja ymmärtää organisaatioiden luonnetta, vaan myös muuttaa ja parantaa niitä. Kontingenssiteorian mukaan ympäristön vaikutus on ratkaisevaa organisaation menestymisen kannalta. Paras mahdollinen tapa organisoida toiminta on riippuvainen siitä ympäristöstä, jossa organisaatio toimii. Tämän teorian mukaan sopeutuminen ympäristöön on se tekijä, joka lopulta määrittelee organisaation menestyksen. (Scott 2003: 85–87.) Organisaatioiden systeemiteoreettisessa kuvauksessa on käytetty paljon Leavittin (1968) mallia, jonka mukaan organisaation toiminnalliset elementit ovat tehtävä, rakenne, teknologia ja henkilöstö.

Schein (1969: 18, 20) näkee organisaation perusajatuksen lähtevän siitä, että ihminen ei pysty yksin tyydyttämään kaikkia tarpeitaan ja toiveitaan. Yhdistäessään työpanoksensa ihmiset saavat aikaan enemmän kuin kukaan heistä saisi yksinään. Organisaatio onkin työn ja toimintojen jakamisen sekä arvovallan ja vastuun hierarkian avulla toteutettua toiminnan järkipäistä koordinoimista jonkin selvästi ilmaistun yhteisen päämäärän tai tavoitteen saavuttamiseksi. Hyvin rakennettu organisaatio luo edellytykset resurssien hyväksikäytölle (Gorpe 1984: 159).

Organisaation käsite on luonteeltaan hyvin moninainen. Esimerkiksi virasto tai yritys on jo itsessään organisaatio eli yhteistoimintajärjestelmä. Tämän lisäksi virastolla tai yrityksellä on organisaatio, jolla viitataan sen työnjako- ja toimivaltarakenteeseen. Virasto tai yritys myös toimii organisaationa, sovitun järjestyksen puitteissa. Organisaation keskeisimpiä piirteitä ovat pyrkimykset eri työpanosten yhdistämiseen ja koordinointiin sekä taipumus synnyttää hierarkkisuutta (Salminen 2002: 16–17). Organisaatio koostuu joukosta ihmisiä, jotka kuuluvat tavalla tai toisella yhteen, koska työskentelevät yhdessä saavuttaakseen tietyn päämäärän. Päämäärän saavuttamisen edellytyksenä on työnjako, yhteydet ja tietojen vaihtaminen. (Gorpe 1984: 11.)

Organisaatiossa ilmenevä muodollisuus ohjaa organisaatiossa tapahtuvia toimintoja. Muodollisuus standardoi organisaation toiminnot ja tekee niistä ennalta arvattavia. Se mahdollistaa siten myös sen, että organisaatio ei ole riippuvainen yksittäisistä henkilöistä. Tällöin se turvaa myös toiminnan jatkuvuuden. Henkilön mahdollinen korvattavuus perustuu työtehtävien tarkkaan rajaamiseen ja rutinointiin, jolloin jokainen voidaan korvata tehtävään koulutettavalla henkilöllä. (Scott 2003: 59.)

Epävirallinen organisaatio viittaa käsitteenä sellaisiin ihmisten välisiin suhteisiin, jotka vaikuttavat päätöksiin, mutta jotka eivät näy virallisessa organisaatiokaaviossa. Virallinen organisaatio ei voi kuitenkaan toimia tehokkaasti ilman sitä täydentäviä epävirallisia organisaatioita. Virallista rakennetta ei voida yksilöidä niin tarkasti, että epävirallisen organisaation tarve poistuisi. Virallisen organisaation tehtävänä on varmistaa, että epävirallinen organisaatio kehittyy rakentavaksi. (Simon 1982: 180–181.) Epävirallinen organisaatio vaikuttaa organisaation toimintaan kolmella keskeisellä tavalla. Se on merkityksellinen organisaation normien muodostuksessa, jonka lisäksi se toimii tärkeänä informaation välittäjänä sekä valtasuhteiden muokkaajana. (Gorpe 1987: 53–56.)

Epävirallisen organisaatorakenteen mukanaan tuomat suhteet ovat elintärkeitä organisaation toiminnalle. Usein varsinkin muutokset saattavat tuottaa ongelmia kankealle ja epäviralliselle kokonaisrakenteelle. Epäviralliset ja joustavat rakenteet pystyvät toimimaan myös muutoksien alaisina. Epävirallisen ja virallisen organisaatorakenteen erottaminen on kuitenkin äärimmäisen vaikeaa ja oikeastaan myös tarpeetonta, kun muistetaan, että on kyse samasta organisaatiosta. (Kast & Rosenzweig 1970: 208–209.) Epävirallisen organisaatorakenteen käsite liittyy myös tavoitteisiin, koska epävirallisissa organisaatorakenteissa voidaan edistää henkilökohtaisten tavoitteiden toteutumista. (Vasu, Stewart & Carson 1990: 128).

Vallalla tarkoitetaan kykyä kohdistaa toisen ihmisen käyttäytyminen haluttuun suuntaan. Organisaatioissa esiintyvä valta rakentuu yleensä pysyvien ja formaalien valtasuhteiden varaan. Näille valtasuhteille tyypillisiä piirteitä ovat totteleminen, alistussuhteet ja yksipuoliset käskysuhteet. (Salminen 2002: 18.) Organisaation päätäntävalta on lopulta hyvin harvojen käsissä ja samalla riippuvainen pienten ryhmien keinoista.

Siksi organisaation ymmärtämiseksi onkin havaittava ja ymmärrettävä keskeisiä päättäviä suhdeverkostoja. (Weick 1979: 16.)

Organisaatiota voidaan hahmottaa myös jälki- eli postmodernista näkökulmasta. Näkökulman mukaan organisaatioita voidaan ymmärtää yhden sijaan monesta eri näkökulmasta käsin. Eri näkökulmien ytimessä on organisaation sisällön ymmärtäminen moninaisena ja muuttuvana toimintana, minkä vuoksi usein puhutaan enemmän organisoinnista kuin organisaatiosta, ihmisistä erillään olevana rakenteena ja järjestelmänä. (Lämsä & Hautala 2005: 11.)

Lämsä ja Hautala (2005: 12) viittaavat jälkimodernilla näkökulmalla kahteen asiaan. Ensiksikin organisaatio itsessään ja sen toiminta on jatkuvasti liikkeessä ja muutoksessa. Organisaatio on ihmisten suhteiden verkosto, jonka toimintatapa on joustava, verkostomainen ja innovatiivinen. Toiseksi jälkimoderni ajattelutapa on organisaation tiedonmuodostukseen liittyvä oletus, jonka mukaan tieto luodaan jatkuvasti ihmisten merkitysvälitteisessä toiminnassa, kuten kielenkäytössä ja muussa vuorovaikutuksessa. Näin ollen ei ole mahdollista löytää ihmisten toimintaan viittaavaa yleispätevää ja vakiintunutta tietoa. Postmoderni näkemys kiistää selviönä pitämämme totuudet, organisatorisen järjestyksen ja yleistettävän tiedon mahdollisuuden.

2.1.2. Organisaatorakenne

Edellä on määritelty organisaatiota käsitteellisistä näkökulmista. Organisaation ohella on hyvä tarkastella myös sen rakennetta. Jokaisella organisaatiolla on jonkinlainen rakenne, mutta en aio tässä käsitellä organisaation eri rakennetyyppejä, vaan antaa organisaatorakenteen käsitteelle jonkinlaisen sisällön. Organisaatorakenteella viitataan yleensä organisaatioiden pysyviin tai kiinteisiin ominaisuuksiin, jotka ovat tulosta tietoisesta organisointityöstä sekä yhteisössä itsekseen tapahtuvasta organisoitumisesta.

Organisaatorakenne koostuu kolmesta eri osatekijästä, joille kaikille voidaan antaa jonkinlainen määritelmä. Nämä osatekijät ovat 1) tehtävärakenne, 2) raportointi- ja ohjaussuhteet ja 3) koordinoitijärjestelmät. Tehtävärakenteella tarkoitetaan tehtäviä ja suori-

tuksia, jotka on sovittu kohdennettaviksi organisaation eri jäsenille ja yksiköille. Tehtävärakenne toteuttaa vaakasuuntaisen eli horisontaalin työnjaon, joka on hyvin merkittävä organisoidun toiminnan piirre, koska se mahdollistaa suuremman tehokkuuden kuin ilman työnjakoa. (Vanhala, Laukkanen & Koskinen 2002: 188–189.)

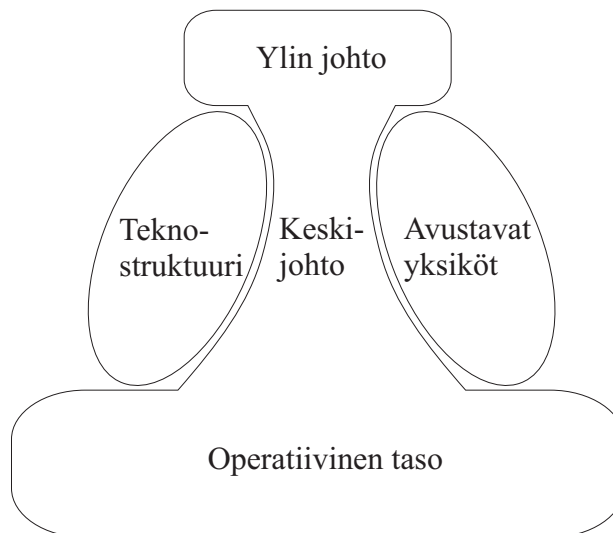
Raportointi- ja ohjaussuhteilla viitataan kyseisiin suhteisiin organisaation jäsenten, ryhmien ja näiden johtajien välillä. Raportointi- ja ohjaussuhteet ovat juuri ne, jotka luovat organisaatioon sen jäsenten ja ulkopuolisten hyväksymän perinteisen hierarkkisen rakenteen. Raportointi- ja ohjaussuhteilla vaikutetaan myös vertikaaliseen eli pystysuuntaiseen työnjakoon, koska siihen liittyy keskeisesti päätöksenteko ja siten myös toimivallan kohdentuminen. Koordinointijärjestelmillä tarkoitetaan eri ohjaustoimia ja informaationtuotantoa. Niiden voidaan ajatella olevan työnjaon hinta, koska niitä tarvitaan organisaation jäsenten ja eri yksiköiden suoritusten niveltämiseen toisiinsa. Niveltyksen tuloksena saadaan aikaan tuloksellisia ja tehokkaita kokonaisuuksia. (Emt. 189.)

Organisaatorakenne on sosiaalisen toiminnan viitekehys, joka syntyy ja muodostuu toteuttaessa organisaation tai muun toimintajärjestelmän tavoitteita (Pugh 1990: 1; Sims, Finneman & Yiannis 1995: 297–298). Rakenne on erilaisten vuorovaikutuksessa olevien osatekijöiden muodostama viitekehys, jonka luonne muuttuu kun osatekijöiden ominaispiirteet tai suhteet muuttuvat. Organisaatorakenne on myös organisatoristen järjestelyiden ja suhteiden verkko, jonka peruselementtejä ovat organisaation jäsenet, ryhmät ja osastot, niiden tehtävät ja suhteet. Rakenteen perustehtäviin kuuluu toimia johtamisen välineenä ja siten myös vähentää organisaation sisäistä ja ulkoista epävarmuutta. (Saapunki 2005: 32.)

Organisaatorakenteella tarkoitetaan spesifimmin kaikkia niitä tapoja, joilla työtehtävät ja työvoima voidaan jakaa yksittäisiksi toimiksi, tehtäviksi tai yksiköiksi. Edelleen kyseisillä tavoilla pyritään nämä yksittäiset toimet, tehtävät ja yksiköt sovittamaan yhteen järkeväksi ja tavoitteelliseksi kokonaisuudeksi. Viisi koordinointikäytäntöä selittää niitä tapoja, joilla organisaatiot koordinoivat työtehtäviään. Nämä mekanismit ovat keskinäinen sopeutuminen, suora johtaminen, työprosessien määrittäminen, työn tulosten mää-

rittelemisen ja työntekijän kykyjen standardisointi. Näitä edellä mainittuja mekanismeja voidaan pitää organisaation rakenteen peruselementteinä, elementteinä, jotka pitävät organisaation koossa. Näiden rakenteen elementtien avulla tulisi organisaatiossa saada aikaan sisäinen yhdenmukaisuus sekä johdonmukaisuus organisaatiossa vallitsevasta tilanteesta. (Mintzberg 1979: 2–3; 1983: 2–3).

Organisaatiossa voidaan erottaa viisi toiminnallista aluetta, joita voidaan havainnollistaa kuvion 2 avulla. Nämä viisi toiminnallista aluetta ovat operatiivinen taso, keskijohto, ylin johto, teknostrukturi ja avustavat yksiköt. Operatiivisella tasolla tehdään organisaation perustyö, joka on näkyvin osa sen toimintaa. Operatiivisen tason yläpuolella ovat hallinnolliset tasot, joiksi voidaan määritellä keskijohto ja varsinainen ylin strateginen johto. Ylimmällä strategisella johdolla on kokonaisvastuu organisaation toiminnasta. Se tarkastelee, ohjaa ja kehittää organisaation toimintaa suoriutumaan tehtävis-tään mahdollisimman tehokkaasti ja vastaa siitä niille mahdollisille hallinnollisille eli-mille, joille on vastuussa. (Mintzberg 1979: 18–34.)



Kuvio 2. Organisaation viisi toiminnallista aluetta (Mintzberg 1979: 20).

Ylimmän johdon tehtävänä on myös suhteiden solmiminen ja kehittäminen organisaation ympäristön ja sidosryhmien kanssa. Keskijohdon tehtävänä on yhdistää ylin johto ja operatiivinen taso käyttämällä suoraa ohjausta operatiivisen tason suhteen. Teoriassa ylin johto pystyisi hallinnoimaan koko organisaation toimintaa, mutta käytännössä yhden henkilön johtaman yksikön henkilöluvulla on rajoituksensa. Teknostruktuurin tehtävänä on organisaation toiminnan tehokkuuden kehittäminen suunnittelun, tutkimuksen ja kulutuksen avulla. Aloihinsa erikoistuneet avustavat yksiköt palvelevat organisaatiokokonaisuutta luoden edellytyksiä sen toiminnan sujuvuudelle, vaikka eivät varsinaiseen operatiivisen tason toimintaan osallistukaan. (Mintzberg 1979: 18–34.)

Organisaation muodollisessa rakenteessa voidaan erottaa kahdentyyppisiä suhteita. Vertikaalinen organisaatiorakenne pitää sisällään auktoriteettisuhteet, joilla viitataan päätöksenteon jakautumiseen. Horisontaalinen organisaatiorakenne puolestaan määrää itse työnjaon jakautumisen. (Gorpe 1984: 111; Juuti 1989: 210.) Vertikaaliseen erikoistumiseen liittyy keskeisesti valvontajänteen käsite, jolla tarkoitetaan sitä henkilöiden lukumäärää, joka työskentelee yhden esimiehen alaisuudessa (Juuti 1989: 211). Valvontajänteen suuruuteen vaikuttavat työn vaikeusaste, keskittymisaste ja esimiehen omat työtehtävät (Gorpe 1984: 122–123). Horisontaalinen erilaistuminen on puolestaan yhteydessä siihen, miten ihmiset viestivät ja ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Horisontaalisen organisaatiorakenteen määräämän työnjaon vaikutuksesta syntynyt osasto- tai yksikköjako vaikuttaa työntekijöiden ajattelutapaan, työasenteisiin, työhön sitoutumiseen sekä organisaatioon. (Juuti 1989: 211–212.)

Elorannan (1977: 64) mielestä organisaation rakenteen voidaan ajatella syntyvän siitä, kun kokonaistehtävä jaetaan osatehtäviksi ja osatoimiksi. Muodostettujen osatoimien hoitajat voivat puolestaan jakaa tehtäviään edelleen, mikä johtaa vähitellen syntyvistä tasoista muodostuvaan hierarkkiseen organisaatiorakenteeseen. Organisaatio tarvitsee arvovaltahierarkian, jotta se pystyisi koordinoimaan, valvomaan, ohjaamaan ja johtamaan useiden yksiköiden toimintaa. Tämän johdosta organisaatiossa työskentelevien yksiköiden on alistuttava jonkinlaiseen arvovaltaan, jotta yhteisen päämäärän saavuttaminen turvattaisiin. (Schein 1969: 19.)

Organisaation ympäristö vaikuttaa sen toimintaan. Ympäristö voi olla monimutkainen tai yksinkertainen samalla, kun se voi olla vakaa tai dynaaminen. Monimutkainen ja vakaa ympäristö edellyttää hajauttamista ja byrokratiaa, monimutkainen dynaaminen ympäristö hajauttamista ja orgaanisuutta. Yksinkertainen ja vakaa ympäristö puolestaan edellyttää keskittämistä ja byrokratiaa, kun taas yksinkertainen ja dynaaminen ympäristö keskittämistä ja orgaanisuutta. (Mintzberg 1979: 285–287.)

Organisaation ympäristö voidaan luokitella sen vakauden ja muuttuvuuden piirteillä ja niillä on suuri merkitys organisaation rakentumiselle. On osoitettu, että vakaisissa ympäristöissä toimivilla organisaatioilla on yleensä melko virallinen organisaatorakenne. Muutosrikkaassa ympäristössä organisaatioiden rakenteen tulisi muodostua eläväksi eli orgaaniseksi. Tällaisessa ympäristössä toimivilla organisaatioilla on lisäksi yleensä väljemmät säännöt ja työnjako sekä enemmän tilapäisiä projektiryhmiä. (Gorpe 1984: 177.)

Perinteinen hallintokeskeinen byrokraattinen organisaatiomalli soveltuu huonosti ympäristöön, jossa tehtävät ovat suoritusastoltaan vaihtelevia, vaativia ja monimutkaisia (Kiviniemi 1989: 29). Orgaaninen rakenne puolestaan reagoi ja sopeuttaa itsensä ympäristön muuttumiseen luonnollisella tavalla ja inhimillisen toiminnan seurauksena. Kyseinen rakenne on altis ympäristön vaikutuksille ja sen olemassaolo on riippuvainen kyvystä sopeutua ulkoisiin vaikutteisiin. Tyypillisimpiä orgaanisia organisaatioita ovat asiantuntijaorganisaatiot ja projektiorganisaatiot. (Salminen 2002: 75–76.) Väitetään, että muuttuvissa ja monimutkaisissa tilanteissa tarvitaan mahdollisimman orgaanista organisaatorakennetta. Jos kuitenkin tilanteet muuttuvat hämmentäviksi, tarvitsee organisaatio byrokraattisuuden mukanaan tuomaa vakautta, turvallisuutta ja jatkuvuutta. (Sveiby & Risling 1987: 169.)

2.1.3. Muutos

Muutoksen käsite on hyvin moniulotteinen. Sen määrittely riippuu paljolti siitä, mistä näkökulmasta sitä tarkastellaan. Tämän työn aiheen kannalta on tärkeää tarkastella muutosta organisaation kannalta. Jotta voitaisiin ymmärtää, mitä muutoksella tarkoite-

taan, tulee sille antaa jonkinlainen määritelmä. Hallinnon ja organisaatioiden muutoksen perusulottuvuuksia on kolme. Nämä perusulottuvuudet ovat 1) muutos tilasta toiseen tapahtuvana ajallisena muutoksena, 2) muutos reformina ja 3) muutos kasvuna. (Salminen 2002: 34.)

Muutos tilasta toiseen tapahtuvana ajallisena muutoksena koskee hallinnon rakenteita, prosesseja ja henkilöstöä. Tämänäyttöinen muutos on organisaatioissa usein pitkän aikavälin muuttumista ja sopeutumista uusiin ympäristön muuttumisesta aiheutuviin tilanteisiin. Muutos voi olla myös organisaatiokulttuurin muutosta, mikä ilmenee eritoten arvojen ja tapojen institutionalisoitumisena. Muutos voi tapahtua suuntaan tai toiseen ja siksi muutos voi olla myös muuttumattomuutta eli staattisen tilan jatkumista. (Salminen 2002: 34.)

Muutos reformina viittaa hallinnon rakenteiden, prosessien ja henkilöstön tietoiseen uudistustyöhön. Muutos on kyseessä olevassa tapauksessa säännönmukaisesti haluttua, tietoista ja tiettyyn suuntaan ohjattua. Muutos kasvuna taas viittaa hallinnon rakenteiden, prosessien ja henkilöstön kasvamiseen eli lisääntymiseen määrällisesti. Kasvu on rakenteisiin ja prosesseihin liittyvä käsite. Kasvu on muutosta silloin, kun kasvulla muutetaan jotain joksikin toiseksi. Näin on esimerkiksi siinä tapauksessa, että organisaatioiden rakenteet lisääntyvät määrällisesti. Organisaatiot toisin sanoen kasvavat enemmän kuin aiemmin suhteessa muihin organisaatioihin. (Emt. 34.) Organisaation muutoksessa on kyse organisaation ns. kehyksen rikkomisesta, jonka avulla pystytään tarkastelemaan organisaation toiminnassa hallitsevia asioita objektiivisesti. Tällöin on tärkeää ennen kaikkea nostaa esille kysymyksiä, joita muutokset tuovat tullessaan ja etsiä niihin myös vastauksia. (Arndt & Bigelow 2005: 19.)

Organisaation transformaatioksikin kutsutulla muutoksella viitataan syvälliseen, suureen muutokseen, joka alkaa organisaation toiminnan perusteista. Tähän muutokseen liittyy organisaation arvojen ja paradigmojen kyseenalaistaminen ja uudelleen määrittely. Tällöin on kyseessä tietoisesti toteutettu muutosohjelma. Tarkasteltaessa organisaation muutosta mikrotasolla on tällöin kyse organisaation sisäisistä toiminnoista.

Makrotason tarkastelussa keskitytään erityisesti organisaation ympäristöön. (Tikkanen & Pölonen 1996: 16.)

Van de Venin ja Poole (1995: 512) puolestaan näkevät muutoksen organisaatiossa olevan eräänlainen tapahtuma, empiirisesti ajan myötä havaittavissa oleva erilaisuus organisaatiokokonaisuuden muodossa, laadussa tai tilassa. Kokonaisuudella he viittaavat yksittäiseen työpaikkaan, työryhmään, organisaation strategiaan, ohjelmaan, tuotteeseen tai koko organisaatioon.

Burnes (1992: 152–160) jaottelee muutoksen tarkastelun näkökulmat kolmeen koulukuntaan. Nämä koulukunnat ovat yksilökoulukunta, ryhmädynamiikka-koulukunta ja avoimen järjestelmän koulukunta. Yksilökoulukunta pitää yksilöä ja sen roolia muutoksessa ensisijaisen tärkeänä. Ryhmädynamiikka-koulukunta puolestaan korostaa ryhmän ja sen käyttäytymisen merkitystä muutoksessa. Avoimen järjestelmän koulukunnan mukaan organisaatiota ja sen muutosta tulee tarkastella kokonaisvaltaisesti suhteessa ympäristöön. Näistä lähestymistavoista organisaation ja ympäristön suhteita korostava tarkastelunäkökulma sopii parhaiten julkisen sektorin organisaation muutoksen tarkasteluun.

Yhden alueen tai ulottuvuuden muuttuessa organisaatiossa, vaikuttaa sen muutos luonnollisesti organisaation muihinkin osiin. Organisaation muutoksessa on kyse sekä järjestelmien ja toimintatapojen että voimavarojen uudelleen kohdentamisesta. Toisaalta siinä on kyse myös ihmisten välisen vuorovaikutuksen, päätöksentekoon osallistuvien ja toimintaa toteuttavien tavoitteiden, toiveiden, tarpeiden ja suhtautumisten muutoksista. (Ylikoski 1993: 97.)

Organisaation muutosta voidaan tarkastella sen mukaan, mihin muutos organisaatiossa kohdistuu. Muutoksen kohteena voivat olla joko yhdessä tai erikseen esimerkiksi strategiat, rakenteet, henkilöstö, rahoitus, teknologia, työtehtävät, kulttuuri, sidosryhmät, valta, politiikka, säännöt, asiakkaat, toimintatavat ja johtaminen. Muutos voi siis kohdistua niin ihmisiin, asioihin kuin myös rakenteisiin. (Cao, Clark & Lehaney 2000: 188.)

Muutoksen laajuutta voidaan jäsentää strategian, rakenteen, henkilöstön ja ideologian suhteen. Muutoksen laajuudella tarkoitetaan sitä, kuinka kattavasti muutos kohdistuu eri yksiköihin ja sen prosesseihin sekä kuinka paljon ihmisiä muutokseen osallistuu. Muutoksen syvällisyydellä tarkoitetaan, kuinka paljon käytännön toimia syvemmälle, kuten toimintamalleihin, ajattelutapaan ja arvoihin asti, muutos kohdistuu. (Martola & Santala 1997: 38–41.)

Organisaatiossa tapahtuvat muutokset voidaan luokitella muutoksen vaikuttavuuden perusteella ensimmäisen (first-order change) ja toisen asteen (second-order change) muutoksiin. Ensimmäisen asteen muutos sisältää pieniä parannuksia ja uudistuksia, jotka liittyvät usein luonnolliseen kasvuun ja kehitykseen. Toisen asteen muutokset ovat luonteeltaan laadullisia, voimakkaasti uudistavia ja murroksia aiheuttavia. Ensimmäisen asteen muutokset nähdään lineaarisina kehityksinä ja toisen asteen muutokset epäjatkuvin ja turbulenteina. (Strömmer 1999: 88.) Muutokset voidaan jakaa myös ns. koviin ja pehmeisiin muutoksiin. Rakenteisiin ja ohjausjärjestelmiin kohdistuvat muutokset ovat kovia muutoksia. Pehmeät muutokset ovat luonteeltaan sellaisia, jotka eivät suoraan ole todennettavissa rakenteista ja säädöksistä, kuten muutokset henkilöstössä ja kulttuurissa. (Temmes 1994: 32.)

Muutoksen tarkastelu erilaisten vaiheiden kautta etenevänä prosessina on eräs tapa tarkastella muutosprosessia. Haveri & Majoinen (2000: 35) viittaavat, muutosprosessin tarkastelussa, alun perin Kurt Lewinin esittämään kolmivaiheiseen muutosprosessin kuvaukseen (unfreezing, moving, refreezing). Ensimmäinen vaihe sisältää muutosvalmiuden vaiheen, johon kuuluu nykyisen tasapainotilan purkaminen. Toinen vaihe sisältää varsinaisen muutoksen, joka sisältää uuden organisaation ja toimintatavan luomisen. Kolmas vaihe sisältää muutoksen jäädyttämisen, jossa pyritään integroimaan aikaansaatua muutos osaksi kulttuuria ja käytöstä.

Nadler (1988: 70–71) tarkastelee muutosta sen laajuuden ja aikaulottuvuuden mukaan. Muutoksen laajuudella viitataan siihen, onko muutos jatkuvaa pienempiin organisaation osiin ja toimintoihin liittyvää kehittämistyötä vai strateginen ja näin ollen koko organisaatiota koskeva muutos. Aikaulottuvuudella muutos voidaan luokitella sen mukaan,

ennakoidaanko odotettavissa olevia tapahtumia, vai onko muutos reaktiivinen eli jo tapahtuneita asioita, tavallisesti viitataan organisaation toimintaympäristön ulkoisiin taustatekijöihin, vastaava. Muutoksen laajuus- ja aikaulottuvuudet yhdistämällä saadaan aikaan taulukon 1 mukainen nelikenttä. Nelikentässä muutoksen perustyyppiä ovat virittäminen (Tuning), sopeuttaminen (Adaptation), uudelleensuuntautuminen (Reorientation) sekä uudelleenluominen (Re-creation).

Taulukko 1. Muutostyypit Nadlerin (1988: 71–72) mukaan.

MUUTOKSEN LAAJUUS

		Kehittämismuutos (Incremental)	Strateginen muutos (Strategic)
MUUTOKSEN AJOITUS	Ennakoiva muutos (Anticipatory)	Virittäminen (Tuning) Pyrkimys lisätä tehokkuutta, ei välittömiä ongelmia	Uudelleensuuntautuminen (Reorientation) Ulkoisia muutospaineita odotettavissa, ei äkillisiä nykyisen järjestelmän muutosta
	Reagoiva muutos (Reactive)	Sopeuttaminen (Adaptation) Toiminnan tarkistaminen ulkoisten paineiden takia	Uudelleenluominen (Re-creation) Ulkoiset uhat vaativat radikaalia irrottautumista entisestä

Muutoksen perustyypeistä virittämisellä viitataan hienosäätämiseen tai kehittämiseen, jonka tavoitteena on tehokkuuden parantaminen tulevia tapahtumia ennakoiden. Sopeuttamisessa on puolestaan kyse toiminnan tarkistamisesta, joka tehdään olemassa olevien muutospainneiden takia. Uudelleensuuntautumisella tarkoitetaan koko organisaatiota muokkaavaa strategista muutosta, joka toteutetaan ennakoivasti ennustettavissa olevien muutospainneiden vuoksi. Uudelleenluomisessa on puolestaan kyseessä radikaali strateginen muutos, johon joudutaan ulkoisten uhkien painostuksesta. (Nadler 1988: 71–72.)

McMillanin (2004: 67) mukaan perinteinen, mekaaninen näkemys kuvaa muutoksen lineaarisena, epänormaalina ja häiritsevänä tapahtumana, jolla on tuhoisia vaikutuksia. Toisaalta muutosta pidetään kontrolloitavissa olevana ilmiönä, jolla on selkeä syy-seuraussuhde. Uudemmat, dynaamiset näkemykset muutoksesta puolestaan näkevät muutoksen epälineaarisenä, normaalina ja jatkuvana olotilana. Muutos voi olla sekä vähittäinen että mullistava. Lisäksi muutos nähdään kontrolloimattomana, se on luova ja sekasortoinen sekä täynnä mahdollisuuksia. Usein muutos liitetään myös oppimiseen. Taulukossa 2 on esitetty näitä erilaisia havaintoja ja näkemyksiä muutoksesta.

Taulukko 2. Havaintoja ja näkemyksiä muutoksesta mukailten McMillan (2004: 67).

Muutos on perinteisen, mekanistisen näkemyksen mukaan..	Muutos on uuden, dynaamisen näkemyksen mukaan..
• lineaarinen	• epälineaarinen
• epänormaali	• normaali
• syyn ja seurauksen sisältävä	• mullistava ja vähittäinen
• häiritsevä	• jatkuva
• vähittäinen	• oppimista sisältävä
• tuhoisa	• sekasortoinen
• kontrolloitavissa	• luova ja kontrolloimaton
• tapahtuma	• täynnä mahdollisuuksia

2.2. Organisaatiomallit

Hallintotieteestä voidaan nostaa esiin yksittäisiä organisaatiotutkijoita, jotka ovat luoneet erilaisia organisaatiojaotteluita. Eräs keskeisimmistä organisaatiotutkijoista on Henry Mintzberg, joka on luonut viiden organisaation rakennetyypin jaottelun. Mintzberg jakaa organisaation rakennetyypit yksinkertaiseen rakenteeseen, konebyrokraatiaan, asiantuntijabyrokraatiaan, jakautuneeseen tai hajautuneeseen rakenteeseen sekä adhokratiaan. Mintzbergin ajatuksena rakenteiden kohdalla oli se, että organisaatioissa vaikuttaa voimia, jotka ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa keskenään ja muodostavat näin tietynlaisia rakennelmia. (Rissanen, Sääski & Vornanen 1996: 39.)

Tässä työssä tarkastellaan byrokraattista ja orgaanista organisaatiota. Perusteluna tälle voidaan todeta, että kyseiset organisaatiomallit esiintyvät monien organisaatiotutkijoiden organisaatiotyypittelyissä kuten Mintzbergin kohdalla tullaan huomaamaan. Mintzbergin lisäksi byrokraattinen-orgaaninen-jaottelua ovat tehneet omista näkökulmistaan muun muassa Burns-Stalker, Morgan ja Scott. Mainittakoon, että Burns-Stalker käyttävät jaottelussaan termejä mekanistinen ja orgaaninen kun taas Morganin ajattelussa byrokraattinen on korvattu konemetafooralla ja orgaaninen organismimetafooralla. Scott käyttää jaottelussaan termejä suljettu järjestelmä ja avoin järjestelmä. (Salminen 2002: 75.) Seuraavassa käydään lyhyesti läpi Mintzbergin viiden organisaatiotyypin jaottelu.

Jaottelun ensimmäisessä tyypissä eli yksinkertaisessa rakenteessa päätöksenteko on keskitettyä ja johtamisen menetelmänä sovelletaan suoraa johtamista. Tämän rakenteen omaavat organisaatiot ovat usein pieniä ja nuoria sekä tekniikaltaan vaatimattomia. Organisaation teknostrukturi eli innovoiva rakenne on vaatimaton ja tukihenkilöstöä on vähän. Myös suunnittelua, koulutusta ja yhteyksiä muihin organisaatioihin on niukanlaisesti. Rakenteen voisi luokitella orgaaniseksi. Yksinkertaisen rakenteen omaavan organisaation ympäristöä voidaan pitää dynaamisena, mutta ei kovinkaan kompleksisena. (Mintzberg 1979: 305–313; Rissanen, Sääsäski & Vornanen 1996: 39.)

Konebyrokratian pyrkimyksenä on työnkulun standardointi eli yhdenmukaistaminen. Tämän tyyppiset organisaatiot ovat usein vanhoja ja suuria. Niiden teknologia ei ole pitkälle automatisoitua ja työ on luonteeltaan rutiininomaista. Organisaation rakenteet ovat säänneltyjä kokonaisvaltaisia koneistoja, jotka ilmentävät yhteiskuntamme byrokratiakoneistoja. Organisaation operatiivinen taso tekee pitkälle rationalisoitua työtä, joka ei edellytä korkeaa koulutustasoa. Konebyrokratia rakentuu työvaiheiden vakioimiseen, jolloin teknorakenteen osuus helposti kasvaa. Tästä johtuen standardoinnista vastaavilla suunnittelijoilla on merkittävä epävirallinen valta, koska he määrittävät kaikkien työn. Konebyrokratia voi olla parhaimmillaan erittäinkin tehokas organisaatiotyyppi siitä huolimatta, että se kohtelee ihmisiä vain välineinä. (Mintzberg 1979: 314–347; Rissanen, Sääsäski & Vornanen 1996: 40.)

Asiantuntijabyrokratiassa keskeisessä asemassa on operatiivinen taso. Operatiivisella tasolla työskentelevien ihmisten pyrkimyksenä on vähentää hallinnollisten rakenteiden valtaa suhteessa omaan työhönsä. Tämän tyyppin organisaatiot ovat luonteeltaan monimutkaisia, jonka johdosta ammatin suorittajan on harjoitettava myös valvontaa. Työn standardoinnin seurauksena organisaatiosta tulee usein byrokraattinen. Byrokratian lisääntyminen johtuu usein organisaation ulkopuolisen maailman vaatimuksesta. Tässä tapauksessa organisaatio voi olla byrokraattinen siitä huolimatta, vaikka valtaa ei olekaan keskitetty. (Mintzberg 1979: 348–379; Rissanen, Sääski & Vornanen 1996: 40–41.)

Jakautuneessa tai hajautetussa organisaatiossa merkittävimpään asemaan nousee keski-johto. Tämän tyyppin organisaatiot ovat usein vanhoja ja suuria. Jakautuneen organisaation rakenne ei ole niinkään yhdistetty, vaan se koostuu puoli-itsenäisistä yksiköistä, joita yhdistää keskitetty hallinto. Jos organisaation eriytyneiden osien välillä ei ole riittävää yhteyttä on vaarana se, että organisaatio särkyä itsenäisiksi yksiköiksi. Näiden organisaatioiden välillä tarvitaan hyvin usein myös järjestäytyneitä toimintaa, jotta saavutetaan hajautetun mallin tuomia etuja. Tämä varmistetaan valvonnalla, josta käytännön esimerkkinä on tulosraportointi. Jakautunutta organisaatioajattelua voidaan pitää jonkinlaisena vastavetona konebyrokratialle, koska siinä yritetään murtaa byrokratiaa perustamalla itsenäisiä tulosityksiköitä. (Mintzberg 1979: 380–430; Rissanen, Sääski & Vornanen 1996: 41.)

Viidennestä ja viimeisestä organisaatiotyypistä käytetään nimitystä adhokratia. Aikaisemmin mainitut organisaatiotyypit eivät ole suosineet uusien ratkaisujen etsimistä. Ne ovat pikemminkin olleet luonteeltaan suorittavia, eivätkä ongelmia ratkaisevia. Adhokratia operoi varsin monimutkaisessa ja dynaamisessa ympäristössä. Sillä on hyvin vähän virallisia käyttäytymismalleja. Adhokratiassa kannustetaan erikoistumiseen tähtäävään koulutukseen ja sen pyrkimyksenä onkin, että asiantuntijat ryhmitellään markkinapohjaisiin projektiryhmiin. Adhokratian rakennetta voidaan luonnehtia orgaaniseksi. Uusien innovaatioiden tekeminen merkitsee vanhojen rutiinien rikkomista, jolloin organisaatiossa ei voida tukeutua standardointiin. Tämän tyyppin organisaatio elää jatkuvassa muutoksessa, joten sen toimintaa on vaikea ennustaa. Adhokratiaa pidetäänkin hyvin

epävakaana organisaationa, josta helposti kehittyy esimerkiksi jakautunut tai ammatillinen byrokraatia. (Mintzberg 1979: 431–467; Rissanen, Sääski & Vornanen 1996: 41–42.)

2.2.1. Byrokraattinen organisaatio

Tarkasteltaessa byrokraattista organisaatiota on hyvä ensin perehtyä siihen, mitä byrokraatialla tarkoitetaan. Yleisten organisaatioteorioiden piirissä byrokraatialla on useimmiten viitattu suurten organisaatioiden hallintoon. Tätä on perusteltu sillä, että riippumatta siitä, onko organisaatio yksityinen vai julkinen niin se bykrokratoituu kun sen koko kasvaa. Tällöin tarvitaan kirjallista sääntelyä, selkeää yksikköjakoa, selviä menettelytapoja ja taitojen standardisointia. Byrokraatialla on tarkoitettu myös keskitetysti ohjattua hallintoa, jossa valta on keskitetty yhdelle tai muutamalle taholle. Tässä yhteydessä on puhuttu myös ns. "monoliittisestä byrokraatiasta", jossa yksittäiset organisaatiot ovat epäitsenäisiä ja samalla kykenemättömiä korjaamaan omaa toimintaansa ympäristössä tapahtuvien muutosten ja uusien tarpeiden mukaisesti. (Vartola 2005: 18.)

Teorian byrokraatiasta esitti Max Weber teoksessaan *Wirtschaft und Gesellschaft*. Teoriaa pidetään eräänä yhteiskuntatieteen perusteorianana. Weber esittää teoksessaan, että vastaus mahdollisimman rationaaliseen ja tehokkaaseen hallinnon järjestämiseen on byrokraatia. Hänen mukaansa kehittyneellä byrokraatialla on seuraavassa esitetyt ominaisuudet. Byrokraatia on sääntöjen sitomien virallisten funktioiden pysyvä organisaatio. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi ministeriölakiin perustuvaa valtioneuvoston pysyväisluonteista jakoa alamuodostelmiin kuten osastoihin ja pääyksiköihin. Jokaisella organisaatiolla on tarkoin määritelty toimivalta, johon kuuluu velvollisuus suorittaa työnjaon mukaiset tehtävät. Näihin tehtäviin kuuluvat auktoriteettiaseman ylläpitäminen, joka sisältää oikeuden antaa käskyjä, ja pakkokeinojen järjestelmän ylläpitäminen sekä määräykset niiden käyttöedellytyksistä. Esimerkiksi poliisilla on toimivalta pidättää tai käyttää aseita tarkoin määritellyin edellytyksin. (Emt. 20.)

Byrokraatiassa hallitsee virkahierarkian periaate. Tällä tarkoitetaan sitä, että jokaisella on vain yksi esimies ja jokainen tietää, mikä on hänen paikkansa organisaatiossa. Kaiken toiminnan perustana ovat oikeudelliset normit, joiden soveltaminen edellyttää tiettyä

koulutusta sekä erityistä virkamiesasemaa. Byrokratian ominaisuuksiin kuuluu, että virkamiehet eivät voi omistaa hallinnon ja tuotannon välineitä. Virkamiehillä ei ole etuoikeutta virkaansa. Ominaista on myös se, että kaikki hallinnolliset päätökset ja säädökset taltioidaan kirjallisesti. (Emt. 21.)

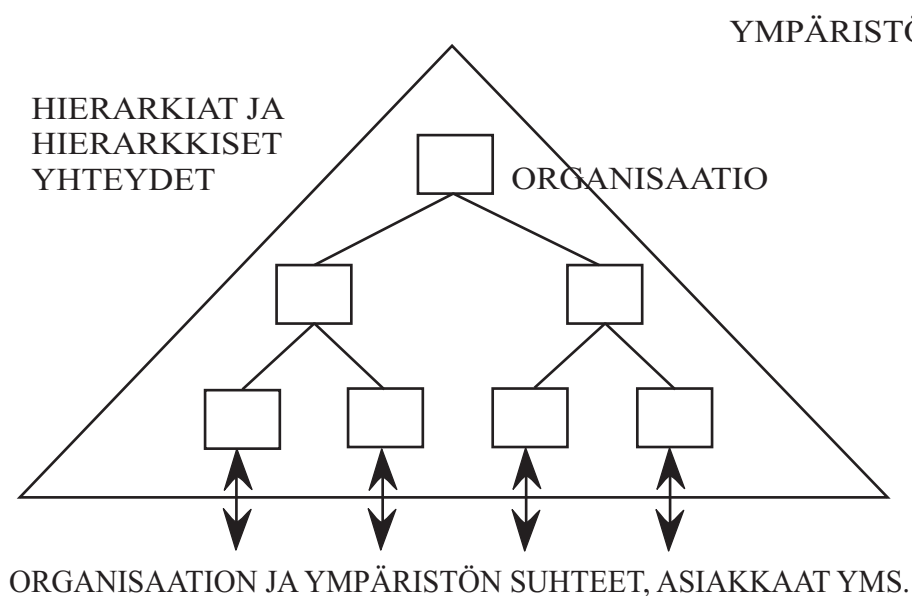
Byrokraattisen organisaation rakenne on vakaa ja pysyvä, joka toimii organisaation osien perustana. Julkisessa hallinnossa, kuten valtionhallinnossa ja kunnallishallinnossa, ylemmät viranomaiset erotetaan alemmista viranomaisista. Tämä tarkoittaa yksinkertaisesti sitä, että ylemmissä hierarkioissa muotoillaan politiikkaa ja alemmissä hierarkioissa toimeenpannaan tehtyjä päätöksiä. Ylempää organisaatiotasoa edustavat ylemmät viranomaiset ovat vallankäytön keskiössä, kun taas alemmalla organisaatiotasolla työskentelevät ovat alisteisia ylemmän tason päätöksille. (Salminen 2002: 67–68.)

Byrokraattisen organisaation rakennetta ilmentää sen pysyvyys. Pysyvyyttä voidaan lähestyä sen toiminnan luonteen kautta. Byrokraattinen organisaatio on pysyvä, koska sen toiminta perustuu sääntöjen sitomiin virallisiin tehtäviin. Byrokratiassa kaiken toiminnan tulee perustua lakiin. Esimerkiksi valtionhallinnossa ministeriölaki jakaa ministeriöt pysyväisluonteisesti tietyyppisiin alamuodostelmiin kuten osastoihin ja pääyksiköihin, joilla kaikilla on tarkoin määritellyt tehtävät. Tämän tyyppistä jakoa voidaan periaatteessa soveltaa kaikissa, valtioneuvostoon kuuluvien ministeriöiden hallinnonalojen, organisaatioissa. (Vartola 2004: 20–22.)

Byrokraattisen organisaation toiminnassa korostuu hierarkkisuus. Määritelmän mukaan hierarkkisuudella tarkoitetaan pystysuuntaista työnjakoa, jossa alempi taso on alisteisessa suhteessa ylempään tasoon. Hierarkkisuus on myös omiaan korostamaan jyrkkää arvojärjestystä näiden tasojen välillä. (Sinkkonen & Nikkilä 1988: 225.) Hierarkkisuutta perustellaan usein selkeän vastuunjaon ja valtasuhteiden avulla. Yksittäiseen työntekijään hierarkkisuus saattaa vaikuttaa siten, että hän kadottaa henkilökohtaisen näkemyksensä sekä oman työyksikkönsä toiminnasta että koko organisaation toiminnasta. (Ketola & Kevätsalo 1994: 92.)

Käskyvaltaisuus korostuu byrokraattisessa organisaatiossa, jota ilmentää se, että käskyt ja ohjeet kulkevat ylhäältä alaspäin ns. virallisen tien kautta. Byrokraattisessa organisaatiossa työskentelevien suhteet rakentuvat selkeiden ja erityisten vastualueiden mukaan. Julkisessa hallinnossa on esimerkiksi käytössä virkavelvollisuudet ja muut toimivaltaa koskevat säännökset, joista on säädetty muun muassa asetuksilla, virastojen ohje- ja johtosäännöillä, kirjallisilla työjärjestyksillä ja muilla pysyväismääräyksillä. Hallinnossa korostuu henkilökunnan muodollinen pätevyys ja virkoihin edellytetään tiettyä tutkintoa. (Salminen 2002: 64, 67–68.)

Kuviossa 3 on kuvattu byrokraattinen organisaatio yksinkertaistetussa muodossa. Kuvio esittää organisaation muotoa, sen sisäistä ja ulkoista rakennetta, organisaation eri osien suhteita toisiinsa sekä organisaation suhdetta ympäristöönsä.



Kuvio 3. Byrokraattisen organisaation perustyyppi (Salminen 2002: 67).

Organisaatiossa informaatio ja asioista tiedottaminen siirtyvät organisaation muodollisen rakenteen mukaan esimieheltä alaiselle ja johto-organisaatiosta alempiin yksiköihin. Byrokraattisen organisaation suhde ympäristöön nojaa siihen olettamukseen, että ympä-

ristö on ennustettavissa oleva ja vakaa. Henkilöstön asema määrittyy organisaation byrokraattisen rakenteen ja byrokraattisten toimintaprosessien mukaisesti. Byrokraattisessa organisaatiossa työntekijöiden lojaliteetti kohdistuu ensisijaisesti esimieheen. Varsinainen tehtävänjako organisaatiossa noudattelee hallinnollista tehtäväjakoja. Tällä tarkoitetaan sitä, että tehtäväkokonaisuudet on jaettu osiin ja osat on organisoitu hallinnollisten tehtävien ja alatehtävien mukaan. (Salminen 2002: 68.)

Hallinnollisen tehtävänjaon, jossa tehtävät on jaettu osiin, voidaan katsoa perustuvan lineaaris-analyttiselle idealle. Kyseiselle idealle on tyypillistä organisaation johtajuuden erittelemineen osiin, niitä vastaaviin toimintoihin, osastoihin sekä osastoista vastaaviin henkilöihin. Analyttis-lineaarinen ajattelu perustuu sille olettamukselle, että kun jokaiselle osoitetaan oma paikka, saadaan organisaatio toimimaan parhaiten. Näin ollen henkilöstön jäsenet ovat ikään kuin eräänlaisen koneiston osia, joilla on tietty spesifi tehtävä organisaatiossa. Kyseisen idean toteuttamista myös jatkuvasti valvotaan erilaisin mekanismein, mikä johtaa ajatteluun jokaisen työntekijän pysymisestä omassa ns. kolossaan organisaatorakenteessa. (Nurmi 1988: 27.)

Byrokraattinen organisaatiomalli pitää sisällään niin etuja kuin haittojakin. Sen vahvuuksina pidetään tarkkuutta, luotettavuutta, valvonnan helppoutta ja kykyä integroida suuri määrä ihmistyötä silloin, kun tehtävät ovat yksinkertaisia, toistuvia ja ennustettavia. Byrokratian avulla pyritään yhdenmukaistamaan työtä ja siksi byrokraattisella organisaatiomallilla voidaan taata muun muassa asiakkaan oikeusturvan toteutuminen. (Kiviniemi 1989: 25–27.)

Byrokraattinen organisaatio on kaiken kaikkiaan hyvin funktionaalinen kokonaisuus, jossa jokainen hoitaa omaa aluettaan (Morgan 1989b: 30–31). Byrokraattinen organisaatio soveltuu malliksi pysyviin olosuhteisiin, jossa korostuvat ympäristön vakaus ja muuttumattomuus. (Rissanen, Sääsäski & Vornanen 1996: 35). Tästä johtuen se ei sovellu organisaatiomalliksi silloin, kun suoritustason tehtävät ovat vaihtelevia ja vaativia tai ympäristö muuttuu nopeasti (Kiviniemi 1989: 25–27).

2.2.2. Orgaaninen organisaatio

Orgaanisen organisaation on katsottu olevan seurausta siitä nopeasta muutoksesta, joka kehittyneissä yhteiskunnissa on viime vuosikymmenten aikana läpikäyty. Kyseisiä organisaatioita on luonnehdittu joustaviksi järjestelmiksi, jotka kykenevät vastaamaan alati muuttuvan ympäristön asettamiin vaatimuksiin. Täten orgaanista organisaatiota voidaan pitää sopivampana muuttuviin olosuhteisiin (Rissanen, Sääski & Vornanen 1996: 36). Orgaaninen organisaatiomuoto on vastakohta byrokraattiselle organisaatiolle, jonka esiintymisympäristön on todettu olevan muuttumaton ja vakaa. (Krogars 1995: 48.)

Orgaaninen organisaatio kykenee mukautumaan tiettyihin spesifeihin olosuhteisiin (Morgan 1989b: 39). Organisaationäkemyksen mukaan byrokratia nähdään tavoiteratio-naalisen toiminnan tuloksena ja siten myös keinotekoisena järjestelmänä. Orgaanisuus taas mielletään avoimeksi, luonnollista kehitystä mukailevaksi ilmiöksi, jossa prosessit ovat jatkuvassa vaihdannassa ympäristönsä kanssa. Organisaation sisäiset prosessit korostavat vuorovaikutusta, konsultoivaa viestintää sekä verkkomaisuutta organisaation valvonnassa ja kommunikoinnissa. (Salminen 2002: 74–76.) Viestinnän nähdään perustuvan enemmänkin asiantuntemukseen kuin yksikön johtajan kaikkitietäväisyyteen. Tiedonkulku perustuu organisaatiossa hajauttamiseen. Tällä tarkoitetaan sitä, että tieto hajaantuu organisaatiossa tasapuolisesti kaikille tasoille. (Rissanen, Sääski & Vornanen 1996: 35.)

Työntekijöiden toimenkuvaan orgaaninen organisaatio vaikuttaa keskeisesti. Se vaikuttaa muun muassa siten, että työtehtävät muuttuvat ja yhteistyötä tehdään enemmän myös organisaation muiden jäsenten kanssa. Organisaation toiminnassa on keskeistä myös yksilön korostaminen. Tämä ilmenee työntekijän työtehtävien suoralla yhteydellä organisaation toimintaan kokonaisuutena, jolloin he myös samaistuvat organisaatioon. (Rissanen, Sääski & Vornanen 1996: 35.)

Orgaaninen organisaatiomuoto on kytkettävissä kahteen keskeiseen teoriaan, jotka ovat systeemiteoria ja kontingenssiteoria. Systeemiteoriaan orgaaninen organisaatio liittyy

siten, että organisaatio ajatellaan avoimeksi systeemiksi suhteessa ympäristöönsä. Tämä rakentuu ajatukselle, että organisaatiot ovat jatkuvassa vaihdannassa ympäristönsä kanssa ja vain tämän kyseisen ehdon toteutuessa nämä organisaatiot kykenevät selviytymään. Kontingenssiteoriaan orgaaninen organisaatio kytkeytyy siten, että keskeisimmiksi kysymyksiksi nousevat organisaation sisäisten tarpeiden tasapainottaminen ja mukauttaminen ulkoisiin olosuhteisiin. Tällaiset vaateet nostavat esille muun muassa erityyppisten alajärjestelmien integroinnin organisaatiokokonaisuuteen. (Morgan 1989b: 39–56.)

Kontingenssiteorian mukaan ei ole olemassa yhtä ja ainoa tapaa suunnitella tai kehittää organisaatiota. Sen mukaan organisaation rakenne jäsentyy pitkälti tilannetekijöiden perusteella. Tilannetekijöitä ovat muun muassa organisaation ikä, tekniikka, ympäristö ja organisaation ulkopuoliset suhteet. Organisaation rakenteiden on vastattava eri tilannetekijöissä ja organisaation ympäristössä tapahtuneita muutoksia. Organisaation ja sen ympäristön on siis oltava yhteensopivat. Teorian yhtenä perusoletuksena on se, että kun organisaation toiminta on hyvin suunniteltua, työntekijöiden tarpeet tulevat paremmin huomioituiksi. (Rissanen, Sääski & Vornanen 1996: 37.)

Ideaalimallina orgaaniselle organisaatiolle voidaan pitää verkosto-organisaatiota. Määritelmän mukaan verkosto-organisaatio on organisaatio, jonka rakenne muistuttaa verkostoa (Morgan 1989a: 64–69; Lumijärvi 1992: 94–96). Sille ei sinällään löydy vastinetta reaali maailmasta, mutta se kuvaa verkostoitumisen ideaalin ilmentymiä organisaatiotasolla tarkasteltuna. Verkosto-organisaation ideaalityyppi kuvaa niitä mahdollisuuksia, joita orgaanisuutta ilmentävä verkostoteoreettinen malli tarjoaa. (Krogars 1995: 59.)

Verkosto-organisaation rakenne on tähden muotoinen, jossa on keskus, mistä sitten johdetaan yhteydet organisaation muihin osiin. Yleensä organisaatio on totuttu esittämään selkeästi hahmotettuna kokonaisuutena, jonka organisaatiokaavio ilmentää sen osien välisiä suhteita. Verkosto-organisaation kohdalla asetelma on kuitenkin erilainen. Organisaatioon kuuluu useita osia, jotka saattavat edelleen toimia jonkin toisen verkosto-organisaation osina. Tämä saattaa johtaa kaaosta muistuttavaan tilanteeseen, perinte-

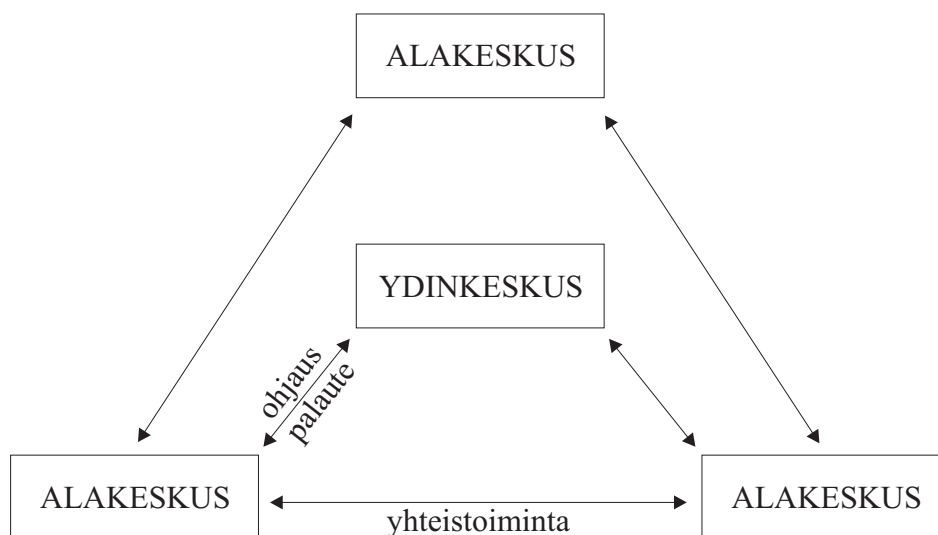
seen ajatteluun verrattuna. Kaaos on kuitenkin näennäistä, koska verkosto-organisaation synnyttämä tarve on organisaation koossa pitävä voima. Organisaation osat kuuluvat verkosto-organisaatioon, koska ne hyötyvät siitä. (Krogars 1995: 60.)

Yksi keskeisimmistä verkosto-organisaation sisäisiä suhteita kuvaavista tekijöistä on jäykän hierarkian korvautuminen joustavammilla rakenteilla. Kun organisaatio siirtyy kohti verkosto-organisaation mallia, se käy läpi kaksivaiheisen prosessin. Ensimmäinen vaihe sisältää hierarkkisuuden muuttamisen organisaation kaikilla tasoilla kohti joustavampia verkostoja. Toisessa vaiheessa organisaatiokokonaisuutta pyritään hajauttamaan pienemmiksi yksiköiksi. Hierarkkisuuden vähentymisen seurauksena organisaatiosta muodostuu horisontaalisesti leveä, kun vertikaalinen tekijä pienentyy. (Ollus ym. 1990: 36–37.)

Merkittävän tekijän verkosto-organisaatiossa muodostavat myös sen eri osat ja niiden keskinäinen yhteydenpito. Organisaatioon kuuluu ydinryhmä, joka muotoilee strategiaa ja koordinoi osien toimintaa. Tätä ydinryhmää voidaan kutsua verkostokeskukseksi, jonka asema on keskeinen koko verkoston toimivuuden kannalta. Keskuksen suorittama ohjaus ei perustu muodolliseen vallankäyttöön vaan jatkuvaan yhteydenpitoon verkosto-organisaation osien välillä. Verkostokeskuksen ja verkoston muiden osien välisessä yhteydenpitokanavassa kulkeva informaatio ei voi olla luonteeltaan esimerkiksi suoranaista käskyohjausta, vaan siinä on oltava muita piirteitä. Informaation avulla tapahtuvalla ohjauksella on oltava muotoja, jotka rohkaisevat verkoston osia toimimaan siten, että niistä muodostuu yhteistoiminnallinen kokonaisuus. (Krogars 1995: 61.)

Verkosto-organisaation muita erotettavissa olevia osia ovat alakeskukset. Niillä on pääsääntöisesti itsenäinen asema suhteessa ydinkeskukseen. Alakeskuksia kuitenkin ohjataan osittain ydinkeskuksen suorittamin toimenpitein. Alakeskuksilla on keskeinen asema koko organisaation toiminnan kannalta, mutta niiden itsenäinen asema tuottaa ongelmia ydinkeskukselle. Kuviossa 4 esitetään yksinkertaistettu malli verkosto-organisaatiosta, joka rakentuu ydinkeskuksista ja sen ympärille ryhmittyvistä alakeskuksista. Sen keskellä sijaitsee ydinkeskus, jossa muotoillaan strategia ja josta organisaation muita osia pyritään koordinoimaan. Alakeskusten tehtäväksi jää niiden tehtävien to-

teuttaminen, joihin niillä on erikoisosaamista ja jotka kytkeytyvät koko organisaation toimintaan. (Emt. 62–63.)



Kuvio 4. Verkosto-organisaatio (Krogars 1995: 63).

Ominaista verkosto-organisaation kuvautumiselle ulospäin on organisaation ulkopuolelle suuntautuvat verkostot. Nämä ulkopuolelle suuntautuvat verkostot yhdistävät verkosto-organisaation muun muassa muihin organisaatioihin (Benson 1975: 230–231). Kyseistä piirrettä voidaan kutsua yhteistyöverkostojen muodostumiseksi (Krogars 1995: 62). Näiden yhteistyöverkostojen rakentuminen perustuu sille, että niiden kautta tapahtuva kanssakäyminen on hyödyllistä kaikille verkostoon kuuluville (Ollus ym. 1990: 38–40).

Verkosto-organisaation ja ympäristön välillä tapahtuva vuorovaikutus on merkittävä tekijä, kun arvioidaan niitä toimintaedellytyksiä, joita verkosto-organisaatio tarvitsee. Organisaation voidaankin nähdä mukautuvan vuorovaikutussuhteiden luomisessa ympäristön vaatimuksiin. Kyseinen prosessi on johdettavissa aina yksilötasolle asti. Yksilöiden toiminnassa korostuu ennen kaikkea yhdyshenkilön rooli. (Krogars 1995: 64.)

2.2.3. Yhteenveto

Tutkimuksen toisessa luvussa käsiteltiin tutkimuksen keskeisimmät käsitteet ja kaksi organisaatiomallia. Nämä organisaatiomallit olivat byrokraattinen organisaatio ja orgaaninen organisaatio. Tavoitteena oli selvittää kummankin organisaatiomallin organisaationäkemys, rakenteen tyypilliset ominaisuudet sekä muutosherkkyystekijät ja reagointikyky. Taulukossa 3 on esitetty tiivistetysti keskeisimmät piirteet, jotka on saatu selville näiden kolmen osa-alueen osalta. Taulukon osa-alueiden pohjalta lähdetään maa-vertailusta ja haastatteluista etsimään vastauksia alussa esitettyihin tutkimusongelmiin.

Taulukko 3. Yhteenveto käsitteistä ja organisaatiomalleista.

	Byrokraattinen organisaatio	Orgaaninen organisaatio
Organisaatiokäsitys	<ul style="list-style-type: none"> • Organisaation rakenne on stabili. Toiminta perustuu hierarkkisuuuteen, jossa ohjeet ja käskyt tulevat ylhäältä. 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisaation rakenne on alati muuttuva. Toiminta perustuu vuorovaikutteisuuteen.
Rakenteen tyypilliset ominaisuudet	<ul style="list-style-type: none"> • Hierarkkisuus toiminnassa • Pysyvyys • Selkeä tehtäväjako • Käskyvaltaisuus 	<ul style="list-style-type: none"> • Verkostomaisuus toiminnassa • Vuorovaikutteisuus • Joustava tehtäväjako • Avoimuus
Muutosherkkyystekijät ja reagointikyky	<ul style="list-style-type: none"> • Heikosti muuttuva ja muutokseen reagoiva, koska rakenne ja toimintatavat ovat vakaat ja pysyvät. 	<ul style="list-style-type: none"> • Helposti muuttuva ja muutokseen reagoiva. Toiminta perustuu kiinteään vuorovaikutukseen ja avoimuuteen suhteessa toimintaympäristöön.

3. KONTEKSTIVERTAILU NELJÄN MAAN VALTIONHALLINNON RAKENNEMUUTOKSISTA

Tässä luvussa tarkastellaan organisaatorakenteiden muutoksia kansainvälisellä tasolla. Kansainväliseen tarkasteluun on valittu neljä maata, joiden hallinnosta pyritään etsimään toteutettuja organisaatorakenteiden muutoksia. Erityisen huomion kohteena ovat valtionhallinnossa toteutetut muutokset. Tarkoituksena on tarkastella keskeisimpiä muutoksia, jotka ajoittuvat 1980-luvulta 2000-luvulle. Tarkasteltavina olevat maat ovat Iso-Britannia, Alankomaat, Ruotsi ja Suomi.

Kyseiset maat on valittu niiden uudistusaktiivisuuden mukaan. Iso-Britanniaa voidaan pitää hyvänä esimerkkinä aktiivisesti valtionhallintoon uudistavana maana. Tästä ovat osoituksena OECD:n tekemät Public Management Survey-raportit vuosilta 1988–1997. (Hyyryläinen 1999: 38–39.) Maat on valittu myös siksi, että niistä on ollut saatavilla runsaasti lähdemateriaalia, jolloin muutosten tarkastelu on ollut perusteellisempaa. Muutoksia tarkastellaan suhteellisen pitkällä aikavälillä, koska se tuo paremmin esiin rakenneuudistusten kirjon ja ehkäpä myös tavoitteiden muutoksen.

3.1. Iso-Britannia

Iso-Britanniassa toteutetut perustavanlaatuiset valtionhallinnon uudistushankkeet ovat olleet Rayner-arvioinnit, privatisoiminen, Financial Management Initiative, Next Steps, Competing for Quality ja Citizen's Charter. Kyseiset hankkeet ovat joko julkiseen sektoriin tai julkishallintoon kohdistuvia hankkeita, jotka edustavat kattavasti sitä, mitä Iso-Britanniassa on tehty hallinnon uudistamisen eteen. (Hyyryläinen 1999: 175.)

Rayner-arvioinnit käynnistettiin vuoden 1979 aikana. Niiden yhtenä keskeisenä piirteenä oli se, että hallintoa oli uudistettava sisältäpäin. Uudistus oli siis luonteeltaan sisäinen prosessi. Ulkopuolista tukea ja ohjausta tarvittiin, mutta itse uudistus oli tehtävä yksikötasolla. Onnistuneen uudistuksen edellytyksenä olivat ulkoinen tuki aina maan ylintä poliittista johtoa myöten sekä yksikön ja sen johdon oma halu uudistaa toimintaansa. Arviointien toinen keskeinen piirre oli se, että uudistus nähtiin kaksivaiheisena.

Muutos aloitettiin pienillä ja konkreettisilla askelilla, mutta loppujen lopuksi sen oli tarkoitus olla kulttuurimuutos. Arviointien tavoitteet ulottuivat ajallisesti merkittävästi pidemmälle, kuin suunnitellut toimenpiteet. (Metcalf & Richards 1988: 7–8.)

Arvioinnin keskeisenä sisältönä oli tarkastella, että mitä voitaisiin tehdä paremmin ja alhaisemmin kustannuksin. Käytännössä arviointiin kuului jonkin tietyn politiikan tai toiminnan kriittinen tarkastelu, jossa asetettiin kyseenalaiseksi kaikki kyseisen toiminnan ulottuvuudet. Tähän tarkasteluun kuului myös aikaisemmin itsestään selvänä pidetty ratkaisuehdotusten tekeminen niistä tavoista, joilla voidaan parantaa toiminnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Arvioinnin alkuperäisenä tarkoituksena oli muuttaa toimintaa siten, että tehokkuus ja vaikuttavuus parantuisivat. (Collins 1987: 12.)

Ehkäpä tärkein asia Rayner-arviointien kohdalla oli se, että ne antoivat suuntaa myöhemmille uudistuksille. Ennen kaikkea ne antoivat sysäyksen kohti manageriaalisempaa ajattelua. Arvioinnit toteutettiin sillä ajatuksella, että organisaatiot itse toteuttavat toimintansa arvioinnin. Ne tuottivat tärkeää informaatiota yksikön toimivan johdon käyttöön. Yksikön toimivan johdon työpanoksen avulla toteutettiin työskentelytapa- ja organisaatiomuutokset, joiden kautta tavoiteltavat kustannussäästöt saavutettaisiin. (Hyyryläinen 1999: 177.)

Privatisoimishanke oli Rayner-arviointien jälkeen seuraava merkittävä hallinnon uudistushanke, joka käynnistettiin vuonna 1980. Sen lähtökohdat olivat hieman erilaiset kuin Rayner-arviointien. Privatisoimisen tarkoituksena oli pienentää julkista sektoria itseään, kun taas arvioinneissa pyrittiin parempaan tulokseen alhaisin kustannuksin. (Hyyryläinen 1999: 177.) Privatisoimisella pyrittiin Iso-Britanniassa julkisen toiminnan vähentämiseen teollisuudessa ja sen päätöksenteossa, teollisuuden varainhankinnan siirtämiseen veronmaksajilta pääomamarkkinoille, valtion tulojen lisäämiseen ja lainaedellytysten vähentämiseen, laajan omistuksen edistämiseen, yrityskulttuurin luomiseen, työntekijöiden kannustaminen omistukseen yrityksissä sekä kilpailun ja tehokkuuden lisäämiseen. Pyrkimyksenä oli myös julkista omistajuutta ja sääntelyä korostavan järjestelmän korvaaminen sellaisella, jonka avulla pystytään siirtämään helpommin suuremman tehokkuuden tulokset kuluttajille. (Massey 1993: 130–131.)

Nämä yllä mainitut privatisoimisen tavoitteet eivät eroa paljonkaan muissa maissa, kuten Yhdysvalloissa, toteutetuista toimenpiteistä. Privatisoimishankkeesta voidaan kuitenkin nostaa esille brittiläisen privatisoimishankkeen kaksi erityispiirrettä, joissa pyrkimyksenä oli taloudellisen päätöksenteon depolitisoituminen ja julkisen sektorin ammattiliittojen vaikutusvallan pienentäminen. (Emt. 131.) Luonteeltaan privatisointia voidaan pitää äärimmäisenä hallintouudistuksena, koska sen seurauksena privatisoitava yksikkö siirtyy kokonaan pois julkiselta sektorilta ja siirtyy jatkamaan toimintaansa osana yksityistä sektoria (Hyyryläinen 1999: 178).

1980-luvun aikana privatisoitiin useita aiemmin valtion omistuksessa olevia laitoksia. Privatisoimishankkeen alkuvaiheessa privatisoitiin British Aerospace (1981). Tämän jälkeen privatisoitiin järjestyksessä British Telecom (1984), British Gas (1986), British Airports Authority (1987) sekä vedentuotto- ja viemärilaitos Water (1989). Privatisoinnit vaikuttivat merkittävästi henkilöstön asemaan, koska niiden tuloksena noin 800 000 työntekijää siirtyi julkiselta sektorilta yksityiselle sektorille. (Pollitt & Bouckaert 2004: 295.)

Financial Management Initiative (FMI)-hanke seurasi privatisoimishanketta julkisen hallinnon uudistamisessa ja se toteutettiin vuonna 1982. FMI:n osalta nostettiin esiin ympäristöministeriössä toteutetun Rayner-arvioinnin merkitys. Arvioinnissa nousi esille se, että ministeriön toimivan johdon käytössä ei ollut riittävästi tietoa toiminnan kustannuksista. Tämän johdosta alettiin kehittää yksityiskohtaista tietoa antavaa ja kustannuksia seuraavaa järjestelmää. Kyseistä järjestelmää kutsuttiin nimellä MINIS (Management Information System for Ministers) ja se muodosti keskeisen osan FMI-hanketta. (Richards 1987: 26.)

FMI:ssä oli ajatuksena se, että kun luodaan parempi budjetointijärjestelmä, niin saadaan parempaa johtamista. FMI-hankkeen myötä monet ministeriöistä omaksuivat hyvin pitkälle yritysmaailmasta tutuksi tulleita piirteitä kuten terminologiaa ja käytäntöjä. Tämä tarkoitti käytännössä, että ministeriöiden johto organisoitiin konsernijohdon tapaan. Täten jokaiselle johtavassa asemassa olevalle virkamiehelle tuli vastuu erityisestä tulosalueesta. Pitkän aikavälin tavoitteena oli siirtää täysi vastuu ministeriön budjetista näistä

tulosalueista vastuussa oleville virkamiehille. FMI:ssä keskeinen teema oli hajautettu vastuu tuloista ja menoista. (Richards 1987: 28–29.)

FMI:in toteuttamisessa oli suurimpana ongelmana valtiovarainministeriön suhtautuminen, joka vastasi aiemmin keskitetystä taloudellisesta päätöksenteosta. Vuonna 1986 tehdyssä arvioinnissa todettiin, että ministeriöiden ylimmällä johdolla ei ollut käytössään riittäviä välineitä, joilla he olisivat voineet toteuttaa strategista johtamista FMI:n vaatimalla tavalla. Yksiköiden johto oli useassa tapauksessa haluton luopumaan valasta, vaikka sitä hajautettu budjetointi ja tulosvastuu nimenomaan edellyttivät. Myöskään tulostittauksen yhteys budjetointiin ei ollut kehittynyt sille tasolle, jolle sen odotettiin kehittyvän. (Richards 1987: 34–35.)

FMI:n epäonnistumista tavoitteisiinsa nähden pidettiin merkittävänä askeleena kohti puoliautonomisia Next Steps-yrastoja. FMI:n kahtena olennaisena piirteenä olivat laskennan kehittäminen ja budjetin hajauttaminen alemmalle tasolle. Hajauttaminen koki erityisesti tulosyksiköiden johdon roolia julkisen hallinnon toiminnassa. (Hyyryläinen 1999: 179–180.) FMI:n painotusten myötä toiveet lisääntyvälle joustavuudelle asetettiin 1980-luvun lopulta alkaen Next Steps-yrastoihin (Massey 1993: 51).

Next Steps-hanke oli FMI:n jälkeen seuraava merkittävä valtionhallinnon uudistus, joka aloitettiin vuonna 1988. Sen keskeisenä tarkoituksena oli parantaa yksiköiden toimintaa ja luoda aikaisempaa laajemmat edellytykset johtamisen toteuttamiseen. Tarkoituksena oli myös johtamisesta koituvan laajan vastuun ottaminen yksikkötasolla jokaisen yksikön omista lähtökohdista käsin. Täten hankkeen kohdalla voidaan todeta olleen kyse merkittävästä hallintokulttuuria koskevasta muutoksesta. (Hyyryläinen 1999: 180.)

Hankkeen keskeisenä lähtökohtana oli yhteiskuntapolitiikan valmisteluun liittyvien tehtävien erottaminen yhteiskuntapolitiikan toimeenpanosta. Ennen Next Steps-hanketta näistä tehtävistä vastasivat Iso-Britanniassa samalla lailla organisoidut yksiköt. Hankkeen ehkäpä keskeisimpänä tavoitteena oli luoda yhteiskuntapolitiikasta vastuussa oleville yksiköille aikaisempaa suurempi joustavuus päättää itseään koskevista asioista. (Emt. 181.)

Next Steps-hanketta tarkasteltaessa voidaan huomata sen omaavan kahdenlaisia asioita. Ensinnäkin siihen kuuluu ministeriön ja Next Steps-viraston välisen suhteen järjestäminen uudella tavalla. Toiseksi siihen liittyy yksikön sisäinen uudelleenjärjestely. Ministeriön ja Next Step-viraston välinen suhde määritellään sopimuksella, jossa on määritelty tehtävät, tulostavoitteet, resurssit sekä vastuukysymykset. Ministeriö toisin sanoen asettaa tavoitteet ja asettaa taloudelliset raamit, joiden puitteissa virasto järjestää toimintansa. Sopimuksen puitteissa jokaisella Next Step-virastolla on valtuudet järjestää hallintonsa niin kuin haluaa. (Goldsworthy 1991: 6–7.)

Next Steps-virastot voidaan jaotella neljään eri organisaatiotyyppiin. Nämä organisaatiotyypit ovat valtavirran organisaatiot, lakisääteisiä tehtäviä hoitavat organisaatiot, asiantuntijapalveluorganisaatiot ja perifeeraaliset organisaatiot. Valtavirran organisaatioilla tarkoitetaan sellaisia organisaatioita, jotka hoitavat keskeisiä tietyn politiikkalohkon ja sen osastojen toimeenpanotehtäviä. Esimerkkinä tällaisesta organisaatiosta on työnvälitystä hoitava Employment Service ja Social Security Benefits Agency. Lakisääteisiä tehtäviä hoitavat organisaatiot ovat puolestaan tietyistä hallinnonalan sääntely- ja valvontatehtävistä vastaavia organisaatioita, kuten esimerkiksi autokatsastuksesta vastaava Vehicle Inspectorate. Asiantuntijapalveluorganisaatioita ovat ne, jotka tarjoavat ministeriöille ja virastoille vaativia sisäisiä palveluja. Esimerkkinä tästä on sosiaalisektorin atk-palveluja tarjoava DSS Information Technology Services Agency. Perifeeraalisten organisaatioiden toiminta ei liity suoraan minkään viraston tai ministeriön päätoiminta-alueeseen. Tällainen organisaatio on esimerkiksi kiinteistöjen hallinnoinnista vastaava Historical Royal Palaces. (Pyper 1995: 73–74.)

Competing for Quality-hanke oli Next Steps-hankkeen jälkeen merkittävä valtionhallinnon uudistus, joka konkretisoitui vuoden 1991 aikana. Keskeisenä ideana hankkeessa oli toiminnan tuloksellisuuden arvioiminen aika ajoin ja toimiminen aina tehokkaimmalla mahdollisella tavalla, vaikka se sitten merkitsisi privatisoimista. Hankkeen pyrkimyksenä oli rohkaista yksiköiden johtajia kilpailuun, edistää kilpailua tavoitteiden asettamisella ja tehokkaita toimintamalleja suosimalla, poistamaan kilpailun ja sopimusperusteisen toiminnan esteitä sekä kannustamaan yksityisiä yrityksiä niiden mah-

dollisuuksien etsimiseen, joilla voitaisiin tuottaa julkisia palveluja sopimusperusteisesti. (Hyryläinen 1999: 183.)

Competing for Quality-hankkeen perimmäisenä tarkoituksena oli sen asian varmistaminen, että julkisen hallinnon toiminnan tuloksellisuus ei poikkea yksityisen sektorin tuloksellisuudesta. Tähän pyrittiin poistamalla tehokkuuserot yksityisen ja julkisen sektorin väliltä. Tämän toteuttaminen vaati sen, että tehtiin markkina-arvio eli mittautettiin yksiköiden toiminnan tuloksellisuus suhteessa ulkopuoliseen kehitykseen. Tästä yhteydessä voidaan puhua ulkoisen ohjautuvuuden lisääntymisestä. Kun markkina-arvio oli tehty, se saattoi johtaa siihen, että yksikkö privatisoitiin. (Hyryläinen 1999: 183–184.)

Citizen's Charter-hanke oli seuraava uudistushanke, joka toteutettiin myös vuoden 1991 aikana. Sen keskeisenä ideana oli palvelusitoumuksen antaminen, jossa määriteltiin julkisen palvelun määrällisiä ja laadullisia tekijöitä. Yhtäältä palvelusitoumus oli luonteeltaan eettisesti sitova lupaus kansalaisille hyvästä palvelusta. Toisaalta se oli asiakirja siitä, mitä voitiin odottaa palvelun suhteen. Palvelusitoumus kohdistettiin palveluiden käyttäjille, joiden oikeuksia hankkeen avulla pyrittiin lisäämään. Palvelusitoumus oli samalla merkittävä sitoumus myös yksiköiden ja niiden johdon taholta, koska sen tehdessään, ne olivat julkisesti vastuullisia toiminnastaan palveluiden käyttäjille. Kansalaisen oli lupa odottaa palveluiltaan selkeitä standardeja, avoimuutta ja informointia, valinnan mahdollisuuksia ja kansalaisen kuulemista, kohteliaisuutta ja avuliaisuutta, virheiden korjaamista ja vastinetta verorahoilleen. (Hyryläinen 1999: 184–185.)

Privatisoimista on jatkettu Iso-Britannian valtionhallinnossa edelleen 1990-luvulla ja 2000-luvulla. 1990-luvulla privatisoinnin kohteeksi joutuivat sähköyhtiö Electricity, joka privatisoitiin vuosien 1990–1993 aikana, British Coal (1995) ja British Railways (1996). Vuosituhannen vaihteen jälkeen privatisoinnin kohteeksi joutui Air Traffic Control, jota privatisoitiin kuitenkin vain osittain vuonna 2001. (Pollitt & Bouckaert 2004: 297–298.)

Next Steps-virastojen muodostamista on edelleen myös jatkettu sen jälkeen, kun hanke käynnistettiin vuonna 1988. Virastojen muodostaminen on ollut niin valtaisa, että

1990-luvun lopulla Next Steps virastoja oli jo yhteensä 140. Nämä virastot työllistivät tuolloin jo noin 70 prosenttia valtionhallinnon palveluksessa olevasta henkilöstöstä, jolloin voidaan puhua hyvin merkittävästi rakenteisiin vaikuttavasta muutoksesta. 1990-luvun puolessa välissä tehtiin muutoksia myös monien keskeisten ministeriöiden organisaatorakenteisiin. Näiden muutosten seurauksena ministeriöiden kokoa pienennettiin supistamalla niiden suurimpia osastoja. Käytännössä tämä tarkoitti, että ministeriöitä pienennettiin jopa 20 prosenttia. (Pollitt & Bouckaert 2004: 295, 298.)

Next Steps-virastojen ohella Iso-Britannian virastokenttään vaikutti merkittävästi myös ns. ”quangojen” muodostaminen. Ne saivat alkunsa Sir Leo Pliatskyn aloitteesta vuonna 1979, kun hänet valtuutettiin ottamaan selvää tämän tyyppisestä organisaatiomallista. Seuraavana vuonna muodostettiin ensimmäiset ”quangot”, jotka saivat Iso-Britanniassa nimen NDPB (Non-Departmental Public Body). NDPB määriteltiin laitokseksi, jolla on roolinsa valtionhallinnon prosesseissa, mutta joka ei ole suoranaisesti valtion laitos tai sen osa. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että NDPB on maanlaajuinen tai alueellinen julkinen laitos, joka operoi omalla tehtäväalueellaan itsenäisenä ministeriöstä. Kuitenkin siten, että ministeriö on viime kädessä vastuussa tästä. (OECD 2002: 168.)

NDPB:t jaettiin kahteen päätyyppiin tehtävien luonteen vuoksi. Ensimmäinen ryhmä on luonteeltaan toimeenpanotehtäviä hoitavat NDPB:t. Niiden tehtäviin kuuluvat toimeenpanotehtävät, hallinnolliset tehtävät, lakisääteliset tehtävät ja kaupalliset tehtävät. Tämän ryhmän NDPB:t rekrytoivat oman henkilöstönsä ja tekevät omat budjettinsa. Toisen ryhmän NDPB:t ovat luonteeltaan neuvoa antavia laitoksia. Kyseisen ryhmän NDPB:t on hallinnollisesti asetettu ministereiden toimesta. Niiden toimenkuvaan kuuluu neuvoa ministereitä ja ministeriöiden osastoja tietyissä omaan alaansa kuuluvissa asioissa. Tämän ryhmän NDPB:t saavat rahoituksen toiminnalleen erityisen valtionhallinnon laitoksen kautta. NDPB:iden lukumäärä on noussut vuodesta 1980 siten, että 2000-luvun alussa niitä oli 1035. Tuolloin ne työllistivät 115 000 henkilöä. Jatkossa näitä julkisia laitoksia pyritään kehittämään tuloksellisemmiksi, avoimemmiksi, luotettavammiksi ja tehokkaammiksi. (OECD 2002: 168–169, 171, 180.)

Viimeisimmät valtionhallinnon uudistukset ovat keskittyneet valtionhallinnon koon pienentämiseen ja kustannussäästöjen aikaansaamiseen. Valtionhallinnossa on tiedostettu valtion uusi rooli, joka on johtanut valtionhallinnon uudistuksiin tavoitteenaan tehostaa valtionhallinnon toimintoja ja kehittää sen kapasiteettia. Uudistuksiin on sisällynyt myös eri palveluiden uusien toimitusmallien käytön tiedostaminen eri sektoreilla. Tämä johtuu paljolti siitä, että valtion rooli on muuttunut palvelujen tarjoajasta niiden toimittajaksi, jonka johdosta tarve tarkoituksenmukaisille johtamistaidoille koordinoida ja työskennellä verkostossa tai kumppanuussuhteessa autonomisten organisaatioiden kanssa, on noussut esiin. Valtionhallinnossa on otettu käyttöön erilaisia asiakirjoja, joiden avulla tehokkuutta ja toiminnan kapasiteettia voidaan kehittää. Kyvykkyyselonteko on eräs tällainen asiakirja, jonka tavoitteena on tunnistaa valtionhallinnon eri yksiköiden kehittämistarpeet sekä koko valtionhallinnon kehittämistarpeet. Hallinnon ammatilliset kyvyt-ohjelman tavoitteena on puolestaan toimia kyvykkyyskatsauksen tunnistamien kehittämistarpeiden mukaan. Varojen käyttöä kuvaavassa selonteossa valtiovarainministeriö kohdentaa nykyään varoja kolmen vuoden toimikauden periaatteella entisen yhden sijaan. Tämä tarjoaa enemmän tasapainoa ja suunnitteluresursseja valtionhallinnon organisaatioille. (James & Moseley 2007: 1.)

Viime vuosina valtionhallinnon uudistuksiin ovat kuuluneet myös erilaiset koordinointirakenteisiin liittyvät uudistukset. Tällaiset uudistukset ovat tarkoittaneet lähinnä erilaisen sopimusten tekemistä valtion keskushallinnon ja valtion paikallishallinnon välillä. Tällaisia sopimuksia ovat olleet LAA (Local Area Agreement), PSA (Public Service Agreement) ja LPSA (Local Public Service Agreement). LAA on kolmen vuoden sopimus keskushallinnon ja paikallishallinnon välillä, joka otettiin vaiheittain käyttöön vuodesta 2004 alkaen. Sen tavoitteena on yksinkertaistaa varojen käyttöä kohdentamalla jokaisen paikallisviranomaisen varat yhteen, joka vähentää myös viranomaisen raportointi- ja valvontavastuuta. Keskushallinnon osalta sopimuksessa asetetaan 200 tulostavoitetta, joista paikallisen viranomaisen on omaksuttava 35. Näiden omaksuttujen tavoitteiden tulee olla alueilta, jotka vaativat parannuksia. Sopimus on lisännyt paikallisten viranomaisten päätäntävaltaa ja kumppanuusyhteistyötä, mutta samalla myös vahvistanut keskushallinnon kontrollia suhteessa paikallishallintoon. (James & Moseley 2007: 1–2.)

PSA:n on sopimus julkisen palvelujen järjestämisestä, joka esiteltiin vuonna 2000. Sen tavoitteena on priorisointien avulla asettaa tavoitteita ja näin parantaa koordinaatiota valtionhallinnon laitosten ja eri politiikka-alueiden kesken. LPSA on luonteeltaan vapaaehtoinen sopimus, jossa tulostavoitteet asetetaan neuvottelemalla keskushallinnon kanssa. Näistä tulostavoitteista palkitaan paikallishallinnon viranomaisia rahallisesti, joka on pari prosenttia vuotuisesta tiettyyn palveluun varatusta budjetista. (James & Moseley 2007: 2.)

3.2. Alankomaat

Alankomaiden uudistushankkeet ovat koostuneet useista rinnakkaisia toimenpiteitä sisältävistä uudistusohjelmista. Uudistusohjelmia kutsuttiin 1980-luvulla ”suuriksi operaatioiksi” ja 1990-luvulla ”laajaksi ja suppeaksi tehokkuusoperaatioksi”. Uudistusohjelmissa annettiin painoarvo vain tietyille hankkeille. Nämä hankkeet olivat Alankomaiden 1980- ja 1990-lukujen merkittävimpiä valtionhallinnon uudistuksia. Kyseisiä hankkeita olivat uudelleenarvioinnit, privatisoiminen (organisaatioiden ulkoisen autonomian lisääminen), organisaatioiden sisäisen autonomian lisääminen (”quangot” ja ”agencyt”), itsejohtaminen, ydintoiminta-alueministeriöiden muodostaminen sekä talousjohtamisuudistukset. (Hyryläinen 1999: 186.)

1980-luvun uudistushankkeet aloitettiin uudelleenarvioinneilla, jotka muistuttivat Iso-Britannian Rayner-arviointeja. Ne toteutettiin vuonna 1981 ja niiden tavoitteena oli säilyttää hyvinvointivaltio vallitsevassa tilanteessa, jossa talousarvion raamit olivat aiempaa tiukemmat. Kyseisestä tilanteesta johtuen lähdettiin vaatimaan tehokkaampaa julkisen hallinnon järjestelmää ja julkisia palveluita. Uudelleenarviointien sisältöä analysoitiin kahden kysymyksen avulla, joihin pyrittiin hakemaan vastauksia. Nämä kysymykset olivat, tekeekö julkinen hallinto oikeita asioita ja hoidetaanko nämä asiat riittävän hyvin? (Verhaak 1997: 161.)

Rayner-arviointien tapaan myös uudelleenarviointien tarkoituksena oli tuloksellisuuden parantaminen sisäistä ohjautuvuutta kehittämällä. 1980-luvulla aloitettujen uudelleenar-

viointien avulla löydettiin heti ensimmäisenä arviointivuotena (1981) 30 politiikkalohkoa, joiden julkisen toiminnan tarve asetettiin tarkasteluun. Arviointien tavoiteltuna ensisijaisena tuloksena oli supistusten aikaansaaminen eli tuloksellisuuteen pyrittiin leikkaamalla kustannuksia. 1980-luvun alusta lähtien arviointeja on tehty säännöllisin väliajoin. Edellisen vuoden arviointikierros ja siitä saatu tulos esitettiin aina vuosittain valtion talousarvioesityksessä. (van Mierlo 1998: 328.)

1980-luvulla toteutettujen ns. “suurten operaatioiden” keskeinen teema oli privatisoiminen, jonka toteuttaminen aloitettiin vuoden 1981 aikana. Privatisoinnille annettiin Alankomaissa laajempi määritelmä kuin yleensä oli ollut tapana. Tämän määritelmän mukaan privatisoinnilla tarkoitettiin kaikkia niitä toimenpiteitä, joilla julkisen hallinnon suorittamat toiminnat siirretään joko kokonaan tai osin pois suorasta julkisesta valvonnasta. (Hyyryläinen 1999: 187.) Alankomaissa puhuttiin monissa tapauksissa privatisoimisen sijaan organisaation autonomian lisäämisestä. Tällä tarkoitettiin suuremman itsenäisyyden myöntämistä virastoille. Ennen kaikkea organisaation autonomisuuden lisäämisessä painotettiin suuremman taloudellisen ja manageriaalisen päätösvallan antamista yksiköille. (Verhaak 1997: 159.)

Privatisoimisella nähtiin 1980-luvulla olevan kolme erityyppistä muotoa. Nämä muodot olivat 1) julkisen palvelun totaalinen lakkauttaminen, jossa palvelun laajuus, tuotanto ja rahoitus päätettäisiin yksityisen sektorin toimesta, 2) ostopalvelujen käyttö, jossa julkinen hallinto määrittelee eri palveluiden laajuuden, mutta palveluiden tuottamisen hoitavat yksityiset yritykset ja 3) palveluiden tuottamisen siirtäminen autonomisemmalle yksikölle julkisen hallinnon sisällä. (Verhaak 1997: 164; Yesilkagit & De Vries 2004: 959.)

Näiden privatisoimismuotojen pohjalta tehtyjen privatisointihankkeiden kohteena olivat sekä suuret valtion yritykset (postipankki ja tele) ja suuret palveluyksiköt (hankintakeskus, radio- ja televisiohallinto) että hallinnon muiden toimintojen tukitoimintoja (konsultointi, painatus, turvallisuuspalvelut ja laskenta). Käytännössä privatisoiminen tarkoitti sitä, että edellä mainitut laitokset yhtiöitettiin tai joko kokonaan tai osittain myytiin yksityiselle sektorille (Pollitt & Bouckaert 2004: 272). 1990-luvulle tultaessa priva-

tisoimiskeskustelu sai uuden käänteen, kun ruvettiin puhumaan ulkoisen autonomian lisäämisen sijaan sisäisen autonomian lisäämisestä. (Verhaak 1997: 165–168.)

Yksikkötasolta tarkasteltuna merkittävin uudistus oli ehkäpä yksiköiden taloudellisen ja manageriaalisen autonomian lisääminen, johon ryhdyttiin 1980-luvun alussa. Tämä toteutettiin osana erästä uudelleenarviointihanketta, jonka tavoitteena oli hajauttaa vastuuta tuloksista ja budjetista yksiköihin. Alankomaissa tällä tarkoitettiin itsejohtamista, jolla viitattiin itsenäisen päätösvallan käyttämiseen yksiköissä ilman ulkopuolista puuttumista. Itsejohtaminen otettiin käyttöön valtionhallinnossa vuonna 1993. Itsejohtamisen organisointi perustui yksikön ja ministeriön väliseen sopimukseen, jossa määriteltiin toiminnan resurssit, puitteet ja tavoitteet. Kyseinen sopimus uusittiin joka vuosi. (Verhaak 1997: 166.)

Käytännön tasolla itsejohtamisen tarkoituksena oli koskea niitä julkisen hallinnon yksiköitä, joissa privatisoimista ei voinut toteuttaa. Ensisijaisesti hankkeissa oli kyse debyrokratisoimisesta, jolla viitattiin tässä yhteydessä oikeuksien ja valvollisuuksien hajauttamiseen yksiköiden sisällä. Itsejohtamishankkeen merkittävänä osana oli sopimusten lisäksi tulosbudjetointi. Sen puitteissa yksiköiden tuli saada määritellyt tulostavoitteensa täytetyiksi käytettävien resurssien ja niiden itsensä päättämien vapaampien keinojen avulla. (Boorsma & Mol 1995: 225–226.)

Alankomaiden 1990-luvun merkittäviin hallinnon uudistusohjelmiin kuuluvalla laajalla tehokkuusoperaatiolla viitattiin lähinnä rakenteellisiin uudistuksiin, kun taas suppea tehokkuusoperaatio sisälsi hallinnossa suoritettavan työn tehostamisen ja pyrkimyksen työn tuottavuuden parantamiseen. Hankkeet liittyivät toisiinsa, mutta niistä tärkeimpänä pidettiin laajaa tehokkuusoperaatiota. Laajan tehokkuusoperaation taustalla oli kaksi erillistä toisiinsa liittyvää hanketta, jotka olivat organisaatioiden sisäisen autonomian lisääminen ja ministeriöiden ydintoiminta-alueiden määrittäminen. Organisaatioiden autonomian lisäämisellä tarkoitettiin toimivien yksiköiden irtautumista ministeriöiden perinteisestä tiiviistä ohjauksesta. Ministeriöiden ydintoiminta-alueiden määrittelyllä puolestaan viitattiin uuden roolin etsimiseen ministeriölle. (Hyyryläinen 1999: 189.)

Organisaatioiden sisäisen autonomian lisääminen oli kiinnittänyt Alankomaissa huomiota yksiköiden toimintamahdollisuuksien lisäämiseen. Keskustelua oli käyty puoliautonomisista virastoista tai Next Step-virastoista. Alankomaissa keskustelu oli liittynyt ministeriön sopimusohjauksessa olevien ns. "agencyjen" ja julkisia tehtäviä ilman tällaista ohjaussuhdetta toteuttavien "quangojen" väliseen suhteeseen. Ns. "quangojen" muodostaminen aloitettiin 1980-luvun lopulla, kun "agencyt" tulivat kuvaan mukaan 1990-luvun alkupuolella. (Hyyryläinen 1999: 190.)

Organisaatioiden autonomian lisääminen oli hankkeena sellainen, jossa pyrittiin erottamaan toisistaan yhteiskuntapolitiikan valmistelu ja toimeenpano. Näiden molempien katsottiin olevan omanlaisensa ydintoiminta-alue, eikä niiden sijoittaminen samaan yksikköön olisi tuonut merkittävää etua. (Kickert 1997: 172.) Tästä johtuen toimeenpanosta vastuussa olevat "agencyt" pyrittiin erottamaan yhteiskuntapolitiikasta vastuussa olevista ministeriöistä. Tähän pyrittiin siksi, että voitaisiin lisätä toimeenpanosta vastaavien "agencyjen" johdettavuutta ja vapauttaa ministeriö ydintehtävänsä. (Hyyryläinen 1999: 190.)

Edellä jo todettiin, että organisaatioiden autonomian lisääminen liittyi keskeisesti kysymykseen ydintoiminta-alueministeriöistä. Kyse oli tavallaan asian vastakkaisesta puolesta. Kun toimeenpanotehtävät uskottiin "agencyille" ja "quangoille", niin tällöin myös ministeriön tehtäväkuva muuttui. Uudessa tilanteessa ministeriö ei enää itse ollut vastuussa toimeenpanosta, vaan keskittyi yhteiskuntapolitiikan valmisteluun ja sen toimeenpanon ohjaamiseen käytettävissä olevien välineiden eli lähinnä sopimusten avulla. Näin ollen ministeriöt palautettiin niihin tehtäviin, jotka olivat sen keskeistä ydintoiminta-alueetta. Ydintoiminta-alueministeriöitä alettiin muodostaa ensimmäisen kerran vuonna 1994. (Hyyryläinen 1999: 190.) Ministeriöiden ydintehtävänä nähdään nykyisin olevan uusien politiikkojen kehittäminen, kun "agencyt" ja "quangot" vastaavat politiikkojen toimeenpanosta (van Thiel & Yesilkagit 2007: 1).

Talousjohtamisuudistukset aloitettiin Alankomaissa 1980-luvun puolessa välissä. Ne aloitettiin operaatiolla, jonka teemana oli taloudellinen tilivelvollisuus ja sen kehittäminen. Operaatio ajoittui vuosien 1986–1991 välille ja sitä jatkettiin edelleen

vuoden 1991 jälkeen. Vuonna 1991 kehitettiin valtionhallinnon virastoille tulosperusteiset ohjausjärjestelmät ja tilivelvollisuuslain myötä muodostettiin tuloksellisuusindikaattorit virallisiksi ohjausvälineiksi. Kehittämistä jatkettiin siten, että vuonna 1997 otettiin käyttöön tulossuuntautunut ohjausmalli virastojen tulosohtaukseen ja lisäksi kehitettiin edelleen tuloksellisuusindikaattoreita ja tuloksellisuusmittauksen tekniikoita. 2000-luvulla uudistukset ovat keskittyneet poliittisen tilivelvollisuuden käsitteeseen ja sen kehittämiseen. Poliittisella tilivelvollisuudella tarkoitetaan tilivelvollisuutta politiikkaohjelmien toiminnasta, niiden tuotoksista sekä vaikutuksista. (Yesilkagit & De Vries 2004: 956–957.)

Erityyppisten julkisten organisaatioiden muodostaminen on ollut hyvin keskeinen osa Alankomaiden hallintouudistuksia myös 2000-luvulla. Nykyään näitä organisaatiotyyppejä on maan valtionhallinnossa neljä: sopimusvirastot (contract agencies), julkiset laitokset (ZBOs), lakisääteisiä tehtäviä hoitavat laitokset (RWTs) sekä hallituksen perustamat säätiöt (Government foundations). (van Thiel & Yesilkagit 2007: 1–2.)

Sopimusvirastot ovat puoliautonomisia yksiköitä ministeriöissä. Niille on delegoitu rajoitettu valinnanvapaus hoitaa tiettyjä tehtäviä yhteiskuntapolitiikan, talousjohtamisen ja henkilöstöjohtamisen alueilla. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että ministerit ovat vastuussa näiden virastojen päätöksistä ja heillä on täten tarpeen vaatiessa oikeus puuttua virastojen päätöksentekoon. (Yesilkagit & Christensen 2006: 8–9.) Jotta yksiköstä voi tulla sopimusvirasto, sen tulee kuvailla kaikki tuottamansa palvelut ja tuotteet tuloksellisuusindikaattoreiden ja kustannuslaskelmien avulla, laatia SWOT-analyysi sekä järjestää uudelleen taloushallinnon toimintonsa. Vuoden koeajan jälkeen virastosta vastuullinen ministeri, valtiovarainministeri ja parlamentti päättävät siitä, myönnetäänkö virastolle sopimusviraston autonomia. Ensimmäiset sopimusvirastot perustettiin vuonna 1994 osana uudistusta, joka koski organisaatioiden sisäisen autonomian lisäämistä. Vuoteen 2007 mennessä sopimusvirastoja on perustettu yhteensä 40 ja lukumäärä on edelleen kasvussa. Sopimusvirastoja ovat esimerkiksi vankilapalveluja- ja pakolaispalveluja tuottavat virastot. (van Thiel & Yesilkagit 2007: 1–2.)

Julkiset laitokset eli ZBO:t ovat vastuussa julkisten tehtävien toimeenpanosta, jotka rahoitetaan julkisista varoista. Ne eivät kuitenkaan ole välittömässä hierarkkisessa suhteessa ministeriöön. Useimpien julkisten laitosten toiminta perustuu julkisoikeuden säädöksiin ja ne on muodostettu ministeriön alaisuudesta poistetuista yksiköistä. Näiden lisäksi on myös olemassa julkisia laitoksia, joiden toiminta perustuu yksityisoikeudellisiin säädöksiin. (OECD 2002: 75.) Ensimmäiset ZBO:t perustettiin 1980-luvun alkupuolella osana organisaatioiden sisäisen autonomian lisäämistä ja toimintojen hajauttamista. Vuonna 2007 niiden lukumäärä on 630 ja ne työllistävät yhteensä 120 000 henkilöä. ZBO:ita ovat esimerkiksi kauppakamarit, taide- ja kulttuurirahastot sekä ajoneuvorekisterikeskus. (van Thiel & Yesilkagit 2007: 2–3.)

RWT:t ovat laillisia laitoksia, jotka hoitavat lakisääteisiä tehtäviä. Niiden toiminta perustuu lainsäädäntöön, joka on useimmissa tapauksissa yksityisoikeudellista lainsäädäntöä. Ensimmäiset tämän tyyppiset organisaatiot perustettiin vuonna 2004. Vuoteen 2007 mennessä niitä on perustettu yhteensä noin 3200. Tällaisia laitoksia ovat esimerkiksi koulujen johtokunnat, sairaalat ja museot. Neljännen tyypin julkiset organisaatiot ovat hallituksen johdosta perustettuja säätiöitä. Ne ovat hyvin uusia julkisia organisaatioita, joiden asemaan liittyen tehdään edelleen tutkimus- ja selvitystyötä. Ensimmäiset perustettiin vuonna 2004 ja vuoteen 2007 niiden lukumäärä on jo noussut 330:een. Monet näistä säätiöistä ovat pieniä organisaatioita, joiden toiminta perustuu osittain vapaaehtoisuuteen. Esimerkkejä ovat museoita tukevat säätiöt sekä veteraanien tukisäätiöt. (van Thiel & Yesilkagit 2007: 2.)

3.3. Ruotsi

Ruotsin valtionhallinnon merkittävimmät uudistushankkeet ovat noudattaneet pitkälti samoja linjoja kuin edellä käsiteltyjen Iso-Britannian ja Alankomaiden valtionhallinnon uudistukset. 1980-luvun uudistukset lähtivät käyntiin vuoden 1982 aikana, jolloin Ruotsin sosiaalidemokraattinen puolue nousi hallitukseen ja maan suurimmaksi puolueeksi. Puolueen yhtenä keskeisenä tavoitteena oli saada aikaan valtiokoneistosta sellainen, joka olisi avoimempi ja palvelevampi suhteessa kansalaisiin. Osoittaakseen uudistus-

halukkuuttaan, puolue perusti julkishallinnon ministeriön. (Pollitt & Bouckaert 2004: 287.)

Julkishallinnon ministeriön keskeisimpänä tavoitteena oli kehittää ja koordinoida hallituksen toimesta muodostettua hallinnon uudistusohjelmaa, joka laadittiin vuoden 1985 aikana. Ohjelman pitkän tähtäimen tavoitteena oli julkisen sektorin uudistaminen, joka käsitti sekä valtionhallinnon että alue- ja paikallishallinnon. Eri syyt vaikuttivat uudistusohjelman syntyyn. Syitä olivat muun muassa taloudellisten resurssien väheneminen ja julkisen viraston ja kansalaisen välisen suhteen monimutkaistuminen. Myös se, että julkinen toiminta oli syrjäyttänyt kansalaisten aktiivisen osallistumisen itseään ja yhteisöä koskevissa asioissa, vaikutti uudistusohjelman taustalla. (Gustafsson 1987: 179.)

Uudistusohjelmaa voidaan pitää Ruotsin valtionhallinnon uudistusten ensimmäisenä vaiheena. Siinä kiinnitettiin erityistä huomiota hallinnon hajauttamiseen keskushallinnon tasolta piirikuntiin ja kuntiin, valtion valvonnan vähentämiseen ja debyrokratisointiin. Henkilöstön rekrytointitoimivaltuuksien hajauttaminen kuului myös ohjelman piiriin. Hajauttamisen ideana oli se, että sen jälkeen virastot pystyivät itse rekrytoimaan henkilöstönsä ja asettamaan omat palkkaraaminsa sovittujen kehysten puitteissa. (Pollitt & Bouckaert 2004: 288.)

Hallinnon hajauttaminen keskushallinnon tasolta piirikuntiin ja kuntiin oli osa laajempaa keskushallinnon uudistushanketta. Uudistushankkeen taustalla vaikutti se, että Ruotsin hallintomallin toimivuutta ja virastojen roolia kohtaan esitettiin kritiikkiä ja paikoin myös koko järjestelmä kyseenalaistettiin. Tästä johtuen keskushallintoa lähdettiin uudistamaan kahdella erilaisella strategialla, joiden avulla pyrittiin vaikuttamaan keskushallinnon rakenteeseen ja toimivuuteen. (Ruin 1991: 72.)

Ensimmäinen strategia liittyi tehtävien hajauttamiseen keskushallinnon tasolta alemmalle tasolle alue- ja paikallishallintoon. Vaikka tehtävien hajauttaminen koski myös jollain tasolla hallituksen toimia, sillä tarkoitettiin lähinnä virastojen tehtävien hajauttamista. Desentralisointistrategian ideana oli saada päätöksenteko mahdollisimman lähelle kansalaisia, jotta he pystyisivät paremmin vaikuttamaan itseään koskevaan päätök-

sentekoon. Tämä tarkoitti käytännössä tehtävien hajauttamista keskushallinnon virastoista piirikuntiin ja kuntiin. Strategian taustalla vaikutti myös keskustelu siitä, että monista keskusvirastoista oli tullut liian suuria, vaikeasti johdettavia ja tehottomia. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että strategian tarkoituksena oli tietoisesti vähentää keskushallinnon ja eritoten virastojen roolia valvonnassa sekä säännösten ja erilaisten ohjeiden laatimista alemmille hallinnon tasoille ja kansalaisille. (Emt. 72–73.)

Jälkimmäinen strategia liittyi keskusvirastojen rooliin, johon vaikutti edellä mainittu kritiikki virastoja kohtaan. 1980-luvun lopulla hallinnon johtavaan asemaan kiinnitettiin erityistä huomiota, jolloin halu ohjata itsenäisiä virastoja oli voimakkaampaa. Tukea näille haluille antoivat argumentit siitä, että koska hallitus on vastuussa kansalaisten valitsemalle eduskunnalle, niin tällöin virastojen tulisi toteuttaa hallituksen tahtoa. Tällainen keskustelu oli omiaan lisäämään keskusvirastojen roolia itsenäisenä toimijana, jonka toimintaan ja päätöksentekoon ei voinut puuttua kovinkaan helposti. Tämä johtui siitä, että keskusvirastojen itsenäinen asema turvattiin jo perustuslaissa. (Emt. 73.)

Valtionhallinnon uudistusten toinen vaihe alkoi 1980-luvun lopulla, jota varjosti kasvava talouskriisin uhka. Tehokkuuden lisääminen ja kustannussäästöjen saavuttaminen olivat avainasemassa, joka näkyi myös uudistusohjelmassa. Merkittävimpänä ohjelman uudistuksena oli julkisen sektorin koon supistaminen 10 prosentilla. Tähän pyrittiin lakkauttamalla tai yhdistämällä virastoja, lisäämällä tehtävien jakoa ja parantamalla tuottavuutta. (Pollitt & Bouckaert 2004: 288.)

Kolmannen vaiheen uudistukset sijoituivat 1980-luvun loppuun. Valtionhallinnossa toteutettiin vuosien 1988 ja 1993 välisenä aikana useita talousjohtamiseen ja hallinnon uudelleenorganisointiin liittyviä uudistuksia. Uudistusten toteuttajana toimi julkishallinnon ministeriön sijaan valtiovarainministeriö. Tulosjohtamiseen liittyvistä uudistuksista keskeisimpinä pidettiin tulosbudjetointia ja kehysbudjetointimenettelyä. Tulosjohtamista alettiin soveltaa kaikissa valtionhallinnon organisaatioissa vuoden 1988 alusta lähtien. Toiminnan tuloksiin suuntautuneen näkemyksen käyttöönotto oli seurausta aikaisemman suunnittelujärjestelmän vähenevästä käytöstä. Vuodesta 1993 lähtien jokaisen viraston on pitänyt julkaista vuosittainen raportti, johon sisältyy tuloksellisuustiedot,

tuloarvio, tasapainokatsaus (tulojen ja menojen tasapaino), selonteko määrärahoista ja taloudellinen analyysi. (Premfors 1998: 151; Pollitt & Bouckaert 2004: 288.)

Vuoden 1991 aikana tapahtui muutos maan poliittisessa johdossa. Vaalit voittanut konservatiivipuolue muodosti hallituksen, joka vaikutti myös uudistusohjelman sisältöön. Konservatiivien myötävaikutuksesta uudistuskeskusteluissa nostettiin esille privatisointi, jota voidaan pitää valtionhallinnon uudistusten seuraavana vaiheena. Uuden hallituksen toimesta uudistuspolitiikka muuttui radikaalisti, jonka myötä myös tavoitellut uudistukset saivat uudenlaisen painotuksen. Uuden hallituksen uudistusohjelma sisälsi paljon privatisointia, johon kuului muun muassa useiden valtion omistuksessa olevien yhtiöiden myyminen sekä radikaaleja ideoita ns. ”markkinakokeilusta” julkisella sektorilla. (Premfors 1998: 151.)

Konservatiivit joutuivat kuitenkin toteamaan, että heidän suunnittelemansa privatisoimisohjelma oli liian laaja ja hankala toteuttaa. Tästä huolimatta vuosien 1991 ja 1994 välisenä aikana toteutettiin tärkeitä rakenteellisia uudistuksia. Näitä uudistuksia olivat valtion yhtiöiden myymisen lisäksi valtion liikelaitosten muuttaminen julkisiksi yhtiöiksi sekä useiden organisatoristen uudistusten toimeenpano, joiden sisältöä voidaan kuvata termeillä toiminnan tehostaminen ja ostaja-myyjä-erottelu. (Emt. 152.)

Kun Sosiaalidemokraatit palasivat valtaan vuoden 1994 aikana, palattiin uudistusohjelman osalta vuosien 1988–1991 ideoihin ja tavoitteisiin. Privatisointien ja julkisen sektorin ns. ”markkinakokeilujen” toteuttaminen laantui merkittävästi vuoden 1994 jälkeen, mutta ne eivät kuitenkaan kokonaan loppuneet. (Premfors 1998: 152.) Privatisoimiseen liittyen käytiin keskustelua myös siitä, että millä periaatteilla valtionhallinnon erityyppisiä tehtäviä hoitavia organisaatioita hallinnoitaisiin. Eli millä periaatteilla hallinnoitaisiin organisaatioita, jotka ovat esimerkiksi lakisääteisiä tehtäviä hoitavia virastoja, julkisia palveluja tarjoavia virastoja, valtionyhtiöitä tai valtion liikelaitoksia. (Pollitt & Bouckaert 2004: 288.)

Seuraavan vaiheen uudistuksena voidaan pitää budjettiprosessi-uudistusta, joka toteutettiin vuoden 1996 aikana. Uudistuksen ideana oli se, että parantamalla budjettiprosessin

ensimmäisen vaiheen valmistelua saataisiin kiinteiden kustannusten suhde lopullisiin kustannuksiin pysymään tasapainossa. Budjettiin liittyvät uudistuspyrkimykset ovat pysyneet uudistuskeskusteluissa myös 2000-luvulla. Erään ehdotuksen mukaan keskushallintoon ja valtionhallinnon selontekoihin tulisi jatkossa soveltaa samaa tuloksellisuuskäytäntöä kuin virastoihin. (Emt. 288.)

Merkittävänä organisaatorakenteisiin vaikuttavana, 1990-luvun lopun ja 2000-luvun alun, kehitystrendinä on ollut kehitys kohti lukumäärältään pienempiä, mutta kooltaan suurempia virastoja. Valtionhallinnon virastojen määrä on supistunut rajusti 1990-luvun alusta lähtien. Kun virastoja oli vuonna 1990 1360, niin 1990-luvun lopussa niiden lukumäärä oli supistunut 590:een. Supistamiset ovat kohdistuneet pieniin ja suuriin virastoihin. Ylisuurten virastojen, jotka työllistävät vähintään 1000 henkeä, lukumäärä on puolestaan noussut. Suurin syy virastojen määrän vähenemiselle on ollut useiden virastojen yhdistyminen suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Muita syitä virastojen määrän vähentymiseen ovat olleet tehtävien siirrot toisille virastoille sekä yhtiöittämiset. Vain harvoissa tapauksissa supistusten kohteeksi joutuneiden virastojen tehtävät on lakkautettu kokonaan. (Statskontoret 1999: 23–25.) Virastojen määrää on edelleen 2000-luvulla supistettu siten, että virastoja oli vuonna 2002 noin 300, joiden koko vaihtelee useamman tuhannen henkilön virastosta muutaman kymmenen henkilön virastoihin (OECD 2002: 135).

Merkittävä valtionhallinnon organisaatorakenteita uudistava asia 1990- ja 2000-luvulla on ollut myös kehitys valtionhallinnon viranomaisrakenteessa. Viranomaisrakenteen kehittäminen aloitettiin jo 1990-luvun alussa, jolloin hallituksen ja eduskunnan alaisuudessa oli yhteensä lähes 1400 viranomaista henkilöstömäärän ollessa 234 000. Tuon ajanjakson jälkeen viranomaisten määrää on supistettu siten, että vuonna 2006 niitä oli enää 410. Tämä vaikutti myös henkilöstön määrään, joka supistui 12 000 henkilöllä, ollen tuolloin vuonna 2006 yhteensä 222 000. Ajanjaksolla 2007–2008 viranomaisten määrää ollaan edelleen supistamassa noin 30 viranomaisella, jolloin niiden kokonaisuus tulee olemaan noin 380. Viranomaisrakenteen muutokset toteutettiin siten, että aiemmin itsenäiset alueelliset ja paikalliset viranomaiset yhdistettiin suuremmiksi yksi-

köiksi ja viranomaiset, joilla oli useita toimipisteitä ympäri maata, yhdistettiin yhdeksi ja ainoaksi viranomaiseksi. (VERVA 2006: 7–8.)

Kehitys kohti suuria yhtenäisempiä viranomaisia on tällä hetkellä selkeä trendi Ruotsin valtionhallinnossa. Tästä on osoituksena muun muassa vakuutuskassan muuttaminen yhdeksi ja ainoaksi viranomaiseksi vuonna 2005, jonka toimialue on koko maa. Tällainen kehitys on myös ollut metsähallituksen ja kruununvoudin kohdalla, jotka muutettiin kumpikin yhdeksi ja ainoaksi viranomaiseksi omalla hallinnonalallaan vuoden 2006 alussa. Valtionhallinnon viranomaiskenttä koostuu 22 suuresta viranomaisesta, joiden palveluksessa on lähes 60 prosenttia kaikkien valtionhallinnon viranomaisten henkilöstöstä. Näiden lisäksi viranomaiskenttään kuuluu lukuisia pieniä viranomaisia. Hallitus linjasi vuoden 2007 talousarvioehdotuksessaan, että viranomaisrakenne on monimutkainen ja vaikeasti hahmotettava ja siksi viranomaisrakennetta on edelleen kehitettävä. Tulevaisuudessa viranomaisten tulee keskittyä valtion ydintehtäviin ja tästä johtuen niiden lukumäärää tullaan edelleen supistamaan. (VERVA 2006: 8–9, 15.)

3.4. Suomi

Suomessa valtionhallinnon 1980- ja 1990-lukujen hallinnon uudistusohjelma koostui kymmenistä hankkeista, joista tietty osa oli koko valtakunnan kattavia hallituksen ja ministeriöiden organisoimia kehityshankkeita. Hallinnon kehittämistyöstä vastaavat ministeriöt, valtiovarainministeriö ja sisäasiainministeriö, vastasivat pääosaltaan näiden valtakunnallisten uudistusten suunnittelusta ja ohjauksesta. Mittavin työ uudistusohjelman osalta tehtiin kuitenkin virastoissa ja laitoksissa, jotka vastasivat näiden hankkeiden käytännön soveltamisesta omissa organisaatioissaan.

Uudistusohjelman keskeisimmiksi hankkeiksi muodostuivat kolme uudistusta, jotka olivat tulohajaus-tulosjohtamisuudistus, valtionosuusuudistus ja liikelaitos-yhtiöittämisuudistus. Nämä luetellut uudistukset olivat uudistusohjelman päähankkeita. Niiden yhteydessä toteutettiin niitä täydentäviä ja tukevia uudistuksia. Päähankkeita tukevia ja niitä täydentäviä hankkeita olivat keskushallinnon rationalisointihanke, maakuntien

alue- ja paikallishallinnon kehittäminen, lupahallinnon kehittäminen, palveluprojekti ja henkilöstöhallinnon kehittäminen. (Temmes & Kiviniemi 1997: 19; Temmes 1994: 52, 54.)

Tulosohjaus-tulosjohtamisuudistus lähti alun perin liikkeelle budjetointiuudistuksena. Tulosohjausuudistus käynnistyi vuoden 1988 kokeiluhankkeilla, jossa kolme virastoa lähti kokeilemaan tulosbudjetointia. Näiden virastojen, jotka olivat tullilaitos, tielaitos ja patentti- ja rekisterihallitus, talousarvioissa tulosohjausta sovellettiin ensimmäisen kerran vuonna 1990. Kokeilujen keskeisinä piirteinä olivat yhdelle momentille budjetoiminen, kaksivuotiset kiinteät siirtomäärärahat toimintamenoissa, ministeriön kanssa sovitavat ja talousarvioon kirjattavat tulostavoitteet sekä laskentatoimen ja seurantajärjestelmien kehittäminen. (Lumijärvi & Salo 1996: 9–13.)

Uudistus otettiin käyttöön vaiheittain vuosien 1990–1995 aikana sillä lailla, että uudistunut budjetointi tuli kokonaisuudessaan käyttöön vuoden 1995 budjetista alkaen. Tulosbudjettiuudistukseen sisältyi alusta asti hallituksen vahvistama kehysbudjettimenetely ja budjetoinnin yksinkertaistaminen kokoamalla virastojen ja laitosten toimintamenot yhtenäiseksi toimintamenomomentiksi. Tulosopimusten käyttöönotto ministeriöiden sekä virastojen ja laitosten kesken kehittyi sitä mukaa, kun tulosbudjetointijärjestelmä eteni hallinnonaloittain. (Temmes 1994: 53; Pollitt & Bouckaert 2004: 241.)

Tulosohjaus ja tulosjohtaminen ovat käsitteinä laajoja ja vaikeasti täsmennettävissä. Laajasti ymmärrettynä niillä voidaan tarkoittaa kaikkia niitä hallintouudistuksia, joilla voidaan edistää tuloksellisuutta ja sen paranemista hallinnon toiminnassa. Suppeamman määrittelyn mukaan tulosohjaus voidaan määritellä valtion ylimpien päättävien elimien makrotasoisiksi päätöksenteko-, koordinointi- ja sopimusprosesseiksi. Tulosjohtaminen voidaan ymmärtää organisaatioiden sisäiseksi, mikrotasoiseksi johtamistavaksi, jolla voidaan käytännössä varmistaa tavoitteiden toteuttaminen. (Salminen & Niskanen 1996: 51.) Tulosohjaus-tulosjohtamisuudistus voidaan nähdä liittyvän läheisesti hallinnon toimintojen delegointiin operationaaliselle tasolle, suoritusperusteiseen informaatiojärjestelmän kehittämiseen ja tuloksiin perustuvan vastuujärjestelmän kehittämiseen. (Temmes & Kiviniemi 1997: 38–39.)

Valtionosuusjärjestelmää ryhdyttiin uudistamaan 1990-luvulla, koska aikaisempi, sotien jälkeen luotu, järjestelmä koettiin tehottomaksi kuntien hallinnossa ja julkisten palvelujen tuotannossa. Merkittävin uudistus oli ns. suurien valtionosuusjärjestelmien uudistus, joka tuli voimaan vuonna 1993. Uudistuksen ideana oli määritellä valtionosuudet kokonaissummoina kuntien väkiluvun, väestön rakenteen ja toiminnan määrittelemien mittareiden mukaan. Entisessä järjestelmässä kuntien tuli periä suoraan valtiolta osan kustannuksistaan. (Temmes & Kiviniemi 1997: 39; Pollitt & Bouckaert 2004: 242.)

1980- ja 1990-lukujen hallinnon uudistusohjelman keskeisinä, erityisesti valtionhallinnon rakenteita uudistaneina, hankkeina voidaan pitää hallinnon hajautushanketta, valtion liikelaitoshanketta ja keskushallinnon rationalisointihanketta. Hallinnon hajauttamishankkeen taustalla oli hallinnon hajauttamiskomitea, jota johti kansliapäällikkö Aimo Pajunen. Komitean ehdotukset hallinnon hajauttamiseksi kohdistuivat kahteen pääkohtaan, jotka olivat A) keskusvirastojen tehtävien delegoiminen valtion alue- ja paikallishallinnolle sekä kunnille ja B) keskusvirastojen aseman ja roolin kehittäminen suhteessa sekä ministeriöön että alue- ja paikallishallintoon. (Temmes & Kiviniemi 1997: 39–40; Pollitt & Bouckaert 2004: 242.)

Komitea ehdotti, että keskusvirastojen tehtäviä delegoitaisiin valtion alue- ja paikallishallinnolle, tehtäväsiirtoina virastoista alaspäin, mutta myös normien purkamisena. Keskusvirastojen roolia ehdotettiin uudistettavaksi siten, että otetaan käyttöön kehittämiskeskusmalli. Kehittämiskeskusmallin perusideana oli saada keskusvirastot painotumaan asiantuntijatehtäviinsä ja samalla karsia ministeriöiden kanssa päällekkäiset hallinnolliset tehtävät. Komitea konkretisoi kehittämiskeskusmallia sisällyttämällä mietintöönsä ehdotukset mahdollisista kehittämiskeskuksista. Yhtenä esimerkkinä oli ehdotus silloisten sosiaali- ja lääkintöhallitusten sekä koulu- ja ammattikasvatushallitusten yhdistämisestä kehittämiskeskukseksi. Merkittävimpänä yksittäisenä komitean ehdotuksena pidettiin kuitenkin ministerivaliokunnan perustamista, joka ohjaisi ja valvoisi hallinnon hajauttamista. (KM 1986: 12.)

Keskushallinnon rationalisointihanketta on pidetty hallinnon hajauttamiskomitean työn jatkajana. Rationalisointihankkeen pohjalta tehdyn selvityksen avulla pyrittiin koko-

naissuunnitelmaan, jonka tehtävänä oli ohjata hallintokoneiston rakennemuutoksia. Hankkeen pohjalta muodostetun valtion keskushallinnon uudistussuunnitelman periaatteet voitiin jakaa kuuteen osaan. Nämä periaatteet olivat kansalaisten ja yhteisöjen oikeusturvan ja palvelun parantaminen, hallinnon tuloksellisuuden ja tuottavuuden parantaminen, valtion keskushallinnon muuttaminen yksiportaiseksi, valtion keskushallinnon järjestelmätehokkuuden parantaminen, valtion keskushallinnon kustannusten karsiminen ja valtion keskushallinnon toiminnan organisoinnin tekeminen joustavammaksi. (KM 1992: 28 s. 1–2.) Rationalisointihankkeesta tehdyn komiteamietinnön (KM 1992: 28) pohjalta valtion keskushallinnon yksiköiden määrää vähennettiin 15–20 yksikköön ja 3500–4000 henkilöön.

Keskushallinnon rakenneuudistuksilla pyrittiin lisäämään hallinnon tuloksellisuutta ja tuottavuutta sekä parantamaan kansalaisten palvelua. Uudistusten tavoitteena oli siis toisin sanoen parantaa hallinnon organisaatioiden manageristisia edellytyksiä tehtävistä suoriutumiseen. Tämä kyseinen näkökulma on otettu huomioon myös mainituissa periaatteissa korostamalla keskushallinnon toiminnan organisoinnin joustavoittamista. Keskushallinnon rationalisointihanketta ja sen työtä hallitsi perinteisten rakenneuudistusten näkökulma. Tämä johtui siitä, että hankkeen pohjalta tehdyt ehdotukset kohdistuivat keskushallinnon kustannusten leikkaamiseen ja keskushallinnon yksiportaiseksi muuttamiseen. Hankkeen loppuraportti ja siinä esitetyt ehdotukset näyttivät jatkavan keskitetysti ohjattujen rakennemuutosten perinnettä. Keskushallinnon rationalisointihanketta voidaankin pitää käsitellyn hallinnon uudistusohjelman yhtenä taitekohtana. Siinä pyrittiin vielä liittämään perinteisen rakenneuudistuksen osatekijät uudentyypiseen manageristiseen rakennepolitiikkaan, joka painottaa merkittävästi enemmän hallinnonalasektorien sekä virastojen ja laitosten itsenäistä organisaatiovaltaa. (Temmes & Kiviniemi 1997: 42–43.)

Liikelaitoshanke käynnistettiin 1980-luvun puolivälin tienoilla. Liikelaitosuudistus konkretisoitui vuosien 1987–1995 välillä ja se toteutettiin useassa vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa sitä valmisteli liikelaitostyöryhmä Reino Hjerppen johdolla. Työryhmän työtä jatkoi Esko Rekolan johtama liikelaitoskomitea. Liikelaitoskomitean keskeisenä

tavoitteena oli Suomeen soveltuvan julkisen palvelulaitoksen organisaatiomallin eli julkisen yhtiön kehittäminen. (Ahonen 1987: 22; Temmes 1994: 52.)

Lähtökohtana hankkeelle oli se, että valtion liikelaitoksia ohjattiin samalla tavoin kuin hallinnollisia virastoja, joka ei sopinut nykyhetken liiketoiminnan ohjaukseen. Tämän ei katsottu olevan eduksi liikelaitokselle itselleen eikä yhteiskunnalle. Edellä mainitun kaltainen liikelaitosten ohjaus aiheutti hallinnon monimutkaistumista, jäykkyyttä ja hitautta sekä ongelmia varsinaisten tehtävien suorittamisessa. Yhteiskuntapolitiikan ohjauksen kannalta katsottuna ongelmaksi nähtiin eritoten toimintapolitiikan määrittelyn ja palvelutasosta päättämisen suunnittelemattomuus. (Talvitie & Viljanen 1985: 5.)

Valtion liiketoiminnan kehittämiseen sisällytettiin kuusi tavoitetta. Nämä tavoitteet olivat liikelaitosten palvelu- ja hintakilpailukyvyn parantaminen; ohjattavuuden parantaminen valtioneuvoston, eduskunnan ja ministeriöiden tavoitteiden mukaisesti; liikelaitosten oman taloudellisen vastuun korostaminen; liiketaloudellisten periaatteiden korostaminen toiminnan kehittämisessä ja suuntaamisessa; liikelaitosten johdon mahdollisuuksien ja henkilöstön osallistumismahdollisuuksien parantaminen sekä hallinnon keventäminen ja yksinkertaistaminen. (Talvitie & Viljanen 1985: 6.) Uuden organisaatiomallin eli julkisen yhtiön valmistelussa pyrittiin samanaikaisesti liikelaitoksen liiketaloudellisten toimintamahdollisuuksien parantamiseen sekä mahdollisuuksiin säilyttää liiketoiminnan poliittinen ohjaus. (Hyyryläinen 1999: 202.)

Liikelaitoskomitean työn seurauksena vuoden 1988 alusta tuli voimaan liikelaitoslaki. Seuraavana vuonna tulivat voimaan erityislait, joiden pohjalta ensimmäiset liikelaitokset luotiin. Kun Posti- ja telelaitos sekä Valtion rautatiet siirtyivät liikelaitosuudistuksen piiriin vuonna 1990, niin katsottiin uudistuksen onnistuneen hyvin. Uudistuksen eräänä tavoitteena oli ollut saattaa nämä suuret valtion laitokset uudistuksen piiriin. Uudistuksen jatko taas poikkesi jo vuonna 1992 liikelaitoskomitean kaavailemasta kehityksestä. Monet 1990-luvun alussa syntyneistä liikelaitoksista siirtyivät muutaman vuoden kuluessa osakeyhtiöiksi. Merkittävimpiä uusia osakeyhtiöitä olivat muun muassa, 1.7.1995 valtionyhtiöiksi siirtyneet, Posti- ja telelaitos ja Valtion rautatiet. (Temmes & Kiviniemi 1997: 41, 61.)

Valtionhallinnon rakenteita on edelleen uudistettu 1990-luvun loppupuolella ja 2000-luvulla. Uudistamishankkeet ovat koskettaneet niin keskushallintoa kuin paikallis- ja aluehallintoa. Keskushallinnon osalta muutokset ovat liittyneet tehtävien siirtoon, liikelaitostamisiin ja yhtiöittämissiin sekä valtion keskushallinnon toimintojen alueellistamiseen. Julkisen sektorin tehtäviä on siirretty yhä enenevässä määrin varsinaisen hallintokoneiston ulkopuolelle. Tehtäviä on siirretty erityisesti välillisen valtionhallinnon organisaatioille. 1990-luvun loppupuolella valtioneuvoston ja ministeriöiden ohjauksessa olevia julkisia tehtäviä hoiti 50 välillisen valtionhallinnon organisaatiota. (Valtioneuvoston selonteko 2005: 12.)

Liikelaitostamista ja yhtiöittämistä on myös jatkettu valtion keskushallinnossa. Liikelaitostamis- ja yhtiöittämisprosessi on noudattanut pääosin kolmea vaihetta. Ensimmäisessä vaiheessa julkisista virastoista on tullut liikelaitoksia, toisessa vaiheessa liikelaitokset on yhtiötetty ja lopulta osittain tai kokonaan privatisoitu. (Salminen & Viinamaeki 2001: 35.) Vuosien 1989–2005 aikavälillä liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen kohteeksi on joutunut yhteensä 16 valtion virastoa tai laitosta. Vuonna 2005 liikelaitoksia on valtiolla 6, jotka toimivat markkinoilla kilpailutilanteessa ja rahoittavat toimintansa liiketoiminnasta saatavilla tuloilla. (Valtioneuvoston selonteko 2005: 12.)

Liikelaitoksiksi muutetuilta organisaatioilta siirtyvien viranomaistehtävien hoitamiseksi on perustettu uusia organisaatioita, jotka ovat kooltaan pienempiä virastoja. Valtion toimintojen alueellistaminen liittyy valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamiseen ensisijaisesti pääkaupunkiseudun ulkopuolelle. Sen johdosta monilla hallinnonaloilla on valmisteltu tukipalvelujen hoidon keskittämistä siihen erikoistuneisiin yksiköihin eli ns. palvelukeskuksiin. Tukipalveluilla tarkoitetaan lähinnä talous- ja henkilöstöhallinnon palveluja. Ensimmäiset, sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön, palvelukeskukset aloittivat toimintansa vuoden 2006 alussa. (Emt. 16.)

Valtion alue- ja paikallishallinnossa rakenteisiin liittyvät uudistukset ajoittuivat 1990-luvun loppupuolelle. Ensinnäkin valtion aluehallinnossa ympäristöasioiden aluehallintoa vahvistettiin, kun vuonna 1995 koottiin nämä asiat ympäristöministeriön alaisiin ympäristökeskuksiin. Ympäristökeskuksille siirrettiin myös tehtäviä keskushallinnosta.

Ympäristöhallinnon lupajärjestelmää yhtenäistettiin myös, vaikkakin hieman myöhemmin. Sen johdosta perustettiin kolme ympäristölupavirastoa, jotka ovat päätöksenteosaan riippumattomia ympäristökeskuksista. (Emt. 18.)

Toiseksi valtion aluehallintoa uudistettiin käynnistämällä Aluehallinto 2000-hanke, joka toteutettiin vuonna 1997. Tuon uudistuksen tavoitteena oli koota työvoima- ja elinkeinoasioiden hoito, valtion aluehallinnon tehostaminen ja keventäminen, lääninhallitusten sopeuttaminen muuttuneeseen tehtäväkenttään ja aluejakojen yhtenäistäminen. Uudistuksen seurauksena muodostettiin TE-keskukset, joihin koottiin elinkeinoelämän ja työvoima-asioiden alueellinen edistäminen. Lisäksi lääninhallitusten määrä supistettiin kahdestatoista kuuteen. Lääninhallitusten määrää supistettiin, koska läänien määrä supistettiin kuuteen vuonna 1997. (Emt. 18.)

Valtion paikallishallinnossa merkittävin uudistus kiteytyi kihlakuntauudistukseen, joka astui voimaan 1.12.1996. Sen keskeisenä sisältönä oli poliisi-, syyttäjä- ja ulosottotoimien eriyttäminen toisistaan, joka toteutettiin purkamalla nimismiesjärjestelmä ja organisoimalla nämä toiminnot selkeiksi kokonaisuuksiksi. Eriyttämisen pohjalta muodostettiin näille kolmelle toimelle omat kihlakunnan virastot. Suurimmassa osassa kihlakuntia poliisin-, syyttäjän- ja ulosoton sekä maistraatin tehtäviä hoidetaan kihlakunnan virastoissa. Joissakin kihlakunnissa näitä tehtäviä hoidetaan erillisvirastoissa. (Valtioneuvoston selonteko 2005: 27.)

3.5. Yhteenveto

Edellä käsiteltiin valtionhallinnon uudistuksia neljän maan valtionhallinnossa. Maat olivat Iso-Britannia, Alankomaat, Ruotsi ja Suomi. Tarkastelun kohteena olivat 1980-luvulta 2000-luvulle toteutetut uudistukset. Taulukossa 4 on sijoitettu näiden maiden valtionhallinnossa toteutetut uudistukset saman jaottelun mukaan kuin tehtiin organisaatiomallien ja keskeisten käsitteiden osalta. Maakohtaiset uudistukset on sijoitettu taulukkoon valtionhallinnon organisaatiokäsityksen, organisaation rakenteiden tyypillisten ominaisuuksien ja muutosta edistävien tekijöiden mukaan.

Taulukko 4. Yhteenveto neljän maan valtionhallinnon rakennemuutoksista.

	Iso-Britannia	Alankomaat	Ruotsi	Suomi
Valtionhallinnon organisaatiokäsitteisyys	Valtionhallinnon tulee olla minimalistinen, tehokas ja muutoksiin reagoiva. Toiminnassa korostuvat kilpailuhenkisyys ja kustannustehokkuus.	Valtionhallinnon tulee olla tehokas, hajautettu ja keskittynyt ydintehtäviinsä. Toiminnassa korostuvat taloudellisuus ja suunnitelmallisuus.	Valtionhallinnon tulee olla kustannustehokas, hajautettu ja vähemmän interventionistinen. Toiminnassa korostuvat avoimuus ja kansalaislähtöisyys.	Valtionhallinnon tulee olla rakenteeltaan yksiportainen, hajautettu, tehokas ja joustava. Toiminnassa korostuvat tuloksellisuus ja palvelukeskeisyys.
Valtionhallinnon rakenteiden tyypilliset ominaisuudet	<ul style="list-style-type: none"> • yksiköiden autonomia → julkiset tehtävät vahvasti koordinoitu erilaisin sopimuksin • hallinto on keskitetty • minimalistisuus → julkisen sektorin merkitys vähäinen 	<ul style="list-style-type: none"> • yksiköiden autonomia • hallinnon hajanaisuus → julkisten tehtävien hoito hajautettu erityyppisille julkisille organisaatioille • julkisen sektorin merkitys yhtä vahva kuin yksityisen sektorin 	<ul style="list-style-type: none"> • julkisten tehtävien hoito hajautettu piirikuntiin ja kuntiin • valtionhallinnon koko pienentynyt → virastojen ja viranomaisten lukumäärän supistuminen ja niiden koon kasvaminen • julkisen sektorin asema merkittävä 	<ul style="list-style-type: none"> • julkisten tehtävien hoito hajautettu valtion alue- ja paikallishallintoon sekä kuntiin • valtionhallinnon koko pienentynyt → keskusvirastojen supistaminen sekä liikelaitostamiset ja yhtiöittämiset • julkisen sektorin asema vahva
Muutosta edistävät tekijät	<ul style="list-style-type: none"> • politiikkojen tehokas toimeenpano • uudistusten taustalla poliittisen johdon vahva tuki 	<ul style="list-style-type: none"> • uudistusten rinnakkainen toteutus • poliittisen johdon tuki ja keskittyminen ydintehtäviin 	<ul style="list-style-type: none"> • muutokset maan poliittisissä voimasuhteissa • uudistusten tehokas toteutus 	<ul style="list-style-type: none"> • uudistusten toteutus osana normaalia politiikkaa • uudistusten keskitetty ja yhtenäinen toteutus

4. ORGANISAATORAKENNE MUUTOKSESSA VIIDESSÄ VALTIONHALLINNON YKSIKÖSSÄ

Tässä luvussa esitellään ensiksi tutkimuksen kohteena olevat valtionhallinnon yksiköt ja niiden nykyinen organisaatorakenne. Sen jälkeen käydään läpi toteutetut asiantuntija-haastattelut ja niistä saatu aineisto. Tämän jälkeen analysoidaan saatua aineistoa ja pohditaan sen pohjalta tutkimuskysymyksiä.

4.1. Kohdeyksiköiden esittely

Tutkimuksen kohteena olevat valtionhallinnon yksiköt on valittu tähän tutkimukseen siksi, koska ne hoitavat keskeisiä valtion perustehtäviä kuten korkeaa opetusta ja tutkimusta, verotusta, hallinnon valvontaa, yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä ympäristöasioita. Ne ovat alueellisesti merkittäviä toimijoita, joilla on merkitystä alueelliseen hyvinvointiin ja menestykseen. Yksiköt ovat myös merkittäviä työllistäjiä, koska yksiköt työllistävät satoja henkilöitä Vaasasta ja sen lähialueilta. Yksiköt omaavat osaamista ja asiantuntijuutta, joiden välittymisestä yhteiskuntaan ja liike-elämään hyötyvät eritoten alueen yritykset ja muut toimijat.

4.1.1. Vaasan yliopisto

Vaasan yliopisto on kansainvälisen arvostuksen omaava monialainen tiedeyliopisto. Sen perustehtäviin kuuluvat korkeatasoisen opetuksen ja tieteen harjoittaminen. Yliopiston organisaatio jakaantuu yliopiston hallitukseen, yliopistopalveluihin, tiedekuntiin sekä erillislaitoksiin ja palveluyksiköihin. Tiedekunnat ovat kauppatieteellinen tiedekunta, humanistinen tiedekunta, hallintotieteiden tiedekunta ja teknillinen tiedekunta. Erillislaitoksiin ja palveluyksiköihin kuuluvat kirjasto- ja oppimiskeskus Tritonia, tutkimus- ja koulutuskeskus Levon-Instituutti, Länsi-Suomen muotoilukeskus Muova, yliopiston Seinäjoen koulutusyksikkö sekä Atk-keskus. (Vaasan yliopisto 2007.)

Ylintä päätösvaltaa yliopistossa käyttävät yliopiston hallitus ja rehtori. Tiedekuntien osalta päätösvaltaa käyttävät tiedekuntaneuvosto ja dekaani. Erillislaitoksien sekä pal-

veluysiköiden osalta päätösvaltaa käyttävät johtokunta ja johtaja. Lisäksi yliopistossa on rehtorin erikseen asettamat koulutus- ja tutkimustoimikunnat. Koulutustoimikunnan vastuulla ovat opiskelujen järjestämiseen ja opiskeluun liittyvät asiat. Toimikunnan puheenjohtajana toimii opetuksen ja koulutuksen asioista vastaava vararehtori. Tutkimustoimikunnan tehtävänä on käsitellä yliopistossa tehtävään tutkimukseen liittyviä kysymyksiä ja sen puheenjohtajana toimii tutkimustoiminnasta vastaava vararehtori. Yliopiston yleishallinnosta kuten yliopiston strategioiden valmistelusta sekä toiminta- ja taloussuunnittelusta vastaa yliopistopalvelut. Henkilöstöä yliopistolla on yhteensä 464, joista 49 on budjettivaroin palkattua professoria. Opiskelijoita yliopistolla on kaiken kaikkiaan noin 5100. (Vaasan yliopisto 2007.)

4.1.2. Vaasan verotoimisto

Verohallinto koostuu Verohallituksesta, kahdeksasta alueellisesta verovirastosta ja Konserniverokeskuksesta. Verohallitus on verohallintoa johtava elin. Sen tehtävänä on ohjata toimintaa ja huolehtia siitä, että verotus toimitetaan yhdenmukaisesti koko Suomessa. Alueellisten verovirastojen tehtävänä on huolehtia omien toimialueidensa henkilö-, yrittäjä- ja yhteisöasiakkaiden verotuksesta ja verotuspäätöksistä. Konserniverokeskuksen tehtävänä on huolehtia keskitetysti suomalaisten suuryritysten verotuksesta. (Verohallinto 2007.)

Pohjanmaan verotoimisto on yksi kolmesta Länsi-Suomen verovirastoon kuuluvista verotoimistoista. Verotoimistojen tehtäviin kuuluvat muun muassa asiakasrekisteröintiin, verojen määrittämiseen, maksuunpanoon, verovalvontaan, ennakkotietojen sekä ennakkoratkaisujen antamiseen liittyviä tehtäviä. Verotoimistoa johtaa verojohtaja ja tarkastusyksikköä johtaja. Pohjanmaan verotoimistolla on toimipisteet Vaasassa, Pietarsaassa, Närpiössä ja Isokyrössä. Henkilöstömäärä on noin 130, joista 70 on Vaasan toimipisteessä. (Verohallinto 2006.)

4.1.3. Länsi-Suomen lääninhallitus

Länsi-Suomen lääninhallitus on valtion aluehallintoviranomainen, jota ohjaa seitsemän eri ministeriötä. Sen perustehtäviin kuuluvat alueellisen yhteistyön ja hyvinvoinnin kehittäminen, läänin elinolojen edistäminen sekä asukkaiden hyvinvoinnin, turvallisuuden ja perusoikeuksien toteutumisen valvominen. Lääninhallituksen toiminnan tavoitteena on läänin eri osien tasapainoinen kehitys. (Länsi-Suomen lääninhallitus 2007.)

Lääninhallitus edistää myös valtion keskushallinnon alueellisten ja valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista. Se hoitaa oikeushallintoon, pelastus- ja poliisihallintoon, opetus- ja kulttuurihallintoon sekä liikunta- ja nuorisotoimeen, maa- ja metsätaloushallintoon, liikennehallintoon, kuluttaja-, kilpailu- ja elintarvikehallintoon, sosiaali- ja terveyshallintoon sekä kihlakunta- ja rekisterihallintoon liittyviä tehtäviä. Lääninhallitus vastaa myös valtion palvelutarjonnan kokonaisuuden arvioinnista sekä alueellisesti että paikallisesti. (Länsi-Suomen lääninhallitus 2007.)

Länsi-Suomen lääninhallitus jakaantuu viiteen toimipisteeseen, jotka ovat Turun toimipaikka, Porin toimisto sekä Vaasan, Jyväskylän ja Tampereen alueelliset palveluyksiköt. Toimipisteet jakaantuvat edelleen osastoihin, joita johtavat osastopäälliköt. Lääninhallitusta johtaa maaherra. Henkilöstömäärä on noin 370. Näistä noin 80 työskentelee Vaasassa. (Länsi-Suomen lääninhallitus 2004.)

4.1.4. Vaasan poliisilaitos

Poliisin organisaatio jakautuu kolmeen tasoon. Poliisin ylimmästä johdosta vastaa sisäasiainministeriön poliisiosasto. Sen alaisuuteen kuuluvat poliisin lääninjohdot, poliisin valtakunnalliset yksiköt, poliisioppilaitokset, Poliisin tekniikkakeskus, poliisin tietohallintokeskus sekä toiminnalliselta osaltaan myös Helsingin kihlakunnan poliisilaitos. Poliisitoimi kuuluu Suomessa sisäasiainministeriön hallinnonalalle. Paikallispoliisitoiminta on sijoitettu kihlakuntiin. Kihlakuntien poliisilaitokset toimivat poliisin lääninjohton alaisuudessa. (Poliisi 2007a.) Vaasan kihlakunnan poliisilaitoksen toimintaa johtaa poliisipäällikkö. Poliisipäällikön lisäksi johtoportaan kuuluu johtoryhmä,

jonka jäsenenä toimii muu päällystö. Johtoryhmän alainen hallinto jakautuu kolmeen osastoon, jotka ovat hallinto-osasto, järjestysosasto ja rikososasto. Hallinto-osastoa johtaa apulaispoliisipäällikkö, joka on myös poliisipäällikön sijainen. Kahta muuta osastoa johtavat ylikomisario ja rikosylikomisario. Poliisilaitoksen toimialue on Vaasan kaupungin alue. Poliisilaitoksen tehtävänä on ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta, toimia rikollisuuden ennalta estämiseksi, tutkia rikoksia ja muita yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavia asioita, ohjata ja valvoa liikennettä, toimia liikenneturvallisuuden edistämiseksi sekä suorittaa muut sille säädetyt tai määrätyt tehtävät. Henkilöstöä Vaasan poliisilaitoksella on noin 115. (Poliisi 2007b.)

4.1.5. Länsi-Suomen ympäristökeskus

Länsi-Suomen ympäristökeskus on valtion aluehallintoviranomainen, jonka tehtävänä on hoitaa ympäristöasioita Pohjanmaan, Etelä-Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan maakunnissa. Se toimii yhteistyössä muiden alueviranomaisten kanssa ja ottaa osaa alueensa kehittämiseen. Ympäristökeskuksen tehtäviin kuuluvat viranomaistehtävät kuten ympäristöluvat ja ympäristövaikutusten arviointi, ympäristönsuojelun valvonta ja edistäminen, luonnon ja luonnonvarojen suojelu, alueiden käytön ohjaus ja valvonta, ympäristön hoito ja kunnostus, tulvasuojelu ja tulvantorjunta, vesihuollon edistäminen, ympäristötutkimus ja ympäristötiedon tuottaminen. (Länsi-Suomen Ympäristökeskus 2007.)

Länsi-Suomen ympäristökeskuksen organisaatio muodostuu johtoryhmän ja johtamis- ja kehittämissryhmän lisäksi kuudesta osastosta. Osastot ovat hallinto-osasto, luonnonsuojelu- ja tutkimusosasto, tiedonhallintaosasto, alueidenkäyttö- ja vesihuolto-osasto, vesistöosasto ja ympäristönsuojeluosasto. Ympäristökeskuksen päällikkönä toimii johtaja. Ympäristökeskuksen toimipaikat ovat Vaasa, Seinäjoki ja Kokkola. (Länsi-Suomen ympäristökeskus 2007.) Henkilöstöä ympäristökeskuksessa on noin 230 (Länsi-Suomen ympäristökeskus 2005).

4.2. Muutos ja muutosten sisältö

Valtionhallinnon yksiköiden organisaatorakenteen muutoksen tarkastelua varten laadittu kriteeristö koostuu kolmesta osa-alueesta. Nämä osa-alueet ovat muutos ja muutosten sisältö, organisaatorakenteen ominaisuudet sekä kehittäminen ja kehittämiskohteet. Osa-alueet ovat samat, jotka haastatteluissa toimivat haastatteluiden teema-alueina. Osa-alueista saadut tiedot perustuvat haastatteluiden avulla saatuun aineistoon.

4.2.1. Organisaatorakenteissa tapahtuneet muutokset

Kohdeorganisaatioissa tapahtuneet muutokset ovat olleet luonteeltaan melko erilaisia, joka johtuu paljolti organisaatioiden erilaisista tehtävistä ja rakenteista. Seuraavassa tarkastellaan organisaatorakenteissa tapahtuneita muutoksia kohdeorganisaatioittain, joita käytiin läpi haastateltavien kanssa. Tämä toteutetaan käytännössä siten, että muutosta ja muutosten sisältöä tarkastellaan viiden osa-alueen kautta. Osa-alueet ovat organisaatorakenteissa tapahtuneet muutokset, muutosten tarpeet ja tavoitteet, muutosten laajuus, muutoksissa korostuneet asiat ja muiden organisaatioiden vaikutus muutoksiin.

Yliopiston kohdalla voidaan todeta, että siellä on toteutettu useita muutoksia ja tullaan vielä lähivuosina toteuttamaan monia muutoksia. Keskeisimpiä viime vuosina toteutettuja muutoksia ovat olleet tutkintorakenteen uudistus, palkkausjärjestelmän uudistus sekä sähköisten järjestelmien käyttöönotto yliopiston kaikilla aloilla kuten taloushallinnossa, henkilöstöhallinnossa, viestinnässä sekä tutkimus- ja koulutushallinnossa.

Tutkintorakenteen uudistus vaikutti organisaatioon ja sen toimintatapoihin eritoten koulutuksen suunnittelun ja järjestämisen näkökulmasta. Sen taustalla vaikutti ns. Bolognan prosessi, jonka ideana oli Euroopan yliopistoissa suoritettavien tutkintojen yhdenmukaistaminen. Valtion uudistettu palkkausjärjestelmä vaikutti organisaatioon siten, että se loi uusia menettelyjä liittyen eritoten esimies-alaisuuteisiin. Uudistetussa palkkausjärjestelmässä on pitänyt määrittellä kuka on kenenkin esimies, joka sitten arvioi alaistensa toimintaa. Yliopistolle tämä on ollut ongelmallista, koska siellä on ollut hie- man epäselvää, kuka on kenenkin esimies ja kuka alainen. Yliopiston hallinnossa se ei

ole ollut ongelma vaan ennemminkin opetus- ja tutkimushenkilöstön keskuudessa. Palkkausjärjestelmä on selkiyttänyt tehtävärakennetta, mutta myös tuonut mukanaan uusia vastuita. Sähköisten järjestelmien käyttöönotto yliopiston kaikilla aloilla kuten taloushallinnossa, henkilöstöhallinnossa, viestinnässä sekä tutkimus- ja koulutushallinnossa johti päätökseen toimia eri tavalla. Tämä on johtanut keskitettyihin malleihin toiminnan järjestämisessä.

Pohjanmaan verotoimiston viimeisimmät muutokset ovat tapahtuneet viimeisen noin kymmenen vuoden aikana. Vuoden 1995 alussa tapahtui silloisen Vaasan lääninveroviraston alueella merkittävä muutos, kun alueen verotoimistojen määrää supistettiin. Silloisten 26 verotoimiston määrä supistettiin 13. Tämä ei kuitenkaan koskettanut silloista Vaasan verotoimistoa, vaan se pysytettiin ennallaan. Samoihin aikoihin verohallinnossa tapahtui muutos, jonka johdosta siirryttiin kolmeportaisesta kaksiportaiseen verohallintoon. Käytännössä verohallituksen ja verovirastojen tasot säilytettiin, mutta ennen erillisenä tasona ollut verotoimistotaso poistettiin.

Vuoden 2002 alussa tehty muutos vaikutti sitten merkittävästi silloisen Vaasan verotoimiston rakenteeseen. Muutoksen seurauksena niiden 13 verotoimiston määrää supistettiin edelleen niin, että niitä oli muutoksen jälkeen vain 3. Tavoitteena oli muodostaa näistä verotoimistoista maakunnallisia, joka tarkoitti käytännössä entisten verotoimistojen yhdistämistä. Vaasan alueelle muodostettiin Pohjanmaan verotoimisto, jolloin liitettiin yhteen Vaasan verotoimisto, Pietarsaaren verotoimisto, Mustasaaren verotoimisto, Kyrönmaan verotoimisto, Närpiön verotoimisto sekä maksuvalvonta- ja verotusyksikkö.

Vuoden 2002 muutoksen yhteydessä siirryttiin samalla tiimiorganisaatioon, jonka tavoitteena oli madaltaa organisaatorakennetta. Ideana oli muodostaa itseohjautuvia tiimejä, joilla olisi tiiminvetäjä. Tiiminvetäjät eivät kuitenkaan saaneet esimiesasemaa, vaan he olivat alkuvaiheessa ns. yhdyshenkilön roolissa. Tähän tuli kuitenkin muutos, kun päätettiin, että yksikössä tarvitaan vielä yhtä esimiestasoa. Vuoden 2006 alussa tiiminvetäjistä tuli ryhmäesimiehiä. Ryhmäesimiehiä on yhteensä neljä, joista kaksi on henkilöverotuslinjalla ja kaksi yritysverolinjalla. Viimeisin muutos on tapahtunut vuo-

den 2007 alussa, jolloin Länsi-Suomen veroviraston alueelle muodostettiin yritysvero-toimisto. Yritysverotoimistoon siirtyi muutoksen yhteydessä, vuonna 2002, muodostet-tujen maakuntaverotoimistojen yhteisölinjat, joka vaikutti siten myös Pohjanmaan ve-rotoimiston toimintaan.

Lääninhallituksen organisaatorakenteeseen eniten vaikuttaneet muutokset ovat olleet lääninuudistus, talous- ja henkilöstöhallinnon toimintojen siirtäminen palvelukeskuk-seen ja hallinto-osaston siirtyminen prosessiorganisaatioon. Vuoden 1997 syyskuussa tehtiin lääninuudistus, jonka seurauksena valtion alue- ja lääninhallinto organisoitiin uudelleen. Tuolloin läänien määrää supistettiin ja muodostettiin kuusi lääniä. Läänit ovat Etelä-Suomen lääni, Itä-Suomen lääni, Länsi-Suomen lääni, Oulun lääni, Lapin lääni ja Ahvenanmaan lääni. Muutoksella haluttiin selkeyttää suhdetta maakuntahallin-toon ja kunnallishallintoon sekä yksinkertaistaa ja yhtenäistää valtion aluehallintoa.

Vuoden 2006 alussa Länsi-Suomen lääninhallituksessa siirryttiin talous- ja henkilöstö-hallinnon toimintojen osalta palvelukeskukseen. Muutos toteutettiin vaiheittain siten, että toimintoja siirrettiin vähitellen palvelukeskukseen. Palvelukeskushanke toteutettiin koko sisäasiainministeriön hallinnonalalla ja sen toimipaikaksi tuli Joensuu. Hallinto-osastolle palvelukeskukseen siirtyminen aiheutti sen, että sen henkilöstöstä kolmannes eli noin 80–90 henkilöä jäi vaille työtehtäviä. Ketään ei kuitenkaan irtisanottu, vaan nämä kyseiset henkilöt sijoitettiin uusiin tehtäviin.

Hallinto-osastolla siirryttiin prosessiorganisaatioon vuoden 2007 alusta. Siihen siirryttiin perinteisestä hierarkkisesta yksiköstä, jossa selkeästi määriteltiin, kuka on osasto-päällikkö ja ketkä ovat muut esimiehet. Prosessiorganisaatioon siirryttiin oikeastaan palvelukeskusuudistuksen vanavedessä, koska ajateltiin sen olevan sopiva tilanne muuttaa organisaatorakennetta. Kyseessä oli lähinnä sisäasiainministeriön, mutta myös lääninhallituksen, halu siirtyä prosessiorganisaatioon.

Vaasan kihlakunnan poliisilaitoksen organisaatorakenteeseen ei ole juurikaan tehty muutoksia viime vuosina. Merkittävin muutos, joka kosketti poliisin toimintoja koko valtakunnan alueella, oli kihlakuntauudistus. Uudistuksen seurauksena, joulukuun

alussa 1996 lakkautettiin nimismiespiirit. Aiemmin nimismies oli hoitanut niin syyttäjä, ulosotto kuin poliisitoimeakin. Uudistuksen myötä nimismiehet poistettiin ja muodostettiin kihlakuntiin oma syyttäjänvirasto, ulosottovirasto ja poliisilaitos. Kihlakuntauudistus ei kuitenkaan vaikuttanut Vaasan poliisilaitokseen millään tavalla, vaan se säilytti erillisyyksikön aseman.

Poliisilaitoksen organisaation sisällä on sitten tapahtunut pienempiä muutoksia lähinnä eri osastojen sisällä ja osastojen välillä. Viimeisin tällainen muutos toteutettiin vuonna 2002, joka oli luonteeltaan toimintatapamuutos. Muutos kohdistui tutkintajärjestelmään, jonka yhteydessä haluttiin soveltaa yhden kosketuksen periaatetta. Tuon periaatteen ideana oli se, että kun ihminen tulee poliisilaitokselle ja tekee esimerkiksi rikosilmoituksen, niin se pystyttäisiin hoitamaan saman tien alusta loppuun. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että kaikki rikokseen liittyvät asiat voitaisiin hoitaa yhden ja saman käynnin aikana. Muutokseen liittyi myös aikavaatimus, jonka mukaan jokainen tapaus piti hoitaa kolmen päivän kuluessa. Muutos vaikutti myös rikososaston toimintatapaan. Se vaikutti siten, että osasto jaettiin kolmeen ryhmään, jotka käsittelivät erilaisia tapauksia. Ryhmät jaettiin tapausten luonteen mukaan siten, että ensimmäinen ryhmä käsitteli pikaiset tapaukset, toinen ryhmä hieman pidemmät tapaukset ja kolmas ryhmä epäselvät tapaukset.

Ympäristökeskuksessa tapahtuneet muutokset ovat keskittyneet toimipaikkojen lakkauttamisiin ja toimintojen uudelleen organisoimiseen. Keskeisimmät muutokset ovat olleet talous- ja henkilöstöhallinnon toimintojen siirtäminen palvelukeskukseen, Keski-Pohjanmaan ympäristökeskuksen lakkauttaminen, Kokkolan laboratorion lakkauttaminen ja tietohallinnon eriyttäminen omaksi osastokseen. Talous- ja henkilöstöhallinnon toimintojen keskittäminen palvelukeskukseen aloitettiin vuoden 2005 aikana ja prosessi on edelleen käynnissä.

Keski-Pohjanmaan ympäristökeskuksen lakkauttaminen toteutettiin ympäristöministeriön toimesta vuoden 1998 aikana. Tavoitteena oli kyseisen ympäristökeskuksen lakkauttaminen ja sen liittäminen Vaasan toimipaikkaan. Lakkauttamisen myötä Kokkolasta siirtyi 62 henkilöä Vaasaan. Kokkolan laboratorion lakkauttaminen toteutettiin

vuoden 2007 aikana ja sen vaikuttivat kustannussyyt. Haluttiin toisin sanoen karsia kustannuksia ja keskittää toimintoja. Tietohallinto eriytettiin, koska hallinto-osaston katsottiin olevan liian laaja. Eriyttämällä haluttiin toisin sanoen keventää ja hajauttaa hallinto-osastoa ja sen tehtäviä.

4.2.2. Muutosten tarpeet ja tavoitteet

Organisaatorakenteiden muutosten taustalla vaikuttavat tarpeet ja tavoitteet ovat olleet jonkin verran erilaisia eri yksiköissä. Tarpeissa ja tavoitteissa on nähtävissä kuitenkin myös samankaltaisuuksia, mutta niitä on saatettu lähestyä eri näkökulmista käsin. Tarpeita ja tavoitteita ei erotella organisaatioittain, vaan ne on koottu yhteen kokoavaa tarkastelua varten.

Haastatteluissa merkittävimpiä esille nousseita tarpeita olivat organisaation toimintojen tehostaminen, osaavan työvoiman tarve, kustannussäästöjen aikaansaaminen, toimintojen keskittäminen, tuottavuuden parantaminen, yhtenäisyyden parantaminen, asiakaslähtöisyyden parantaminen, vaikuttavuuden parantaminen ja toimintojen hajauttaminen.

Organisaation toimintojen tehostaminen liitettiin vahvasti globaaliin tilanteeseen, jossa Suomi yrittää pysyä kansainvälisessä kilpailussa mukana ja säilyttää kilpailukykyisyytensä. Jotta pysyttäisiin kansainvälisessä kilpailussa mukana ja pystyttäisiin turvaamaan Suomen kilpailukykyisyys, niin on tärkeää tehostaa toimintaa. Toimintojen tehostamisen tukena käytetään sähköisiä järjestelmiä, koska niiden johdosta selvittää pienemmällä henkilöstöllä. Toimintojen tehostamisen tavoitteena on saada toiminta tehokkaammaksi organisaation sisällä jokaisella organisaation osa-alueella. Toisena tarpeena on varmistaa se, että nyt ja jatkossa on käytettävissä osaavaa työvoimaa. Sysäyksensä tälle ajattelulle on antanut jo nyt käynnissä oleva ikäluokkarakenteen muutos, jonka johdosta nuoret ikäluokat pienenevät ja vanhat ikäluokat kasvavat.

Kustannussäästöjen aikaansaamiseen voidaan todeta olleen myös hyvin merkittävä osa muutostarpeita. Keinoina kustannussäästöjen aikaansaamiseen ovat olleet eritoten toimipisteiden lakkauttaminen tai henkilöstön vähentäminen. Henkilöstön vähentäminen

on toteutettu lähinnä luonnollisen poistuman, kuten eläköitymisen kautta. Toimintojen keskittäminen on nähty olevan myös tärkeä muutosten taustalla vaikuttava tarve. Se on kulminoitunut ennen kaikkea palvelukeskusuudistuksessa, johon tutkimuksen kohteena olevissa valtionhallinnon yksiköissä on joko siirrytty jo kokonaan tai siirtymässä parhailaan. Siirtyminen palvelukeskukseen on toteutettu vähitellen ja askel kerrallaan.

Tuottavuuden parantaminen on ollut myös yhtenä tarpeena muutosten taustalla. Siihen on vaikuttanut merkittävimmin valtionhallinnon tuottavuusohjelma, jonka tavoitteena on ollut saada enemmän aikaan vähemmällä. Tämä on konkretisoitunut monilla hallinnon aloilla muun muassa siten, että henkilöstöä on supistettu, mutta työtehtävien määrä on kasvanut. Yhtenäisyyden parantaminen on vaikuttanut tarpeena etenkin silloin, kun on supistettu yksiköiden tai toimintojen määrää. Sen tavoitteena on ollut yksiköiden vähentämisen kautta saada aikaan hallinnossa parempi yhtenäisyys. Yhtenäisyydellä tarkoitetaan sitä, että samanlaisia menetelmiä ja toimintatapoja sovelletaan kaikkialla hallinnossa. Asiakaslähtöisyys on puolestaan konkretisoitunut muutoksissa, joissa on päädytty supistamaan yksiköiden määrää, mutta joka on samalla kasvattanut jäljelle jääneiden yksiköiden kokoa. Perusteluna on ollut se, että asiakaslähtöisyys toteutuu paremmin isommassa organisaatiossa kuin pienessä.

Vaikuttavuutta pidettiin myös tärkeänä muutostarpeena, johon on pyritty esimerkiksi muuttamalla yksikön organisaatiomalli prosessiorganisaatioksi. Sysäyksen muutokselle on antanut ohjaava ministeriö, joka on vahvasti ajanut siirtymistä omalla hallinnonalalla prosessiorganisaatioon. Syynä on ollut se, että prosessiorganisaatiossa pystytään paremmin asiakaslähtöisempään toimintaan ja sitä kautta parempaan vaikuttavuuteen. Lisäksi prosessiorganisaatiossa nähdään paremmin, kuinka prosessit lähtevät asiakkaista ja palautuvat sitten takaisin yhteiskuntaan. Myös vaikuttavuuden mitattavuus helpottuu tämän tyyppisessä organisaatiossa, kun ei pelkästään mitata kuinka monta esimerkiksi päätöstä/henkilö on vuodessa saatu tehtyä.

Toimintojen hajauttamista voidaan pitää myös keskeisenä muutostarpeena. Hajauttamisen avulla on pystytty hajauttamaan ja organisoimaan uudelleen tiettyjä toimintoja, jotka ennen oli keskitetty yhdelle taholle. Sen seurauksena ja tavoitteena on ollut toi-

mintojen ja työnjaon selkiyttäminen eri tahojen kesken. Esimerkkinä toiminnan hajauttamisesta voidaan pitää kihlakuntauudistusta, jonka johdosta poliisitoimi, syyttäjätöimi ja ulosottoimi hajautettiin omiksi yksiköikseen.

Haastatteluissa kävi ilmi, että muutosten tavoitteet ovat olleet hyvin samansuuntaisia kuin tarpeet. Tavoitteina ovat olleet osaavan työvoiman saaminen, hallinnon hajauttaminen sekä sarjatyön hyödyntäminen toiminnan järjestämisessä. Osaavan työvoiman saamiseen on pyritty valtion uudistetulla palkkausjärjestelmällä, jonka avulla on haluttu vaikuttaa jo nuoren osaavan työvoiman palkkaamiseen. Tavoitteena on myös ollut valtion ja sen alaisten yksiköiden säilyminen kilpailukykyisenä työnantajana. Hallinnon hajauttamisessa on ollut kyse joidenkin toimintojen hajauttamisesta, jotta ne toimisivat mahdollisimman hyvin ja keskittyisivät ydintehtäviinsä. Sarjatyön hyödyntämisellä viitattiin siihen, että kun toiminnot keskitetään yhteen paikkaan ja hoidetaan yhdestä paikasta, niin siitä hyötyvät kaikki.

Muutosten tavoitteena on ollut myös se, että pystytään vastaamaan nykyisen hallinnon yleisiin kehittämishaasteisiin, pystytään jatkuvaan oman toiminnan tehostamiseen ja jatkuvaan prosessien tarkasteluun suhteessa kustannuksiin ja vaikuttavuuteen. Periaatteessa tämä tarkoittaa sitä, että ollaan koko ajan selvillä omasta toimintamallista, sen toimivuudesta ja heikoista kohdista.

4.2.3. Muutosten laajuus

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että organisaatorakenteiden muutoksien joukossa on ollut syvälle rakenteisiin meneviä laajempia sekä teknisesti hieman suppeampia muutoksia. Tutkimuksen kohteena olevien yksiköiden organisaatorakenteissa tapahtuneet muutokset ovat olleet hyvin erityyppisiä, joten ne on syytä käydä läpi jokaisen yksikön kohdalla erikseen.

Yliopiston kohdalla kävi ilmi, että toteutetut muutokset ovat olleet pääosin laajoja. Haastattelussa nousivat esille eritoten palkkausjärjestelmän uudistus sekä tutkintorakenteen uudistus tällaisina laajoina muutoksina. Hieman rajatumpana muutoksena pi-

dettiin palvelukeskusuudistusta. Tämä johtui siitä, että se koskee vain osaa yliopiston toimintoja eli tässä tapauksessa talous- ja henkilöstöhallintoa. Palkkausjärjestelmän uudistusta pidettiin laajana muutoksena, koska se koski koko yliopiston palveluksessa olevaa henkilöstöä. Kyseisestä uudistuksesta todettiin myös, että se merkittävästi vaikutti henkilöstön palkkauksen määräytymiseen ja sillä oli syvälle rakenteisiin ulottuva vaikutus.

Verotoimiston organisaatorakenteissa tapahtuneet muutokset ovat olleet hyvin merkittäviä, kun ottaa huomioon yksiköiden koon ja lukumäärän. Näin ollen voidaan todeta, että muutokset ovat olleet verraten laajoja. Muutosten laajuutta kuvaa myös se, että niiden suunnitteluun käytettiin paljon aikaa. Muutosten suunnittelua varten muodostettiin työryhmiä, jotka tekivät suunnittelutyötä jopa vuoden ajan. Laajimpia muutoksia olivat verotoimistojen lukumäärän supistaminen kahteen otteeseen, ensin 26 toimistosta 13 toimistoon ja toiseksi 13 toimistosta 3 toimistoon. Muutoksilla on siis ollut merkittävä vaikutus sekä rakenteisiin että toimintaan. Laajuudeltaan merkittävä muutos oli myös siirtyminen kolmeportaisesta verohallinnosta kaksiportaiseen, koska se vaikutti verohallinnon ja verotoimistojen toimintaan. Laajuudeltaan suppeampi muutos oli yritysverotoimiston muodostaminen, koska se kosketti vain osaa Pohjanmaan verotoimiston toiminnoista.

Lääninhallituksessa tehdyistä muutoksista laajin on ollut lääninuudistus, koska se koski koko aluehallinnon ja lääninhallinnon kenttää. Lääninuudistusta on pidetty tästä johtuen hyvin laajana muutoksena. Palvelukeskusuudistusta ei ole pidetty luonteeltaan laajana muutoksena, jos sitä verrataan suhteessa lääninuudistukseen. Tämä johtuu siitä, että muutos koski vain hallinto-osastoa ja sen henkilökuntaa. Muutoksella on kuitenkin ollut vaikutuksia myös muihin lääninhallituksen osastoihin ja niiden toimintatapoihin, joten sitä ei voida pitää luonteeltaan suppeana muutoksena. Prosessiorganisaatioon siirtyminen on puolestaan nähtynä näistä edellä mainituista muutoksista suppeimpana. Perusteluna esitettiin se, että se on koskenut tässä vaiheessa vain hallinto-osastoa, sen toimintatapoja sekä asioiden käsittelyä.

Poliisilaitoksen muutoksista mittavin on kihlakuntauudistus, vaikka se ei Vaasan poliisilaitosta koskettanutkaan. Muutos oli mittava, koska siinä jouduttiin rakenteita organisoimaan uudelleen, kun poliisi-, syyttäjä- ja ulosottoimi hajautettiin omiksi yksiköikseen. Laajuutta kuvaa myös se, että muutoksen johdosta nämä eri yksiköt jaettiin eri ministeriöiden alaisuuteen, jolloin niiden johtosuhteet muuttuivat täysin. Laajuudeltaan suppeimpia muutoksia ovat olleet osastojen sisällä ja niiden toimintavoissa tapahtuneet muutokset, koska niillä ei ole ollut merkittävää vaikutusta organisaatorakenteisiin.

Ympäristökeskuksessa toteutettujen muutosten joukossa on ollut sekä laajoja että hie-man suppeampia muutoksia. Laajimpana muutoksena ympäristökeskuksen osalta nostettiin palvelukeskusuudistus. Tämä johtuu siitä, että sinne on siirtynyt talous- ja henkilöstöhallinnon toiminnot ja sen lisäksi sinne on pitänyt rakentaa tietojärjestelmät näitä toimintoja tukemaan, joka on vienyt paljon aikaa. Keski-Pohjanmaan ympäristökeskuksen lakkauttaminen ja Kokkolan laboratorion lakkauttaminen ovat olleet myös suhteellisen laajoja muutoksia, vaikka tekniseltä toteutukseltaan ne eivät ole olleet aikaa vieviä. Laajoja niistä tekevät kyseisten yksiköiden lakkauttaminen ja henkilöstön siirtyminen Vaasan toimipisteeseen. Organisaation sisällä toteutettu muutos on ollut luonteeltaan suppea, koska se on toteutettu verraten nopealla aikataululla ja se ei ole aiheuttanut muutoksia henkilöstössä.

4.2.4. Muutoksissa korostuneet asiat

Muutoksissa korostuneet asiat ovat olleet melko samansuuntaisia tarkasteltavien yksiköiden välillä. Merkittävimpiä muutoksien läpiviennissä korostuneita asioita ovat olleet tuottavuuden ja tehokkuuden parantaminen sekä taloudellisuus. Ne olivat useimpien haastateltavien listalla ensimmäisenä, kun puhuttiin muutoksissa esiin tulleista asioista. Näiden kolme tekijän taustalla vaikuttaa valtionhallinnon tuottavuusohjelma, jota on sovellettu eri ministeriöiden hallinnonaloilla ja edelleen tarkasteltavissa valtionhallinnon yksiköissä. Tuottavuusohjelman tavoitteena on ollut saada aikaan enemmän vähemmällä, joka on johtanut yksiköiden kohdalla siihen, että tulevaisuudessa pitää vähentää henkilöstöä ja silti parantaa tuottavuutta. Joidenkin yksiköiden kohdalla on laadittu yksityiskohtaiset vaatimukset henkilöstövähennyksistä, jotka toteutetaan tulevai-

suudessa. Käytännössä mahdollisesti tehtävät henkilöstövähennykset aiheuttavat tehtävien yhdistelemistä, karsimista ja jopa lakkauttamista.

Muita muutoksissa esiin nousseita asioita ovat olleet muutosten perustelemisen tärkeys, vuorovaikutus henkilöstön kanssa, muutosvastarinnan hallitseminen, henkilöstön epävarmuus omasta asemasta, muutosten kiivas tahti, henkilöstöpolitiikan rooli muutosten yhteydessä ja selkeän muutossuunnitelman tekemisen tärkeys. Haastatteluissa nousi esille muutoksien perustelun merkitys sille, että saadaan henkilöstö mukaan toteuttamaan niitä. Muutosten perustelu eli se, miksi tehdään muutoksia, nähdään hyvin tärkeänä erityisesti organisaation johdon taholta. Kun johto on saanut perusteltua itselleen, miksi muutoksia tehdään, tulee sen seuraavaksi saada perusteltua ne henkilöstölle. Tässä vaiheessa haasteena on saada koko henkilöstö ymmärtämään muutosten tarpeet ja saada heidät mukaan toteuttamaan suunnitellut muutokset. Yksiköissä on tiedostettu henkilöstön rooli muutosten toteuttamisessa ja siksi ne ovat panostaneet tiedottamiseen ja vuorovaikutukseen muutoksen eri vaiheissa. Asioista tiedottamisen tulee olla jatkuvaa, jotta henkilöstö pysyy ajan tasalla siitä, missä mennään. On tiedotettava mahdollisesti tehtävistä muutoksista, mutta myös siitä, jos ei tehdä muutoksia.

Muutosvastarinnan hallitsemisessa on tärkeää viestittää henkilöstölle syyt, joiden vuoksi muutoksia tehdään ja päämäärät, joihin pyritään. Perustelu muutoksille on tärkeää, koska henkilöstön ensimmäinen reaktio muutokseen on yleensä sen vastustus ja asioiden pysyttäminen entisellään. Kun muutoksille luodaan hyvä perusta, niin niiden toteuttaminen on sujuvampaa. Henkilöstön epävarmuus omasta asemastaan nousi myös esille muutosten läpiviennissä. Muutoksista puhuttaessa henkilöstön taholta ollaan oltu huolestuneita siitä, kuinka muutokset vaikuttavat heidän asemaansa, työtehtäviin ja palkkaukseen. Epävarmuutta on pyritty lievittämään asioista tiedottamisella ja esimiesten vuorovaikutuksella. Muutosten nopeaa toteuttamistahtiä pidettiin yhtenä muutoksissa esille nousseena asiana. Tämä johtui siitä, että jotkut muutokset halutaan viedä läpi muutamassa vuodessa, vaikka siinä ajassa pitäisi muuttaa muun muassa lainsäädäntöä ja organisaatorakenteita.

Henkilöstöpolitiikan rooli muutosten läpiviennissä on myös nähty merkittäväksi. Sen avulla on pystytty vakuuttamaan henkilöstö siitä, että henkilöstövähennyksiä ei muutoksista huolimatta tehdä kuin luonnollisen poistuman kautta. Tämä on osaltaan helpottanut muutosten läpivientä. Selkeän muutossuunnitelman tekeminen on myös tärkeä asia etenkin, jos ajatellaan muutosten toteuttamista. Muutossuunnitelman laatiminen mielletään eritoten oman organisaation sisällä toteutettavien muutosten kannalta tärkeäksi. Muutosten toteutuksen kannalta on tiedettävä, mitkä ovat muutosten tavoitteet ja miten ne tullaan toteuttamaan. Tärkeää on myös seurata muutosten etenemistä, jotta saadaan tietää etenevätkö ne niin kuin on suunniteltu.

4.2.5. Muiden organisaatioiden mallien vaikutus muutosten sisältöön

Haastatteluiden pohjalta voidaan todeta, että muiden organisaatioiden mallit eivät ole suoranaisesti vaikuttaneet tarkasteltavien yksiköiden muutosten sisältöön. Voidaan kuitenkin mainita, että yksityisellä sektorilla on ollut jonkinlaista vaikutusta muutosten sisältöön kuten esimerkiksi uudistetun palkkausjärjestelmän käyttöönotossa ja palvelukeskushankkeessa. Haastatteluissa todettiin, että yksityisellä sektorilla on käytössään juuri samankaltainen palkkausjärjestelmä kuin valtion uudistettu palkkausjärjestelmä. Palvelukeskushankkeen osalta viitattiin siihen, että joillakin suuryrityksillä kuten Wärtsilällä tai ABB Strömbergillä on myös palvelukeskuksen tapainen organisaatio.

Muiden maiden mallit ovat myös vaikuttaneet muutosten sisältöön jollakin tasolla. Kysymykseen ovat tulleet lähinnä naapurimaiden mallit kuten Ruotsin ja Tanskan mallit. Niiden vaikutus on ollut sellainen, että on tutustuttu siihen, miten kyseisissä maissa on toiminta järjestetty, miten sitä on kehitetty ja sitä kautta saatu ideoita omiin muutos-hankkeisiin. Voidaan todeta myös, että tarkasteltavissa yksiköissä on otettu mallia toisesta oman hallinnonalan yksiköstä ja sen toimintatavoista ja sovellettu sitä omaan organisaatioon. Joidenkin yksiköiden osalta on johdon koulutuksen kautta käyty tutustumassa paikallisiin yrityksiin, mutta niillä ei ole ollut suoranaista vaikutusta muutosten sisältöön. Yhteistoiminta tarkasteltavan yksikön ja saman alan muiden yksiköiden kanssa on ollut myös eräs asia, jonka kautta on haettu ideoita toiminnan kehittämiseen.

Tämä on johtanut käytännössä siihen, että on organisoitu toimintaa siten, että jokaisella yksiköllä on oma erikoistumisalueensa.

Joidenkin yksiköiden osalta todettiin, että vertailuja ja konsultointia muiden organisaatioiden mallien kanssa on tehty lähinnä ministeriön ja koko organisaation ylimmän johdon toimesta. Niillä ei kuitenkaan ole ollut merkittävää vaikutusta muutosten sisältöön. Vertailu ja konsultointi ovat vaikuttaneet muutoksiin kuitenkin sillä lailla, että jos on huomattu jonkin asian toimivan huonosti vertailtavassa organisaatiossa, niin ainakaan niin ei ole tehty. Yksikkötasolla vertailua ja konsultointia ei ole tehty, mutta saattaa olla niin, että muiden hallinnonalojen organisaatiot ovat ottaneet mallia analyysin kohteena olevista yksiköistä. Organisaatiomallia on kuitenkin jatkuvasti arvioitu, johon ovat vaikuttaneet tuottavuustavoitteet, tehostamistoimenpiteet ja tuottavuuden parantaminen.

4.3. Organisaatorakenteen ominaisuudet

Tämän osa-alueen osalta tarkastellaan organisaatorakennetta ja siihen liittyviä keskeisimpiä piirteitä tarkastelun kohteena olevissa valtionhallinnon yksiköissä. Teema-alue on jaettu kolmeen osa-alueeseen, jotka ovat selkeää tehtäväjakoa ilmentävät seikat, tehtäväjakoa joustavoittavat asiat, organisaatorakenteen hierarkkisuus, verkostomaisuutta edesauttavat asiat ja käskyvaltaisuutta ilmentävät seikat.

4.3.1. Selkeää tehtäväjakoa ilmentävät asiat

Tehtäväjakoa tehtäessä on hyvin tärkeää tiedostaa, mikä on toiminnan missio eli se, mitä ollaan tekemässä. Tämän jälkeen on mietittävä sitä, minkälaista tehtäväjakoa missio edellyttää, jotta tehtävät saadaan mahdollisimman tehokkaasti hoidettua. Ensimmäisenä merkittävänä tehtäväjakoa säätelevänä seikkana nähdään lainsäädäntö. Siinä määritellään hyvin tarkkaan, mitkä tehtävät kuuluvat millekin yksikölle. Lainsäädännön osoittamat tehtävät jaetaan edelleen yksiköissä eri osastoille. Asian luonteesta johtuen jo lainsäädännössä voidaan pitkälti määritellä, mikä osasto asian hoitaa. Lakisääteisten tehtävien jakaantuminen eri yksiköille on riippuvainen myös ministeriöiden kanssa

käytävistä tulosneuvotteluista, joissa neuvotellaan kuitenkin myös muista asioista kuin lakisääteisistä tehtävistä. Lakisääteisiä tehtäviä tarkasteltavista yksiköistä hoitavat lääninhallitus ja poliisilaitos.

Toiseksi tehtäväjako selkiyttää työjärjestys. Työjärjestys on organisaation asiakirja, jossa on määritelty, miten yksikön hallinto ja toiminnot on järjestetty. Siinä on myös määritelty työnjako, joka tarkoittaa sitä, mitkä osastot hoitavat mitään tehtäviä. Epäselvissä tapauksissa yleensä organisaation ylin johto määrittelee, mille osastolle jokin tietty tehtävä kuuluu. Työjärjestyksen olemassaolo tarkoittaa sitä, että tehtäväjako on useimmiten hyvin selkeä ja tarkkaan määritelty. Sen avulla tehtäviä voidaan myös tarpeen tullen keskittää tai hajauttaa organisaation eri toimipisteisiin. Keskittämällä halutaan hoitaa tietyt asiat jossakin tietyssä toimipisteessä tai osastossa. Hajauttamisella puolestaan voidaan hoitaa tiettyjä asioita jokaisessa organisaation toimipisteessä, jos siihen on resursseja.

Selkeä tehtäväkuvaus selkiyttää myös tehtäväjako. Kun tehtäväkuvaus on tehty mahdollisimman selkeäksi ja ymmärrettäväksi, se selkiyttää tehtäväjako. Kun eri osastoilla ja henkilöstöllä on selvä kuva siitä, mitä heidän tehtäviinsä kuuluu, he keskittyvät niihin ja näin ollen työtehtävät eivät mene ristiin. Tehtäväjako selkiyttävänä asiana on myös nähty prosessikaavioiden laatiminen, joita on tehty lähinnä henkilöstön omien tehtävien oppimista ja ymmärtämistä varten. Työjärjestyksen omaavia yksiköitä ovat ympäristökeskus, lääninhallitus, verotoimisto ja poliisilaitos. Prosessikaavioiden laatiminen tehtäväjaon selkiyttäjänä tuli haastatteluissa esille ympäristökeskuksen, lääninhallituksen ja verotoimiston kohdalla.

Verotoimistossa tiimiorganisaatioon siirtyminen on myös osaltaan selkiyttänyt tehtäväjako. Tietyillä tiimeillä on tietyt tehtävät, jotka jaetaan tiimin sisällä sen jäsenille. Ryhmäesimiehet ovat vastuussa siitä, että tehtäväjako noudatetaan ja tehtävät hoidetaan. Tehtäväjaon mukaan tiimit ovat tietyn ryhmäesimiehen ja viime kädessä tietyn linjajohtajan alaisuudessa.

Yliopistossa puolestaan ei ole olemassa selkeää tehtäväjakoja, johon vaikuttavat monesta suunnasta tulevat muutokset. Enemmänkin pyritään joustavuuteen, koska selkeä tehtäväjako aiheuttaa organisaation kangistumisen. Kangistuminen puolestaan johtaa siihen, että eri suunnista tuleviin muutoksiin ei pystytä reagoimaan ja vastaamaan. Yliopistossa tehtäväjako ei ole niin selkeä, joka johtuu siitä, että yliopisto on luonteeltaan asiantuntijaorganisaatio.

4.3.2. Tehtäväjakoja joustavoittavat asiat

Tehtäväjakoja joustavoittavia asioita haastateltavat lähestyivät muun muassa jo toteutettujen ja toteutusvaiheessa olevien muutosten kautta. Tiimityöskentely on eräs tehtäväjakoja joustavoittava tekijä. Palvelukeskuksen toiminnan ajatellaan rakentuvan tiimityöskentelyn periaatteelle. Keskukseen muodostetaan noin 10 hengen tiimejä, jotka sopivat keskenään, kuka hoitaa kunkin yliopiston toiminnot. Samalla nämä tiimit voivat päättää kuka on se henkilö tai tiimi, joka hoitaa jonkun toisen henkilön työtehtävät sairaustapauksen sattuessa. Joustava tehtäväjako ilmenee tässä tapauksessa tehtävien vuorotteluna.

Myös tulospalkkaus nähtiin eräänä välineenä tehtävänjaon joustavoittamisessa. Perusteluna esitettiin se, että tulospalkkaus on riippuvainen koko organisaation ja siihen kuuluvien eri osastojen ja ryhmien menestyksestä, niin se lisää pakostakin vuorovaikutusta ja joustavuutta yksilöiden, ryhmien ja osastojen toiminnassa. Henkilön tulospalkkio on riippuvainen siis koko organisaation menestyksestä, johon pyritään yhteistyön ja työtehtävien joustavan suorittamisen kautta. Tulospalkkaus nähdään myös positiivisena asiana sen vuoksi, koska se vähentää ns. reviiri ajattelua eli sitä, että pidetään vain huolta oman ryhmän tai osaston asioista.

Tehtävien siirtämistä voidaan myös pitää eräänä tapana joustavoittaa tehtäväjakoja. Tehtävien siirtämistä harjoitetaan yksikön sisällä eritoten tiimeissä, joiden toimintatavat ovat muutenkin joustavuuteen pyrkiviä. Tehtävien siirtelyn tavoitteena nähdään olevan työtehtävien tasaaminen eri yksiköiden välillä ja niiden jakautuminen. On nähtävissä myös, että tehtäviä siirrellään tiimien lisäksi linjojen välillä, jotka koostuvat useam-

masta tiimistä. Mahdollisesti tulevaisuudessa on mahdollista, että tehtäviä siirrellään jopa yksiköiden välillä ja paikasta toiseen. Tehtävien siirtelyn lisäksi saatetaan tehdä vapaaehtoista yhteistyötä siten, että osa jonkun osaston henkilökunnasta hoitaa myös jonkin toisen osaston tehtäviä. Yhteistyön tavoitteena on saada tehtävät hoidettua tarkoituksenmukaisella tavalla. Tuolloin on tärkeämpää saada tehtävät tehtyä kuin se, mikä osasto tekee ne. Tämän nähdään osaltaan lisäävän joustoa tehtävien jakamisessa.

Neljäs tehtäväjako joustavoittava asia on moniosaaminen työtehtävien suorittamisessa. Haastatteluissa kävi ilmi, että yhä enenevässä määrin ollaan menossa moniosaamisen suuntaan. Moniosaamisella tarkoitetaan sitä, että jokaisen tulee hallita useampia tehtäviä ja asiakokonaisuuksia kuin ennen. Poliisimiehen tulee esimerkiksi hallita ilmoitusten tekemisen lisäksi teknisen tutkinnan tekeminen. Moniosaaminen työtehtävien hoidossa myös estää erikoistumisen johonkin tiettyyn työtehtävään, joka on ehkä myös sen tavoitteena. Erikoistuminen vain johonkin tiettyyn tehtävään aiheuttaa sen, että ei pystytä hoitamaan kuin omat tehtävät Tällöin kukaan ei voi tarpeen tullen toimia sijaisena kyseisessä tehtävässä. Tämä mielletään yksiköissä hyvin vaaralliseksi asiaksi erityisesti organisaation toiminnan kannalta.

4.3.3. Organisaatiorakenteen hierarkkisuus

Organisaatiorakenteen hierarkkisuutta ilmentäviä piirteitä ovat yleensä rakenteiden hitas muuttuminen, tehtävät on jaettu pieniin osiin ja pitkälle viety erikoistuminen. Haastatteluissa nousi esille, että yksiköiden rakenteet ovat muuttuneet suhteellisen nopeasti ja muutoksia on ollut säännöllisin väliajoin. Täten ei voida puhua niinkään rakenteiden hitaasta muuttumisesta. Sen sijaan voidaan todeta, että ympäristökeskuksen kohdalla on tehtävät jaettu pieniin osiin. Tehtävien jakaminen pieniin osiin on toteutettu työjärjestyksen avulla. Siinä on määritelty tarkasti, mikä on kunkin osaston tai yksilön työtehtävät.

Erikoistumisen pitkälle vieminen ilmentää myös hierarkkisuutta yksiköissä. Erikoistuminen näkyy ennen kaikkea työjärjestyksessä, jossa on määritelty, että tietyissä asioissa on pyydetty lausuntoa asiaan erikoistuneelta osastolta tai yksiköltä. Tällaisissa tapa-

uksissa työjärjestys määrittelee yleensä tarkkaan, että tietyissä asioissa ei saa toimia itsenäisesti. Haastatteluissa tuli esille myös se, että erikoistumista ei ole voitu aina viedä niin pitkälle kuin olisi haluttu. Tähän on vaikuttanut valtion uudistettu palkkausjärjestelmä, joka on vaikuttanut henkilöstön tehtäväkuvaukseen. Suuntauksena on ollut moniosaamisen lisääntyminen eli se, että yhden henkilön on hallittava useampia tehtäväkonaisuuksia kuin ennen. Ei voida ajatella, että yhdellä henkilöllä on vain yksi ja ainoa tehtävä. Verohallinnossa on käytössä vuosityörytmi, joka tarkoittaa henkilöstön osalta sitä, että jokaisella on yksi päätehtävä ja ainakin yksi toinen tehtäväalue.

Organisaatorakenteiden hierarkkisuutta lähestyttiin myös organisaation nykyisen rakenteen kautta. Yliopiston kohdalla kävi ilmi, että kyseisen yksikön organisaatorakenne on sekoitus matriisiorganisaatiota ja hierarkkia. Yksikössä ei kuitenkaan esiinny suoranaista käskytystä ylhäältä alas, koska kyseessä on asiantuntijaorganisaatio. Asiantuntijaorganisaatiolle kun on tyypillistä se, että ihmiset ovat oman työnsä johtajia ja kukaan muu ei oikeastaan voi johtaa sitä työtä. Organisaatiossa kukaan ei voi oikeastaan tulla sanomaan, kuinka tehtävät tulisi tehdä.

Verotoimistossa hierarkkisuutta lähestyttiin organisaatiossa olevien esimiestasojen kautta. Kun Länsi-Suomen veroviraston alueelle muodostettiin kolme maakunnallista verotoimistoa, niin Pohjanmaan verotoimiston kohdalla madallutettiin esimiestasoa hyvin radikaalisti. Madalluttamisen seurauksena päätettiin muodostaa ryhmäesimiestaso. Haastateltavan mukaan verotoimistossa on kuitenkin melko matala hierarkkisuus. Organisaatioon kuuluvat tietyt tiimit, joiden vetäjänä toimii tiiminvetäjä. Tiiminvetäjä toimii tiimien yhteyshenkilönä. Tiimejä on noin 15. Tietyt tiimit toimivat tietyn ryhmäesimiehen alaisuudessa. Tiimien jako ryhmäesimiehille on suoritettu tehtävien perusteella. Ryhmäesimiehet ovat edelleen linjajohtajan alaisuudessa. Verotoimiston ylimpänä johdotasona toimii johtoryhmä, joka koostuu verojohtajasta ja linjajohtajista.

Lääninhallituksen kohdalla organisaatorakenne on hyvin hierarkkinen. Lääninhallitus on perinteinen päällikkövirasto, jossa päätösvalta on maaherralla. Päätösvalta on kuitenkin työjärjestyksen mukaan delegoitu edelleen osastopäälliköille ja edelleen alaspäin. Lainsäädännön mukaan päällikkövirastossa päällikkö päättää esittelystä asiat. Periaate

on, että aina jollakin esimiehellä on päätösvalta päättää asioista, jos hän ei ole delegoinut sitä eteenpäin. Organisaatiorakenteen hierarkkisuuksi ilmentää myös se, että lääninhallituksella on monta organisaatiotasoa hoitamassa eri tehtäviä.

Poliisilaitoksen organisaatiorakenteen hierarkkisuuksi ilmenee eritoten käskyvaltasuhteista. Poliisilaitos muistuttaa sotilaallista linjaorganisaatiota, jossa käskyvalta on poliisipäälliköllä. Jokaisella osastolla on esimies, joka päättää oman osastonsa asioista. Poliisipäälliköllä on kuitenkin jokaisessa asiassa viime käden päätäntävalta. Poliisiorganisaatiossa eteneminen virkauralla pohjautuu virkaikään ja koulutukseen. Poliisikoulusta tuleva harjoittelija aloittaa poliisilaitoksella ensin konstaapelina, jonka jälkeen hänellä on mahdollisuus edetä koulutuksen kautta poliisipäälliköksi asti. Se kuitenkin edellyttää useiden vuosien palvelusta.

4.3.4. Verkostomaisuutta edesauttavat asiat

Verkostomaisuutta edesauttavat tiedottaminen asioista organisaation sisällä, työjärjestys, tulospalkkaus, tulossopimuksen ja tulossuunnitelman laatiminen, yhteistyö tiimien välillä ja asiantuntijoiden kesken, yhteistyö ulkopuolisten tahojen kanssa sekä yhteistyösopimuksen tekeminen. Tiedottaminen asioista organisaation sisällä erityisesti sähköisten järjestelmien kuten intranetin ja sähköpostin välityksellä edistää verkostomaisuutta, koska sitä kautta organisaation eri osat ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Tämä on perusedellytys verkostomaiselle toiminnalle. Vuorovaikutuksen apuna toimii työjärjestys, jonka roolina on toimia tehtävien koordinoituväliseksi.

Tulospalkkaus edistää verkostomaisuutta, koska mahdollisimman hyvän tuloksen aikaansaaminen edellyttää sitä, että yhteistyö organisaation eri osien välillä toimii moitteettomasti. Tulossopimuksen ja tulossuunnitelman laatiminen tehdään yhteistyössä muiden saman alan yksiköiden ja niiden eri osastojen kanssa. Niiden tekemisen nähdään edistävän verkostomaisuutta.

Yhteistyö tiimien välillä on verkostomaisuutta edistävä asia. Tiimit ovat luonteeltaan itsenäisiä ja jos ne saavat työnsä hoidettua, niin ne voivat sopia keskenään työnjaosta.

Yhteistyö tiimien välillä hoidetaan siten, että tiiminvetäjät ovat keskenään yhteydessä tai sitten ryhmäesimiehet ja tiiminvetäjät yhdessä. Yhteistyötä tehdään myös tiimien välillä eri linjojen kesken ja mahdollisesti jatkossa yksiköiden välillä niin paikallisesti kuin valtakunnallisesti. Myös asiantuntijoiden yhteistyö organisaatiossa edesauttaa verkostomaisuutta. Asiantuntijat hoitavat organisaatiossa erilaisia tehtäviä. He tekevät keskenään yhteistyötä ja kokoontuvat säännöllisesti. Tällä tavoin he luovat verkostoja, joiden kautta he pyrkivät lisäämään asiantuntemustaan ja hyötymään toistensa asiantuntijuudesta. Esimerkiksi verohallinnossa työtehtävien nähdään tulevaisuudessa olevan yhä enenevässä määrin asiantuntijatehtäviä. Tällöin verkostomaisuus tulee olemaan tärkeässä asemassa, että tehtävät saadaan hoidettua toivotulla tavalla.

Yhteistyö ja verkostoituminen ulkopuolisten tahojen kanssa ovat verkostomaisuutta edistäviä asioita. Näyttää siltä, että yksiköt haluavat verkostoitua sellaisten tahojen kanssa, joiden kautta ne saavat vaikuttavuutta toiminnalleen. Tällaisia tahoja ovat muun muassa kunnan sosiaalitoimi, kunnat, kuntayhtymät sekä maakuntien liitot. Näiden tahojen kanssa tehtävällä yhteistyöllä luodaan edellytykset verkostomaiselle toiminnalle. Samalla saavutetaan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Yksiköiden taholta yhteistyö on luonteeltaan neuvontaa, neuvottelemista ja informaatio-ohjausta. Neuvotellaan siis esimerkiksi siitä, kuinka jokin asia tulisi kunnassa järjestää.

Yhteistyösopimuksen tekeminen edesauttaa myös verkostomaisuutta. Tällaisia sopimuksia tehdään eritoten organisaation sisällä, jossa sovitaan yleensä jonkin tietyn asiakokonaisuuden hoidosta toisen saman hallinnonalan tehtäviä hoitavan yksikön kanssa. Hyvänä esimerkkinä tällaisesta sopimuksesta on Vaasan poliisilaitoksen ja Mustasaaren poliisilaitoksen yhteistyösopimus. Sopimuksen mukaan laitokset hoitavat yhteistyössä ulkomaalaisasiat ja ilmoitusten vastaanoton.

4.3.5. Käskyvaltaisuutta ilmentävät asiat

Käskyvaltaisuutta ilmentäviä asioita ovat erilaisten ohjeiden antaminen ja niiden valvominen, raportointi yksikköä ohjaavaan ministeriöön, selkeät käskyvaltasuhteet tiettyissä tapauksissa ja uhkasakon käyttö. Ohjeistuksen antaminen liittyy lähinnä siihen,

kuinka työtehtävät tulisi suorittaa. Ohjeistusta annetaan työjärjestyksen välityksellä, mutta myös sähköisten järjestelmien kuten intranetin välityksellä. Yleensä ohjeistus on hyvin tarkkaa, koska tehtävät saattavat liittyä hyvin erikoisluontoisiin asioihin. Ohjeistusta suoritetaan myös organisaation ulkopuolelta. Tällaisesta ovat esimerkkeinä muun muassa vaatimus tehdä selvitys sivutoimista ja matkustusohje. Tällaisen ohjeistuksen antajana on Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Myös EU-hankkeisiin osallistuttaessa tulee tarkka ohjeistus siitä, kuinka hankkeesta ja sen etenemisestä raportoidaan. Ohjeistuksen ohessa suoritetaan myös valvontaa, joka konkretisoituu jokavuotisessa toimintakertomuksessa ja tilinpäätöksessä. Raportointi yksikköä ohjaavaan ministeriöön nähdään myös käskyvaltaisuutta ilmentävänä seikkana. Raportointi suoritetaan yleensä kahdesti vuodessa ja sen kohteena ovat tulostavoitteet ja niiden toteutuminen. Haastateltavien mukaan käskyvaltaisuus näkyy yleensä siinä vaiheessa, kun jokin asia ei suju. Esimerkiksi, jos jokin tulostavoite ei ole täyttynyt, niin siinä vaiheessa ohjaavan ministeriön taholta ollaan yhteydessä ja kysellään, miksi asia on näin.

Käskyvaltaisuutta ilmentävät myös selkeät käskyvaltasuhteet koko organisaation toiminnan tasolla ja joissakin yksittäistapauksissa. Lääninhallituksen poliisiosastolla on poliisiasioissa suora käskyvalta poliisiin. Poliisilaitoksen osalta poliisipäälliköllä on käskyvalta sen eri osastoihin, esimiehiin ja poliisimiehiin. Käytännössä siis poliisipäällikkö tai osaston esimies voi antaa määräyksen esimerkiksi liikenneratsian järjestämisestä, jonka kenttäryhmä sitten toteuttaa. Voidaan puhua myös selkeästä komentoketjusta, jossa käskyt ja määräykset tulevat ylhäältä alas poliisipäälliköltä osaston esimiehille ja siitä edelleen poliisimiehille. Myös joissakin lakisäätelisissä tehtävissä kuten terveydenhuolto- tai ympäristöterveydenhuoltoasiassa voidaan käskä esimerkiksi kuntaa hoitamaan jokin asia tietyllä tavalla. Tähän liittyy keskeisesti uhkasakon käyttö, jonka uhalla voidaan pakottaa kunnat tekemään asiat tietyllä tavalla.

4.3.6. Keskeisimmät yhteistyötahot

Yhteistyötahoilla näyttää olevan suuri merkitys tarkasteltavien yksiköiden toiminnalle. Näin voidaan päätellä jo yhteistyötahojen suuren lukumäärän vuoksi. Merkittävimpiä yhteistyötahoja ovat ohjaavat ministeriöt, muut ministeriöt, muut saman hallinnonalan yksiköt valtakunnallisesti ja paikallisesti, kunnat, maakuntien liitot, muut viranomaiset, Rajavartiolaitos, Tulli, valtion aluehallinnon organisaatiot kuten TE-keskukset ja metsäkeskukset, valtion paikallishallinnon organisaatiot kuten poliisi ja maistraatti, yritykset, yrittäjäyhdistykset, yksikön asiakkaat, korkeakoulut, pankit, Kela, paikallinen aluekehitysyhtiö Vasek, pohjoismaiset järjestöt, Merenkurkun neuvosto ja Pohjanmaan hätäkeskus.

Näiden lisäksi haastatteluissa kävi ilmi, että on olemassa yhteistyöelimiä, joiden kautta tehdään yhteistyötä valtakunnallisesti yksiköiden välillä. Verotoimistolla on yhteistyöelin, joka kokoontuu säännöllisesti kerran kuukaudessa. Kyseisessä yhteistyöelimestä ovat edustettuina kaikki toimipisteet linjoineen sekä niiden tehtävät. Lisäksi Länsi-Suomen verovirastolla on yhteistyöelin, jossa ovat edustettuina kaikki sen alaiset verotoimistot.

Näiden tahojen kanssa tehdään yhteistyötä pääasiassa siksi, että niiden kanssa on yhteisiä intressejä ja yhteisiä tehtäviä. Tehdään yhteistyötä esimerkiksi jonkin hankkeen muodossa, jossa yhteistyötahoilta tulee rahoitus ja yksiköltä osaaminen. Yhteistyötahojen kanssa tehdään myös yhteistyötä siksi, koska niiden kanssa saattaa olla joitakin samankaltaisia tehtäviä. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi aluekehitystehtävät tai valvontatehtävät kuten ulkomaalaisvalvonta. Joidenkin organisaatioiden tehtäväkentät ovat samankaltaisia, joten yhteistyö niiden kanssa on tärkeää tehtävien mahdollisimman tehokkaan toteutuksen kannalta.

Jotkut organisaatiot ovat keskeisiä yhteistyötahoja, koska ne ovat lainsäädännön mukaan yksikön tulosohjattavia yksiköitä. Monet kunnat ovat puolestaan yhteistyötahoja, koska niiden eri toimia ohjataan ja valvotaan. Ohjaavat ministeriöt taas ohjaavat tarkasteltavia yksiköitä, joten ne ovat sitä kautta tärkeitä yhteistyötahoja. Yhteistyö näiden

tahojen kanssa on tärkeää myös siksi, että työtehtävät saadaan paremmin hoidettua. Yhteistyön avulla pystytään viestittämään yhteistyötahoille, kuinka asiat tulisi hoitaa parhaalla mahdollisella tavalla. Jos yhteistyö ei suju tai yhteistyötahoja ei ole, niin työtehtäviä ei saada hoidetuksi. Näin ollen ei päästä myöskään tavoitteisiin. Yhteistyön avulla saadaan tarvittava informaatio nopeammin ja tehokkaammin, jolloin työtehtävät tulevat hoidetuiksi.

4.4. Kehittäminen ja kehittämiskohteet

Tässä luvussa tarkastellaan valtionhallinnon yksiköissä tehtävää kehittämistä ja mahdollisia kehittämiskohteita. Osa-alue jakaantuu kahteen osaan, jotka ovat keskeiset tarpeet kehittämiselle ja organisaatorakenteiden kehittämiskohteet tulevaisuudessa.

4.4.1. Keskeiset tarpeet kehittämiselle

Yliopistossa keskeisiä tarpeita kehittämiselle ovat taloudellisen ja hallinnollisen autonomian lisääminen, osaamisen varmistaminen ja parantaminen sekä priorisointi organisaation voimavarojen kohdentamisessa. Taloudellisen ja hallinnollisen autonomian lisäämisessä on tavoitteena yliopiston resurssitason nostaminen, johon pyritään suunnitteluvaiheessa olevalla autonomiauudistuksella. Osaamisen varmistaminen ja parantaminen nähdään keskeisinä kehittämistarpeina, koska toteutetut muutokset ja suunnitteilla olevat muutokset edellyttävät yhä enenevässä määrin uudenlaista osaamista. Asian johdosta on yliopistossa käynnistetty osaamiskartoitus, jonka tavoitteena on kartoittaa sekä nykyistä osaamista että uutta osaamista. Osaamista pyritään vahvistamaan koulutuksen ja uusrekrytoinnin avulla. Tulevaisuudessa tulee tarkkaan miettiä, minkälaista osaamista tarvitaan ja rekrytoidaan sen pohjalta tarvittavan osaamisen omaavaa työvoimaa. Priorisointi organisaation voimavarojen kohdentamisessa liittyy siihen, että halutaanko profiloitua tietyn tyyppiseen koulutukseen ja tutkimukseen. Halutaanko toisin sanoen profiloitua esimerkiksi kauppatieteelliseen koulutukseen ja tutkimukseen lakikauttamalla jokin merkitykseltään vähäisempi oppiaine, jotta voidaan siirtää voimavarat sieltä kauppatieteiden tiedekuntaan.

Verotoimiston kohdalla keskeisiä tarpeita kehittämiseksi ovat tuottavuus ja sen parantaminen sekä yhtenäisyyden parantaminen. Tuottavuuden taustalla vaikuttaa valtionhallinnon tuottavuusohjelma, jonka johdosta verotoimistossa on meneillään erilaisia hankkeita. Kyseisten hankkeiden avulla saadaan työtehtävät tehtyä tehokkaammin ja tuottavammin. Tähän pyritään henkilötyövuosien supistamisella. Verohallinnon kehitys on tänä vuonna 6000 henkilötyövuotta, kun se tulee olemaan nykyisten suunnitelmien mukaan vuonna 2011 enää 5400 henkilötyövuotta. Suunnitelmissa on mahdollisesti edelleen supistaa henkilötyövuosia tuosta vuoden 2011 lukumäärästä. Tuottavuuden parantamiseen pyritään ennen kaikkea yhtenäisyyden parantamisella. Tällä tarkoitetaan toimintatapojen yhtenäistämistä kaikkialla verohallinnossa.

Lääninhallituksessa tilanne on sellainen, että siellä odotetaan tällä hetkellä suunnittelu- vaiheessa olevaa suurta aluehallintouudistusta. Uudistuksessa seurauksena lääninhallitukset tullaan organisoimaan uudelleen ja toimintoja tullaan tehostamaan entisestään. Näin ollen keskeisiä tarpeita kehittämiseksi ovat tehokkuus ja tuottavuus, jotka vaikuttavat myös tulevan aluehallintouudistuksen taustalla. Aluehallintouudistuksen vuoksi kehittämishankkeiden ja ideoiden suunnittelu on jäädytetty siksi aikaa, kunnes nähdään miten asiassa edetään. Joitakin tuottavuushankkeita on kuitenkin meneillään, joista merkittävin on käynnissä oleva palvelukeskushanke.

Poliisilaitoksessa keskeiset tarpeet kehittämiseksi johtuvat pitkälti ministeriön tuottavuusohjelmasta. Toimintaa tehostetaan ja yritetään saada sitä tuottavammaksi. Tuottavuusohjelman vaikutus näkyy ennen kaikkea tulevassa kihlakuntaudistuksessa, joka koskettaa koko poliisikenttää ja siten myös Vaasan poliisilaitosta. Kihlakuntaudistuksen taustalla voidaan nähdä vaikuttavana tarpeena myös toimintojen keskittäminen, koska uudistuksen seurauksena poliisipiirien määrää supistetaan ja täten myös poliisilaitosten määrä tulee vähentämään.

Ympäristökeskuksen kohdalla on nähtävissä, että tarpeet toiminnan kehittämiseksi kytkeytyvät edelleen vahvasti valtionhallinnon tuottavuusohjelmaan ja tuottavuustavoitteisiin. Tästä johtuen keskeisimpiä tarpeita kehittämiseksi ovat toiminnan tehokkuus ja taloudellisuus sekä kustannussäästöjen aikaansaaminen. Tilanteeseen vaikuttavat vah-

vasti viime vuosina tehdyt muutokset, joiden tavoitteina oli tehostaa toimintoja ja aikaansaada kustannussäästöjä.

4.4.2. Organisaatorakenteiden jatkokehittämiskohteet

Organisaatorakenteita aiotaan jatkossa kehittää hyvin monella eri tavalla. Yliopiston osalta tulee jatkossa tapahtumaan paljon. Merkittävin uudistus, joka tulee vaikuttamaan yliopiston organisaatioon, on yliopistoreformi. Yliopistoreformin johdosta yliopistojen tilivirastostatus lakkaa ja yliopistoista tulee itsenäisiä toimijoita. Yliopistoista tulee joko julkisoikeudellisia laitoksia tai yksityisoikeudellisia säätiöitä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että yliopistoille tulee omaa pääomaa, jolloin likviditeetin ja rahoituksen tulee olla kunnossa. Uudistus tulee merkittävällä tavalla lisäämään yliopistojen taloudellista ja hallinnollista autonomiaa. Tavoitteeksi on asetettu, että 1.8.2009 tulee voimaan laki, jonka avulla uudistus voidaan toteuttaa. Reformin suunnittelu on jo lähtenyt liikkeelle, mutta mitään muutossuunnitelmaa ei ole vielä tehty.

Ajankohtainen uudistus yliopiston rakenteiden kehittämisessä on tällä hetkellä palvelukeskushanke, joka koskee talous- ja henkilöstöhallinnon toimintoja. Palvelukeskuksen toimipaikaksi tulee luultavimmin Vaasa, jonka lisäksi sille tulee kaksi sivutoimipistettä. Vaasan yliopiston osalta uudistus koskee noin 40 henkilöä. Palvelukeskushankkeesta on jo tehty muutossuunnitelma vuosille 2007–2010. Hankkeen pilotointi alkaa vuoden 2008 aikana ja vuoden 2009 loppuun mennessä yliopiston talous- ja henkilöstöhallinnon toimintojen tulee olla palvelukeskuksessa.

Rakenteiden kehittämisen osalta on keskusteltu myös temaattisten tutkimusryhmien muodostamisesta ja koulutusohjelmajohtamisesta. Temaattisen tutkimusryhmän ideana on se, että se muodostuisi eri alan tutkijoista, joilla olisi tutkimusohjelma ja johtaja. Ryhmän muodostamisen tarkoituksena olisi päästä tutkimuksen saralla lähemmäs tutkimuksen huippua. Koulutusohjelmajohtaminen taas liittyy koulutukseen. Sen tavoitteena on muodostaa eri oppiaineille koulutusohjelmia, joilla olisi johtaja ja vastuhenkilö. Vastuuhenkilö valvoisi resurssien käyttöä ja niiden kohdentamista eri tarkoituksiin. Tutkimusryhmäasia ja koulutusohjelmajohtaminen ovat tällä hetkellä suunnitteluvai-

heessa ja niitä on viety eteenpäin vararehtorin johdolla. Näiden lisäksi on keskusteltu, että tulevaisuudessa muutettaisiin tiedekunnat ns. schooleiksi eli kouluiksi. Yliopiston sisälle muodostettaisiin tällöin neljä schoolia kuten esimerkiksi Business school ja Public administration school. Lisäksi yhteistyötä Vaasan ammattikorkeakoulun kanssa tullaan jatkamaan.

Verotoimiston organisaatorakenteiden osalta merkittävin muutos tulee kulminoitumaan uuteen verohallintolakiin. Sen toteutuessa luovutaan kaksiportaisesta verohallinnosta ja siirrytään yksiportaiseen verohallintoon, joka tarkoittaa sitä, että varsinainen verohallinto ja verovirastot poistuvat kokonaan. Tällöin siirryttäisiin ns. toimialamalliin, jossa muodostettaisiin valtakunnallisia toimialoja, joiden tehtävät jaettaisiin työluettelon mukaan eri yksiköille. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että Pohjanmaan verotoimisto voisi hoitaa jonkun toisen verotoimiston alueella olevien asiakkaiden verotusta. Uusi verohallintolaki on tällä hetkellä eduskuntakäsittelyssä ja tavoitteena on, että se astuisi voimaan 1.5.2008.

Muita kehittämiskohteita ovat verovirastojen yhdistymiset ja siirtyminen prosessiohjaukseen. Tällä hetkellä on suunnitteilla, että Länsi-Suomen verovirasto ja Lounais-Suomen verovirasto yhdistyisivät Länsi-Suomen verovirastoksi. Samoin muodostettaisiin itäiseen Suomeen Itä-Suomen verovirasto ja pohjoiseen Pohjois-Suomen verovirasto. Pohjois-Suomen osalta asia on edennyt jo siten, että Oulu-Kainuun verovirasto ja Lapin verovirasto muodostavat Pohjois-Suomen veroviraston vuoden 2008 alusta. Muiden osalta asia on vielä suunnitteluvaiheessa.

Lisäksi on keskusteltu, että verohallinnossa siirryttäisiin prosessiohjaukseen. Se tarkoittaisi käytännössä sitä, että yksiköiden päälliköiden ohessa olisi prosessin omistajia, jotka pystyisivät hoitamaan useampien yksiköiden tehtäviä. Toimialamallin osalta tämä tarkoittaisi sitä, että jonkin tietyn toimialan prosessinomistajat hoitaisivat koko toimialan prosesseja valtakunnallisesti ja jakaisivat työt yksiköiden kesken. Aikomuksena ei ole kuitenkaan siirtyä prosessiorganisaatioon, vaan matriisiorganisaatioon, jossa prosessit kulkevat organisaation eri yksiköiden läpi.

Lääninhallituksessa kehittäminen kulminoituu aluehallintouudistukseen, joka on suunnitteilla sisäasiainministeriössä. Sen seurauksena lääninhallitukset tullaan organisoi-
maan uudelleen ja ne tulevat jatkossa käsittelemään valvonta- ja lupa-asioita. Mahdollisesti lääninhallitus tulee olemaan jatkossa joko itsenäinen virasto tai jonkin hallintovi-
raston osa, joka hoitaa tiettyjä tehtäviä ja jonka toimialue on maakunnallinen tai entisen
lääninjaon mukainen. On kuitenkin nähtävissä, että aluehallintouudistuksen johdosta
monet aluehallinnon organisaatiot hajotetaan ja organisoidaan uudelleen.

Aluehallintouudistuksen lisäksi lääninhallituksessa tullaan jatkamaan prosessiorgani-
saatioon siirtymistä eri osastojen taholta. Myös osastojen yhdistäminen kuuluu jatko-
kehittämiskohteisiin. Lakisääteiset osastot tullaan säilyttämään, mutta ns. vapaaehtoiset
osastot tullaan luultavasti yhdistämään niihin. Lääninhallituksen alaisen hallinnon eli
poliisin ja maistraattien tulosohtähtävien hoitaminen jatkossa on sekin jatkuva ke-
hittämiskohde. Käytännössä tällä tarkoitetaan sen asian pohtimista että, miten tulosohtä-
jaus jatkossa hoidetaan ja kuka sitä hoitaa vai siirretäänkö se kokonaan pois läänihal-
litukselta.

Poliisilaitoksen jatkokehittäminen pohjautuu vahvasti tulevaan kihlakuntaudistukseen,
josta on jo päätös tehty sisäasiainministeriössä. Päätös tehtiin marraskuussa 2007. Sen
mukaan kihlakuntaudistus astuu voimaan 1.1.2009. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä,
että poliisipiirien määrä supistetaan nykyisestä 90 poliisipiiristä 24 poliisipiiriin. Vaasan
poliisilaitoksen osalta muutos tarkoittaa sitä, että se yhdistetään Mustasaaren poliisilai-
toksen, Närpiön poliisilaitoksen ja Kyrönmaan poliisilaitoksen kanssa Pohjanmaan po-
liisilaitokseksi. Yhdistämisen seurauksena näistä neljästä vanhasta poliisipiiristä raken-
netaan yksi poliisipiiri, joka laajenee niin maantieteellisesti kuin asukasmäärältään.
Näiden poliisilaitosten yhdistämisen seurauksena muodostettavan poliisilaitoksen orga-
nisaatio rakennetaan uudelleen, jossa on yksi poliisipäällikkö ja hänen alainen organi-
saatio. Uuden poliisilaitoksen henkilöstö tulee kasvamaan noin 250 henkilöön. Muutos
tulee vaikuttamaan myös henkilöstön työtehtäviin. Kihlakuntaudistuksen lisäksi ei ole
näköpiirissä muita kehittämiskohteita Vaasan poliisilaitoksen osalta.

Ympäristökeskuksessa aiotaan jatkossa vähentää esimiesten määrää. Tavoitteena on saada suurempi osa esimiehen ajasta varsinaiseen työntekoon. Tämä tulee vaikuttamaan myös osastojen ja ryhmien kokoon sekä esimiesten vastuun lisääntymiseen. Työtehtäviä ja toimintaa ohjaavia prosesseja tullaan jatkossa kehittämään, koska henkilöstöä tullaan vähentämään vuoden 2011 loppuun mennessä 34 henkilöllä. Työnantajakuvan kehittäminen kilpailukykyisempään suuntaan sekä osaavan ja kyvykkään henkilöstön rekrytoiminen tulevat myös olemaan kehittämiskohteita jatkossa.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkimuksessa analysoitiin organisaatorakenteen muutosta valtionhallinnossa organisaatorakenteen teorian sekä neljän maan valtionhallinnon ja viiden valtionhallinnon yksikön kokemusten pohjalta. Tutkimuskysymykset olivat: minkälaiset seikat korostuvat valtionhallinnon yksiköiden organisaatiomalleissa ja minkälaisia muutoksia näiden yksiköiden organisaatorakenteissa on tapahtunut? Kolmas kysymys oli seuraava: minkälainen on yksiköissä toteutettujen muutosten suhde kansainvälisesti toteutettuihin organisaatorakenteiden muutoksiin?

Tutkimuksen teoriapohja rakentui kolmelle käsitteelle ja kahdelle organisaatiomallille. Käsitteet, joita käsiteltiin, olivat organisaatio, organisaatorakenne ja muutos. Näiden käsitteiden määrittely oli perusteltua, koska niiden kautta saatiin selkeämpi kuva organisaatioista ja niiden rakenteisiin liittyvistä muutoksista. Organisaatiomallit olivat byrokrattinen ja orgaaninen organisaatio. Ne toimivat pohjana kolmannen luvun maavertailulle ja valtionhallinnon yksiköistä tehdyille haastatteluille. Kolmannen luvun yhteenvedo-osuudessa muodostettiin taulukko organisaatiomalleista ja niiden organisaatiokäsityksestä, rakenteen tyyppillisistä ominaisuuksista ja muutosherkkyystekijöistä. Taulukko toimi pohjana, kun lähdettiin tekemään kysymyksiä haastatteluista varten.

Organisaatorakenteen muutosta tutkittiin viiden valtionhallinnon yksikön haastattelu-analyysin avulla, joka konkretisoi teoreettisia huomioita ja kontekstivertailun havainnot. Case-organisaatiot valittiin sillä perusteella, että ne kaikki hoitavat valtion perustehtäviä kuten korkeaa opetusta ja tutkimusta, verotusta, hallinnon valvontaa, yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä ympäristöasioita. Tutkimuksen metodina käytettiin teemahaastattelua.

Paineita tai muutostekijöitä, jotka ajavat muutokseen, näyttää yleisesti ottaen olevan kolme. Muutoksiin on ajautettu yleensä johtuen kansainvälisen ympäristön muutoksesta, hyvinvointivaltion talousongelmista sekä vaatimuksista parantaa julkisen sektorin toimivuutta ja tuloksellisuutta. Nämä muutostekijät ovat olleet muutosten taustalla niin Suomen valtionhallinnossa kuin kansainvälisten esimerkkien kohdalla. Muutokset ovat

pyrkineet vastaamaan näihin taustavaatimuksiin ja niiden yleisinä tavoitteina on ollut saada aikaan kustannussäästöjä, parantaa julkista palvelua ja tehostaa hallinnon toimintaprosesseja.

Organisaatiorakenteen teoria ja tutkimuksen empiiriset kohteet nostivat esiin monia organisaatiorakenteessa ja sen muutoksessa korostuvia asioita. Teoriasta nousseita asioita voidaan tarkastella kolmen osa-alueen kautta, jotka ovat organisaatiokäsitys, organisaatiorakenteen tyypilliset ominaisuudet ja muutosherkkyystekijät.

Byrokraattiselle organisaatiolle näyttää olevan ominaista se, että organisaation rakenne on vakaa ja pysyvä. Organisaation toiminta perustuu vahvasti hierarkkisuuuteen, jossa käskyt ja ohjeet kulkevat ylhäältä alas. Byrokraattisen organisaation rakenteen ominaispiirteinä korostuvat toiminnan hierarkkisuus, pysyvyys, selkeä tehtäväjako ja käskyvaltaisuus. Muutosherkkyystekijöitä tarkasteltaessa kävi ilmi, että byrokraattinen organisaatio muuttuu ja reagoi muutoksiin heikosti. Tämä johtuu siitä, että organisaation rakenteeltaan ja toimintatavoiltaan on vakaa ja pysyvä.

Valtionhallinnon yksiköissä toteutetut muutokset ovat noudattaneet pitkälti valtionhallinnon uudistuspolitiikkaa ja sen tavoitteita. Yksiköissä toteutettujen muutosten suhde kansainvälisesti toteutettuihin organisaatiorakenteiden muutoksiin ei ole selkeän yksiselitteinen, mutta joitakin yhtäläisyyksiä ja eroja niistä voidaan löytää. Ensinnäkin kansainväliset esimerkit ovat toimineet vertailukohtana sille, kuinka valtionhallintoa on lähdetty uudistamaan. Ministeriöissä on ensin lähdetty selvittämään, miten jokin tietty valtionhallinnon toiminto on järjestetty vertailun kohteena olevien maiden valtionhallinnoissa. Tämän jälkeen on pohdittu, kuinka kyseistä toimintamallia voitaisiin soveltaa suomalaisessa valtionhallinnossa. Ministeriöissä tehtyjen päätösten pohjalta yksiköiden toimintaa ja rakenteita on joko lähdetty uudistamaan tai pysytetty niiden toiminta entisellään. Yksiköiden kannalta merkittävimpänä esille nousseena esimerkkinä on toiminut Ruotsi.

Toiseksi yhtäläisyyksiä voidaan löytää muutosten tarpeista ja tavoitteista. Monissa tapauksissa muutosten tarpeita voidaan pitää myös muutosten tavoitteina. Yksiköissä

muutostarpeita ja tavoitteita ovat olleet eritoten toimintojen tehostaminen, kustannussäästöjen aikaansaaminen, tuottavuuden parantaminen sekä toimintojen hajauttaminen/keskittäminen. Nämä edellä luetellut muutostarpeet ja tavoitteet ovat toimineet myös kansainvälisissä organisaatorakenteiden muutoksiin johtaneissa hankkeissa muutostekijöinä. Ne ovat olleet myös tämän tutkimuksen kohteena olevien maiden valtionhallintojen keskeisimpiä muutostarpeita ja tavoitteita. Maiden valtionhallinnoissa on ollut painotuseroja tarpeiden ja tavoitteiden kohdalla, mutta pääosin kaikki maat ovat soveltaneet mainittuja tekijöitä uudistuksissaan.

Eroja yksiköissä toteutettujen muutosten ja kansainvälisten rakennemuutosten välillä voidaan löytää niiden laajuudesta ja luonteesta. Valtionhallinnon yksiköissä toteutetut muutokset ovat olleet pääosin laajoja ja rakenteisiin vaikuttavia, mutta eivät niinkään radikaaleja muutoksia. Yksiköt ovat tiukasti hallinnonalansa ministeriön valvonnassa, joka ei mahdollista radikaaleja muutoksia kuten yksiköiden muuttamista autonomisiksi. Monissa esimerkkimaissa kuten Iso-Britanniassa ja Alankomaissa on tehty radikaaleja muutoksia kuten pienennetty valtionhallinnon kokoa ja muutettu virastoja autonomisiksi yksiköiksi. Näissä maissa muutokset ovat olleet luonteeltaan radikaalimpia ja laajempia kuin Suomessa. Suomi on noudattanut enemmän Ruotsin viitoittamaa tietä, jossa muutoksia on tehty, mutta ne ovat olleet hieman maltillisempia ja eivät niin radikaaleja kuin edellä mainituissa maissa.

Orgaanisen organisaation voidaan nähdä olevan vastakohta perinteiselle byrokraattiselle organisaatiolle. Organisaatiolle on ominaista se, että rakenne on dynaaminen ja jatkuvan muutoksen kohteena. Toiminnan nähdään perustuvan vahvasti vuorovaikutteisuuteen organisaation eri osien välillä. Rakenteen tyypillisimpinä ominaispiirteinä korostuvat toiminnan verkostomaisuus, vuorovaikutteisuus, joustava tehtäväjako ja avoimuus. Orgaaninen organisaatio muuttuu helposti ja reagoi muutokseen hyvin, koska se on kiinteässä ja avoimessa vuorovaikutuksessa toimintaympäristöönsä.

Tutkimuksen kohteena olleissa viidessä valtionhallinnon yksikössä korostuvat verraten erilaiset piirteet. Lähtökohtaisesti tämä ei ole mikään yllätys, koska yksiköt ovat hyvin erityyppisiä organisaatioita ja niillä on erilaiset tehtäväkentät. Yksiköiden organisaatio-

malleissa korostuvat piirteet käydään läpi soveltaen edellä, teoriaosuudessa, käsiteltyä kolmen osa-alueen mallia.

Ensimmäisenä organisaatiorakenteen ominaispiirteenä valtionhallinnon yksiköissä näyttää olevan selkeä tehtäväjako, joka ilmenee yksiköissä eritoten lainsäädännön, työjärjestyksen sekä tarkka tehtäväkuvauksen kautta. Lainsäädäntö on tärkein selkeää tehtäväjako määrittävä asia, koska siihen kaikki toiminta perustuu. Sen lisäksi lähes kaikissa yksiköissä on käytössä työjärjestys ja tehtäväkuvaus, joissa tehtäväjako ja työtehtävät on tarkkaan määritelty. Toisena esille nousseena piirteenä on selkeän tehtäväjaon ohella joustavuus työtehtävien organisoinnissa, joka ilmeni yksiköissä erityisesti tiimityöskentelyn, tulospalkkauksen, tehtävien siirtämisen sekä moniosaamisen kautta. Joustavuus nähdään edellä mainittujen tekijöiden kohdalla siinä, että tehtäviä voidaan siirrellä ja vuorotella organisaation eri osien välillä, koska useampi kuin yksi henkilö pystyy suoriutumaan useammasta kuin yhdestä tehtävästä.

Kolmantena piirteenä voidaan pitää dynaamisuutta. Tämä johtuu siitä, että yksiköt muuttavat rakenteitaan säännöllisin väliajoin ja muutokset toteutetaan suhteellisen nopealla aikataululla. Neljänneksi yksiköiden organisaatiorakenteessa korostuu hierarkkisuus, joka ilmenee tehtävien jakamisena pieniin osiin, erikoistumisen pitkälle viemisenä, organisaation monitasoisuutena ja käskyvaltaisuutena. Yksiköissä työtehtävät on jaettu pieniin osiin, koska työtehtävien luonne ja niiden suorittaminen edellyttävät sitä. Erikoistuminen on joissakin yksiköissä viety pitkälle, joka näkyy muun muassa siinä, että tietyissä asioissa ei voi toimia itsenäisesti vaan on pyydettävä lausuntoa asiaan erikoistuneelta henkilöltä tai osastolta. Joissakin yksiköissä organisaatio on monitasoinen, jolla tarkoitetaan esimiestasojen moninaisuutta. Toisin sanoen organisaation ylimmän johdon ja suorittavan tason välillä on monia väliportaania esimiestasojen. Käskyvaltaisuus korostuu yksiköissä hierarkkisuuden ilmentymänä siten, että yksikön päälliköllä on käskyvalta kaikissa asioissa, joka on käytännössä delegoitu osastopäälliköille.

Viidentenä piirteenä yksiköissä korostuu verkostomaisuus, jossa painottuu vahvasti yhteistyön merkitys eri yhteistyötahojen kanssa. Asioista tiedottaminen on eräs tekijä, jonka avulla verkostomaisuutta edistetään organisaation eri osien ja yhteistyötahojen

välillä. Tiedottamisen lisäksi verkostomaisuus ilmenee yksiköissä erilaisten yhteistyösopimusten tekemisenä. Yhteistyön merkitys yksiköiden toiminnassa ilmenee myös yhteistyötahojen suurena määränä. Yhteistyötä eri tahojen kanssa tehdään pääosin siitä syystä, että niiden kanssa on samoja intressejä tai samankaltaisia tehtäviä. Yhteistyön avulla pystytään tehtävistä suoriutumaan tehokkaammin ja joustavammin.

Yksiköissä toteutettujen muutosten kirjo on ollut hyvin moninainen. Pääosaltaan voidaan sanoa, että muutokset ovat olleet luonteeltaan laajoja ja syvälle rakenteisiin meneviä. Laajojen muutosten lisäksi yksiköissä on toteutettu hieman suppeampia muutoksia. Laajat organisaatorakenteiden muutokset ovat olleet luonteeltaan sellaisia, joissa koko yksikön rakennetta kuten esimerkiksi osastojen ja ryhmien kokoa ja toimintatapoja on muutettu. Näillä muutoksilla on ollut merkittävä vaikutus edelleen myös yksiköiden henkilöstöön, sen tehtäviin ja toimintatapoihin. Yksiköissä merkittävimpiä laajoja organisaatorakenteiden muutoksia ovat olleet tutkintorakenneuudistus, palkkausjärjestelmän uudistus, verotoimistojen määrän supistaminen, siirtyminen kolmeportaisesta verohallinnosta kaksiportaiseen, lääninuudistus, kihlakuntauudistus, palvelukeskusuudistus ja ympäristökeskuksen toimipisteiden lakkauttaminen.

Suppeammat muutokset ovat olleet luonteeltaan sellaisia, joissa muutos on kohdistunut vain tiettyyn yksikön osaan kuten johonkin osastoon. Muutokset ovat koskettaneet lähinnä vain toimintatapoja ja käytäntöjä, jolloin niitä on pidetty laajuudeltaan suppeampina muutoksina. Tämänkaltaisilla muutoksilla ei ole myöskään ollut merkittävää vaikutusta henkilöstön asemaan ja toimintatapoihin. Tällaisia suppeampia organisaatorakenteen muutoksia yksiköissä ovat olleet yritysverotoimiston muodostaminen, siirtyminen prosessiorganisaatioon, osastojen toimintatapamuutokset sekä tietohallinnon eriyttäminen omaksi osastokseen.

Edellä sanotun pohjalta voi tiivistää seuraavat organisaatorakenteen muutoksessa korostuvat tekijät. Ensiksi on tärkeää tiedostaa muutoksen tarpeet, joiden pohjalta muutosta lähdetään viemään eteenpäin organisaatiossa. Tarpeiden selvittämisessä korostuu kansainvälisten esimerkkien vaikutus niiden sisältöön.

Toiseksi tulee ottaa huomioon muutoksen tavoitteet, joihin pyritään edessä olevalla organisaatorakenteen muutoksella. Tämän tekijän kohdalla korostuu yhteistyön merkitys henkilöstön ja organisaation eri osien välillä.

Kolmanneksi muutoksen kohteena olevan organisaation rakenteen ominaispiirteet on muutoksessa huomioitava. Muutos toteutuu hyvin, kun tehdään tiivistä yhteistyötä muutoksessa olevan organisaation kanssa.

Neljänneksi organisaatorakenteen muutoksessa korostuvat jatkuvuus ja kehittäminen. Organisaatorakenteiden muuttaminen on jatkuvaa tietoista kehittämistä, jossa ei voida pysähtyä paikoilleen. On jatkuvasti kehitettävä organisaation rakenteita, jotta pystytään vastaamaan hallinnon muuttuviin haasteisiin.

LÄHDELUETTELO

- Ahonen, Pertti (1987). Valtion liiketoiminta, hallinnon teorit ja finanssihallinto: Tutkimus valtion liiketoiminnan organisoinnista Suomessa, erityisesti välilliseen valtionhallintoon sijoittuvien organisaatiomuotojen kannalta. Åbo: Åbo Akademis Förlag.
- Arndt, Margaret & Barbara Bigelow (2005). Transformational Change in Health Care: Changing the Question. *Hospital Topics* 83: 2, 19–26.
- Barnard, Chester (1954). *The Functions of the Executive*. 11. painos. Cambridge: Harvard University.
- Beer, Michael (1980). *Organizational Change and Development: A Systems View*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company.
- Benson, J. Kenneth (1975). The Interorganizational Network as a Political Economy. *Administrative Science Quarterly* 20: 2, 229–249.
- Boorsma, Peter B. & Nico M. Mol (1995). The Dutch Public Financial Revolution. Teoksessa: *Public Policy and Administration Sciences in the Netherlands*. Toim. Walter J.M. Kickert & Frans A. van Vught, 219–231. London: Prentice-Hall, Harvester Wheatsheaf.
- Bryman, Alan (2004). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Buchel, Mary (1996). Accelerating Change. *Training & Development* 50: 4, 48–52.
- Burnes, Bernard (1992). *Managing Change: A Strategic Approach to Organisational Development and Renewal*. Glasgow: Pitman.

- Cao, Guanming, Steve Clark & Brian Lehane (2000). A Systemic View of Organisational Change and TQM. *The TQM magazine* 12: 3, 186–193.
- Collins, Barrie (1987). *The Rayner Scrutinies. Teoksessa: Reshaping Central Government.* Toim. John Gretton, John Harrison & Anthony Harrison, 11–21. New Brunswick: Transaction Books.
- Eloranta, Kari (1977). *Johdatus organisaatiosuunnitteluun.* Helsinki: Gaudeamus.
- Eskola, Jari & Juha Suoranta (1998). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen.* Tampere: Vastapaino.
- Fielding, Nigel & Hilary Thomas (2001). *Qualitative interviewing. Teoksessa: Researching social life,* 124–144. Toim. Nigel Gilbert. London: Sage.
- Goldsworthy, Diana (1991). *Setting Up Next Steps: A Short Account of the Origins, Launch and Implementation of the Next Steps Project in the British Civil Service.* London: HMSO.
- Gorpe, Peter (1984). *Organisaatio ja johtaminen. Ekonomia-sarja 72.* Espoo: Weilin+Göös.
- Gorpe, Peter (1987). *Modern Administration.* 7. painos. Tukholma: Prisma.
- Gustafsson, Lennart (1987). *Renewal of the Public Sector in Sweden. Public Administration,* 65: 2, 179–192.
- Haveri, Arto & Kaija Majoinen (2000). *Muutosprosessit ja johtajuus – kuinka kunnat yhdistyvät?* Helsinki: Kuntaliiton painatuskeskus.
- Hirsjärvi, Sirkka & Helena Hurme (2000). *Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö.* Helsinki: Yliopistopaino.

- Hirsjärvi, Sirkka, Pirkko Remes & Paula Sajavaara (2004). Tutki ja kirjoita. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Hyyryläinen, Esa (1999). Reformit, hallintopoliittikka ja yhdenmukaistuminen: Vertaileva tutkimus neljän Euroopan valtion 1980- ja 1990-lukujen hallintopoliittisen päätöksenteon yhdenmukaistumisen edellytyksistä. Acta Wasaensia 73. Hallintotiede 5.
- James, Oliver & Alice Moseley (2007). Autonomy, Control, Coordination and Performance of Public Sector Organisations. UK Research Note. Second Meeting of the Management Committee and Joint meeting of the Working Groups 18–19 September 2007. Saatavissa 4.12.2007: http://soc.kuleuven.be/io/cost/act/Research%20notes/James&Moseley_United%20Kingdom.pdf.
- Juppo, Virpi (2005). Muutoksen johtaminen liikelaitostamis- ja yhtiöittämisprosessissa. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 264. Hallintotiede 33.
- Juuti, Pauli (1989). Organisaatiokäyttäytyminen: Johtamisen ja organisaation toiminnan perusteet. Aavarantasarja n:o 18. 2. painos. Helsinki: Otava.
- Kast, Fremont & James Rosenzweig (1970). Organization and Management: A System Approach. 2. painos. Tokio: McGraw-Hill Kokagusha, Ltd.
- Kauffman, Draper L. (1980). Systems One: An Introduction to Systems Thinking. Minneapolis: Future Systems.
- Ketola, Outi & Kimmo Kevätsalo (1994). Ammatti vai elämäntehtävä? Sosiaali- ja terveydenhuollon työ ja organisaatiot murroksessa. Helsinki: Painatuskeskus.
- Kickert, Walter J.M. (1997). Anglo-Saxon Public Management and European Governance: The Case of Dutch Administrative Reforms. Teoksessa: Public

Sector Reform: Rationale, Trends and Problems, 168–187. Toim. Jan-Erik Lane. London: Sage Publications.

Kiviniemi, Markku (1989). Julkiset palvelut ja organisaatiorakenteet. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus.

Komiteanmietintö 1986: 12. Hallinnon hajauttaminen. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Komiteanmietintö 1992: 28. Keskushallinnon rationalisointihankkeen loppuraportti. Helsinki: VAPK-Kustannus.

Krogars, Marco (1995). Verkostoilla kriisinhallintaan: Kriisinhallintaprosessit ja niiden kehittäminen kansainvälisiä kriisejä sekä suuronnettomuuksia koskevissa esimerkeissä. Vaasa: Ankkurikustannus.

Lanning, Harri, Mikko Roiha & Antti Salminen (1999). Matkaopas muutokseen: Miten kehittää organisaatiota tehokkaasti ja hallitusti. Helsinki: Kauppakaari Oyj.

Leavitt, Harold J. (1968). Applied Organizational Change in Industry: Structural, Technological and Humanistic Approaches. Teoksessa: Handbook of Organizations, 1144–1170. Toim. James G. March. Chicago: Rand McNally.

Lumijärvi, Ismo (1992). Virkamieskunnan liikkuvuus Suomessa. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 160. Hallintotiede 9.

Lumijärvi, Ismo & Sari Salo (1996). Valtionhallinnon tulosohtausjärjestelmä parlamentaarisen ohjauksen ja valvonnan näkökulmasta. Vaasa: Vaasan yliopiston julkaisuja, selvityksiä ja raportteja 7.

Lämsä, A-M & T. Hautala (2005). Organisaatiokäyttötymisen perusteet. Helsinki: Edita.

- Länsi-Suomen lääninhallitus (2004). Henkilöstökertomus. Saatavissa 29.10.2007:
[http://www.laaninhallitus.fi/lh/lansi/home.nsf/pages/23899FF505D21189C2256E9200474AE5/\\$file/henkil%C3%B6st%C3%B6kertomus_tavallinen_A4.pdf](http://www.laaninhallitus.fi/lh/lansi/home.nsf/pages/23899FF505D21189C2256E9200474AE5/$file/henkil%C3%B6st%C3%B6kertomus_tavallinen_A4.pdf).
- Länsi-Suomen lääninhallitus (2007). Yleistä lääninhallituksesta. Saatavissa 29.10.2007:
<http://www.laaninhallitus.fi/lh/lansi/home.nsf/pages/indexfin>.
- Länsi-Suomen ympäristökeskus (2005). Toimintakertomus. Saatavissa 30.10.2007:
<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=46357&lan=fi>.
- Länsi-Suomen ympäristökeskus (2007). Esittely ja yhteystiedot. Saatavissa 30.10.2007:
<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=1273&lan=fi>.
- Martola, Ulla & Riku Santala (1997). BPR-muutoksen johtaminen. Helsinki: WSOY.
- Massey, Andrew (1993). *Managing the Public sector: A Comparative Analysis of the United Kingdom and the United States*. Aldershot: Edward Elgar.
- McMillan, E. (2004). *Complexity, Organizations and Change*. London: Routledge.
- Metcalfe, Les & Sue Richards (1988). *Improving Public Management*. London: Sage Publications.
- van Mierlo, Hans (1998). *Public Management in the Netherlands*. Teoksessa: *Innovations in Public Management: Perspectives from East and West*, 322–351. Toim. Tony Verheijen & David Coombes. Cheltenham: Edward Elgar.
- Mintzberg, Henry (1979). *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Mintzberg, Henry (1983). *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

- Morgan, Gareth (1988). *Riding the Waves of Change: Developing Managerial Competencies for a Turbulent World*. San Francisco, Oxford: Jossey-Bass.
- Morgan, Gareth (1989a). *Creative Organization Theory: A Resourcebook*. Newbury Park, California: Sage.
- Morgan, Gareth (1989b). *Images of Organization*. Bristol: J.W. Arrowsmith Ltd.
- Nadler, David A. (1988). *Organizational Frame Bending: Types of Change in the Complex Organization*. In: *Corporate Transformation*, 66–84. Eds. Ralph H. Kilmann & Teresa Joyce Covin. San Francisco: Jossey Bass.
- Nurmi, Raimo (1988). *Tietoyhteiskunnan organisaatiot: Typologinen tarkastelu*. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja, sarja A-6: 1988. Turku: Turun kauppakorkeakoulun monistamo.
- OECD (2002). *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Autonomous Bodies*. Preliminary draft. Saatavissa 1.12.2007: <http://www.worldbank.org.cn/english/content/OECD%20.pdf>.
- Ollus, Martin, Raimo Lovio, Jari Mieskonen, Pentti Vuorinen, Jussi Karko, Synnove Vuori & Pekka Ylä-Anttila (1990). *Joustava tuotanto ja verkostotalous*. SITRA:n julkaisuja nro 109. Jyväskylä: Gummerus.
- Poliisi (2007a). *Esittely ja organisaatio*. Saatavissa 29.10.2007: <http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/E9D8E3C4F56C4927C2256B8700455C96?opendocument>.
- Poliisi (2007b). *Paikallispoliisi ja Vaasan kihlakunnan poliisilaitos*. Saatavissa 29.10.2007: <http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/B8E41005CCC265CD C2256B9E0041E7D5?opendocument>.

- Pollitt, Christopher & Gert Bouckaert (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 2.painos. Oxford: Oxford University Press.
- Premfors, Rune (1998). Reshaping the Democratic State: Swedish Experiences in a Comparative Perspective. *Public Administration*, 76:1, s. 141–160.
- Pugh, D.S. (1990). The Measurement of Organization Structures: Does Context Determine Form? In *Organization Theory: Selected Readings*.
- Pyper, Robert (1995). *The British Civil Service*. London: Prentice-Hall, Harvester Wheatsheaf.
- Richards, Sue (1987). The Financial Management Initiative. Teoksessa *Reshaping Central Government*, 22–41. Toim. John Gretton & Anthony Harrison. New Brunswick: Transaction Books.
- Rissanen, Riitta, Kaija Sääski & Jouni Vornanen (1996). *Uudistuvat organisaatiot: Käsi-
kirja organisaatioista ja henkilöstöjohtamisesta*. Kuopio: Pohjois-Savon ammattikorkeakoulu.
- Ruin, Olof (1991). The Duality of the Swedish Administration: Ministries and Central Agencies. Teoksessa: *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, 67–79. Toim. Ali Farazmand. New York: Dekker.
- Saapunki, Juha (2005). *Organisaation rakenteellinen ohjaus*. Julkaisematon opetusmoniste, 32–42. Vaasan yliopisto, johtamisen laitos.
- Salminen, Ari (2000). Hallintovertailu ja vertailumallien käyttökelpoisuus. Teoksessa *hallintovertailun metodologia*, 11–30. Toim. Ari Salminen. Vaasa: Vaasan yliopiston julkaisuja.

- Salminen, Ari (2002). *Hallintotiede: Organisaatioiden hallinnolliset perusteet*. Hallinnon kehittämiskeskus, Helsinki.
- Salminen, Ari & Jouni Niskanen (1996). *Markkinoiden ehdoilla? Arvioita markkinaohjautuvuudesta julkisessa sektorissa*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Salminen, Ari & Olli-Pekka Viinamäki (2001). *Market Orientation in the Finnish Public Sector: From Public Agency to Privatised Company*. Ministry of Finance: University of Vaasa.
- Schein, Edgar (1969). *Organisaatiopsykologia*. Jyväskylä: Gummerus.
- Scott, Richard W. (2003). *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Selznick, Philip (1966). *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. Evanston: Row and Peterson.
- Simon, Herbert (1982). *Päätöksenteko ja hallinto*. *Ekonomia-sarja* 58. 2. painos. Espoo: Weilin+Göös.
- Sims, David, Stephen Fineman & Gabriel Yiannis (1995). *Organizing & Organizations*. London: Sage Publications.
- Sinkkonen, Sirkka & Juhani Nikkilä (1988). *Suomen terveydenhuollon hallinto*. Juva: WSOY.
- Sjöstrand, Sven-Erik (1981). *Organisaatioteoriat*. Espoo: Weilin + Göös.
- Statskontoret (1999). *The Swedish Central Government in Transition*. Statskontoret 1999: 15A. Saatavissa 7.12.2007: http://www.statskontoret.se/statskontoret/templates/Page____1740.aspx.

- Strömmer, Riitta (1999). Henkilöstöjohtaminen. Helsinki: Edita Oy.
- Sveiby, Karl Erik & Anders Risling (1987). Tietoyrityksen johtaminen: Vuosisadan haaste? *Ekonomia*-sarja. Espoo: Weilin+Göös.
- Talvitie, Mikko & Ritva Viljanen (1985). Valtion liikelaitokset julkisiksi yhtiöiksi. *Hallinto* 3/85, 4–10.
- Temmes, Markku & Markku Kiviniemi (1997). Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995. Helsinki: Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos.
- Temmes, Markku (1994). Hallinto puntarissa: Hallintouudistusten arvioinnin mahdollisuudet ja edellytykset. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- van Thiel, Sandra & Kutsal Yesilkagit (2007). Public Sector Organizations (PSOs) in the Netherlands. Netherlands research note. Second Meeting of the Management Committee and Joint meeting of the Working Groups 18–19 September 2007. Saatavissa 4.12.2007: http://soc.kuleuven.be/io/cost/act/Research%20notes/Van%20Thiel&Yesilkagit_Netherlands.pdf.
- Tikkanen, Henrikki & Pasi Pölönen (1996). Business Process Re-engineering Projects in Finland. *Business Process Re-engineering & Management Journal* 2: 3, 10–25.
- Vaasan yliopisto (2007). Yliopiston esittely ja organisaatio. Saatavissa 26.10.2007: <http://www.uwasa.fi/yliopisto/organisaatio>.
- Valtioneuvoston selonteko (2005). Parempaa palvelua ja tehokkaampaa hallintoa. Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 15/2005.

- van de Ven, A.H. & M.S. Poole (1995). Explaining Development and Change in Organizations. *Academic Management Review* 20: 3, 510–540.
- Vanhala, Sinikka, Mauri Laukkanen & Antero Koskinen (2002). *Liiketoiminta ja johtaminen*. Helsinki: KY-palvelu.
- Vartola, Juha (2004). *Näkökulmia byrokraatiaan*. Tampere: Tampereen yliopisto, johtamistieteiden laitos.
- Vasu, Michael, Debra Stewart & David Carson (1990). *Organizational Behavior and Public Management*. *Public Administration and Public Policy*. 2. painos. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Verhaak, Frans O.M. (1997). Shifting Frames of Reference in Dutch Autonomisation Reforms. Teoksessa: *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, 159–179. Toim. Walter J.M. Kickert. Cheltenham: Edward Elgar.
- Verohallinto (2006). *Länsi-Suomen veroviraston työjärjestys*.
- Verohallinto (2007). *Verohallinnon esittely ja verohallinnon organisaatio sekä työnjako*. Saatavissa 29.10.2007: <http://www.vero.fi/>.
- VERVA (2006). *Organisations- och strukturförändringar i staten*. Saatavissa 7.12.2007: <http://www.verva.se/publikationer/rapporter/2007/organisations--och-strukturforandringar-i-staten/>.
- Weick, Karl (1979). *The Social Psychology of Organizing*. 2. painos. New York: Random House.
- Yesilkagit, Kutsal & Jorgen G. Christensen (2006). *Institutional Design within National Contexts: Agency Independence in Denmark, The Netherlands and Sweden (1945–2000)*. Saatavissa 5.12.2007: <http://www.publicmanagement-cobra.org/>

pub/paper/delegationtradition_kyjgc.pdf.

Yesilkagit, Kutsal & Jouke De Vries (2004). Reform Styles of Political and Administrative Elites in Majoritarian and Consensus Democracies: Public Management Reforms in New Zealand and Netherlands. *Public Administration*, 82: 4, 951–974.

Ylikoski, Matti (1993). *Työyhteisö muutosmurroksessa – Ihmisyys muutoksen kohtaamisessa ja johtamisessa*. Helsinki: Työturvallisuuskeskus.

LIITE 1. Haastattelukysymykset

I Muutos ja muutosten sisältö

1. Millaisia muutoksia organisaatorakenteissa on tapahtunut?
2. Millaiset tarpeet ovat johtaneet organisaatorakenteiden muutoksiin ja millaisia tavoitteita muutoksilla on ollut?
3. Kuinka laajoja/suppeita muutokset ovat olleet?
4. Millaiset asiat ovat korostuneet muutosten läpiviennissä?
5. Miten muiden organisaatioiden mallit ovat vaikuttaneet muutosten sisältöön?

II Organisaatorakenteen ominaisuudet

1. Millaiset asiat edesauttavat selkeää tehtäväjako?
2. Millaisin tavoin tehtäväjako voidaan joustavoittaa?
3. Miten hierarkkisuus ilmenee organisaation rakenteissa?
4. Millaiset asiat edesauttavat verkostomaisuutta?
5. Millaiset asiat ilmentävät käskyvaltaisuutta?
6. Mitkä ovat keskeisimmät yhteistyötahot ja miksi?

III Kehittäminen ja kehittämiskohteet

1. Mitkä ovat keskeiset tarpeet kehittämiselle?
2. Miten organisaation rakenteita aiotaan jatkossa kehittää?

LIITE 2. Haastattelut

1. Eerola, Mikko, hallintopäällikkö. Länsi-Suomen ympäristökeskus. Vaasa 1.11.2007.
2. Karlå, Yngve, verojohtaja. Pohjanmaan verotoimisto. Vaasa 9.11.2007.
3. Lindell, Per Anders, vt. poliisipäällikkö. Vaasan kihlakunnan poliisilaitos. Vaasa 20.11.2007.
4. Niemi-Ilahti, Anita, hallintojohtaja. Vaasan yliopisto. Vaasa 30.10.2007.
5. Nurminen, Markku, hallintopäällikkö. Länsi-Suomen lääninhallitus. Vaasa 6.11.2007.