



VAASAN YLIOPISTO

MERJA KOSKELA

NIINA MÄNTYLÄ

(Toim.)

Viestinnän ja kaksikielisyyden hyvät käytänteet aluehallinnon uudistuksessa

VAASAN YLIOPISTON JULKAISUJA

SELVITYKSIÄ JA RAPORTTEJA 181

VAASA 2012

Vaasan yliopisto – University of Vaasa
PL 700 – P.O. Box 700 (Wolffintie 34)
FI-65101 VAASA
Finland

www.uva.fi

ISBN 978-952-476-426-1 (painettu)
ISBN 978-952-476-427-8 (verkkojulkaisu)

ISSN-L 1238-7118
ISSN 1238-7118 (painettu)
ISSN 2323-6833 (verkkojulkaisu)

© Vaasan yliopisto

Sisällys

JOHDANTO.....	1
Merja Koskela & Niina Mäntylä	
1 ALUEIDEN MUODOSTUMINEN, ALUEKEHITTÄMINEN JA ALUEHALLINTOUUDISTUKSET	5
Seija Virkkala	
2 VALTION ALUEHALLINTO, ALKU-HANKE JA HENKILÖSTÖ MUUTOKSESSA.....	23
Emmi Nieminen	
2 KIELIPOLITIIKKAA JA ALUEELLISTA HEGEMONIAA: ALUEHALLINNON UUDISTUS MAAKUNTALEHDISSÄ POHJANMAALLA	39
Merja Koskela	
3 KOHTI TULEVAISUUDEN ALUEHALLINTOA – TARKASTELUSSA ASIAKASKONTAKTIT.....	56
Satu Sång	
4 MUUTOSMALLIT, VIESTINTÄ JA ALUEHALLINNON UUDISTUS....	65
Merja Koskela	
5 VIESTINNÄN ONNISTUMINEN ALUEHALLINNON UUDISTUKSEN TOTEUDUTTUA.....	83
Johanna Haaga	
6 KIELISTRATEGINEN NÄKÖKULMA KAKSIKIELISEEN ORGANISAATIOON.....	101
Nina Pilke & Emma Dahl	
7 KIELELLISET OIKEUDET ALUEHALLINNON UUDISTUKSESSA...	119
Eija Mäkinen & Niina Mäntylä	
8 VIRANOMAISEN KIELELLISET VELVOLLISUUDET.....	132
Jonna Kivelä	
9 PROJEKTI KEHITTÄMISEN SISÄLTÖNÄ.....	146
Pekka Uotila	

JOHDANTO

Merja Koskela & Niina Mäntylä

Tämä kokoomateos on loppuraportti Suomen kulttuurirahaston Etelä-Pohjanmaan rahaston rahoituksella toteutetusta hankkeesta *Viestinnän hyvät käytänteet muuttuvassa organisaatiossa – tarkastelussa aluehallinnon uudistus*. Hanke on käynnistynyt vuonna 2011 ja päättyy vuonna 2013. Tämän raportin lisäksi hankkeen tuloksena on syntynyt konferenssisitelmiä ja valmistunut kandidaatintutkielmia, pro gradu -tutkielmia ja tieteellisiä artikkeleita. Hanke on monitieteinen, ja siinä yhdistyvät soveltavan kielentutkimuksen, yhteisöviestinnän, mediatutkimuksen, julkisoikeuden ja aluetieteen lähestymistavat. Se on osa laajempaa yliopistossa toteutettavaa tutkimushanketta *Kaksikielisyys ja monikulttuurinen Suomi – hyviä käytänteitä ja tulevaisuuden haasteita*. Tämän kirjan artikkelien kirjoittajien joukossa on sekä opinnäytetyön tekijöitä että heidän ohjaajiaan neljästä eri oppiaineesta (aluetiede, julkisoikeus, pohjoismaiset kielet ja viestintätieteet).

Yksi tieteellisen tutkimuksen tehtävistä on tuottaa tietoa, jonka avulla voidaan ratkaista yhteiskunnallisia ongelmia. Koska tällaiset ongelmat ovat monimutkaisia, niiden ratkaisemiseen tarvitaan usein monitieteisiä lähestymistapoja. Tällaista lähestymistapaa vaatii myös organisaatioiden muutoksen tutkimus. Jatkuva muutos asettaa organisaatiolle ja sen henkilöstölle suuria haasteita. Haasteisiin täytyy vastata viestinnän keinoin, mutta viestintä ei yksin riitä. Organisaation viestintä riippuu aina toimintaympäristöstä, johon liittyy niin oikeudellisia kuin yhteiskunnan rakenteeseen ja hallintoonkin liittyviä kysymyksiä. Kaksikielisessä ympäristössä myös kieli on tärkeä viestinnän kontekstitekijä. Tässä hankkeessa yhdistyvät viestinnän, kielen ja hallinnon tutkimuksen näkökulmat. Näin tutkimuksessa on mahdollista mallintaa monipuolisesti jatkuvien organisaatiomuutosten vaikutuksia viestinnän suunnitteluun ja toteutukseen valtionhallinnon kontekstissa.

Aluehallinnon uudistus ja kielikysymykset

Tutkimuksen kohteena on vuonna 2010 voimaan astunut valtion aluehallinnon uudistus, joka oli yksi Suomen historian laajimpia hallinnonuudistuksia. Siinä entisten lääninhallitusten ja monien yksittäisten viranomaisten, eli lääninhallitusten, työvoima- ja elinkeinokeskusten, alueellisten ympäristökeskusten, ympäristölupavirastojen, työsuojelupiirien ja tiepiirien, toiminnot koottiin aluehallintovirastoihin (AVI) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin (ELY). Suunnittelu

oli aloitettu vuonna 2007 ns. ALKU-hankkeessa (Aluehallinnon uudistamishanke), jonka tavoitteista oli päätetty Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa. (Ks. Valtiovarainministeriö 2012a.)

Uudistuksen laajuutta kuvaa, että sen vaikutukset kohdistuivat noin 6 000 uudistusta edeltäneissä aluehallintoviranomaisissa työskennelleeseen henkilöön. Uusi en aluehallinto-organisaatioiden perustaminen aiheutti muutoksia näiden henkilöiden työtehtäviin, työolosuhteisiin ja palkkausjärjestelmiin. Uudistus nostatti paljon keskustelua erityisesti Pohjanmaan maakunnissa, joissa uudistus merkitsi mm. sitä, että osa aiemmin Vaasassa sijainneista ELY-toiminnoista siirtyi Seinäjoen alaisuuteen, jolloin Seinäjoen ELY:stä tuli kaksikielinen. Lisäksi uudistuksen toteutusvaiheessa Keski-Pohjanmaa ilmaisi toiveensa siirtyä Oulun alaisuuteen Seinäjoen ja Vaasan sijasta. Myös kysymykset kielialueiden rajoista ja ruotsinkielisen väestön oikeudesta saada palvelut äidinkielellään johtivat moniin erityisratkaisuihin. (Ks. Valtiovarainministeriö 2011.)

Viestinnän ja muutoksen lisäksi tässä teoksessa tärkeä elementti on kaksikielisyys. Suomi ja ruotsi ovat Suomen kansalliskieliä, ja viranomaisten kielelliset velvoitteet on tarkasti laissa säädetty. Käytännössä kielilain tulkinta ei näyttäydä kuitenkaan aivan selkeänä. Lisäksi suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan tulisi ottaa huomioon *jo hallintoa järjestettäessä* sopivin aluejaotuksin. (HE 59/2009 vp.) Aluehallinnon uudistuksen tavoitteet ilmenivät kuitenkin osittain ristiriitaisina, kun toisaalta lähtökohtana pidettiin kansalais- ja asiakaslähtöistä hallintoa, mutta samalla myös tehokkuutta ja tuloksellisuutta. Oikeudellisessa keskustelussa tämä kulminoitui kielellisten oikeuksien painoarvon punnintaan tehokkuuden ja taloudellisuuden rinnalla.

Kyselyt aluehallinnon työntekijöille

Hanketta varten on toteutettu aluehallinnon työntekijöille suunnattu kysely, joka oli jatkoa Vaasan yliopiston ennen uudistuksen voimaan astumista, joulukuussa 2009 toteuttamaan kyselyyn. Tuolloin lähetettiin kysely Vaasan TE-keskukseen, Länsi-Suomen ympäristöpiiriin, Vaasan tiepiiriin, Länsi-Suomen lääninhallitukseen, Seinäjoen TE-keskukseen sekä vastaaville Oulun alueen viranomaisille. Lomakkeet sisälsivät sisäisen muutosviestinnän toimivuuteen ja muutoksen kokemiseen liittyviä kysymyksiä. Vastauksia saatiin 167, ja kohderyhmän kooksi arvioitiin hieman alle 1000 henkilöä.

Huhtikuussa 2011 toteutetulla seurantakyselyllä selvitettiin, miten elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten työntekijät ovat kokeneet uudistuksen ja siitä seu-

ranneet sisäisen viestinnän muutokset Pohjanmaalla ja Etelä-Pohjanmaalla aluehallinnon uudistuksen jälkeen. Seurantakysely perustui ensimmäisen kyselyn tuloksiin siten, että siinä nostettiin esiin niitä viestintään liittyviä ongelmia, joita organisaatioissa koettiin olevan ennen uudistuksen toteutumista (ks. Mäki 2010). Pohjanmaan maakuntien ELY-keskusten lisäksi kyselyssä olivat mukana Etelä-Suomen ja Turun ELY-keskukset. Tähän kyselyyn saatiin 334 vastausta.

Pitkittäistutkimuksen kautta saadaan kokonaiskuva siitä, miten viestintä on koettu ELY-keskuksissa ennen uudistusta ja uudistuksen jälkeen ja miten viestintää voitaisiin jatkossa kehittää muuttuvassa organisaatiossa. Myös kaksikielisyyteen liittyvät toimintatavat olivat kyselyissä esillä. Vuoden 2011 kysely kohdistettiin vain ELY-keskuksiin, eikä aluehallintovirastoihin, koska juuri ELY-keskusten sijoitamisratkaisuisissa olivat voimakkaasti esillä kielelliset erimielisyydet.

Aihetta sivuava ja tukeva muu tutkimus

Koska vuonna 2010 toteutettu aluehallinnon uudistus on laajamittainen, sen yhteydessä on tehty ja tekeillä useita selvityksiä ja muita tutkimuksia eri aloilta ja eri näkökulmista. Uudistuksen valmisteluvaiheessa erityisesti valtiovarainministeriö on teettänyt useita selvityksiä hankkeeseen liittyen (ks. Valtiovarainministeriö 2012b). Lisäksi aiheesta on tekeillä ainakin kaksi laajempaa tutkimusta. Helsingin yliopistossa (Social och kommunalhögskolan) on käynnissä Svenska kulturfondenin rahoittama tutkimus (SpråKon), jonka tavoitteena on selvittää, millaisia vaikutuksia 1990-luvun jälkeen toteutetuilla hallinnon uudistuksilla on ollut ruotsinkieliselle Suomelle ja ruotsinkielelle Suomessa (ks. Lindfors 2009). Lisäksi Tampereen yliopistossa on tehty valtiovarainministeriön tilaama laaja arviointitutkimus, jonka tavoitteena oli selvittää, missä määrin aluehallinnon uudistus edisti sille asetettujen tavoitteiden toteuttamista (ks. Valtiovarainministeriö 2011).

Organisaation muutos on ajankohtainen aihe, ja sitä on tutkittu viime aikoina useista eri näkökulmista. Etenkin johtamisen ja organisaatiotutkimuksen alalta on runsaasti aiheeseen liittyvää kirjallisuutta (ks. esim. Mills 2003). Myös käytännön opaskirjallisuutta on hyvin saatavilla (ks. Lewis, Schmisser, Stephens & Weir 2006). Viestinnän näkökulmasta tutkimusta on vähemmän, mutta joitakin aihetta valottavia analyysejä on tehty (ks. esim. Lewis & Seibold 1998; Johansson & Heide 2008). Tämän kokoomateoksen sisältämät artikkelit tuovat oman lisänsä tähän tutkimuskenttään ja nostavat esiin aluehallinnon henkilöstön näkökulman valtionhallinnon muutoksiin erityisesti Pohjanmaan maakuntien näkökulmasta.

Lähteet

Johansson, C. & Heide M. (2008). Speaking of change: three communication approaches in studies of organizational change. *Corporate Communications. An International Journal* 13, No. 3, 288–305.

Lewis, L. K. & Seibold, D. (1998). Reconceptualizing organizational change implementations as a communication problem: a review of literature and research agenda. Teoksessa M. E. Roloff & G. Paulson (Toim.). *Communication Yearbook* 21, 93–151. Newbury Park, CA.

Lewis, L.K., Schmisser, A. M, Stephens, K.K. & Weir, K. E. (2006). Advice on communicating during organizational change: the content of popular press books. *Journal of Business Communication* 43, 113–137.

Lindfors, B. C. (2009). *Den svenska verksamheten i de regionala strukturerna. Basrapport. Publikationer av projektet Förvaltningslösningars språkliga konsekvenser*. [Verkkójulkaisu] [Viitattu 10.9.2012]. Saatavissa: <http://sockom.helsinki.fi/forum/sprakon/rapportweb.pdf>.

Mills, J. H. (2003). *Making Sense of Organizational Change*. New York, NY: Routledge.

Mäki, A-K. (2010). Muutos viestinnän haasteena. Henkilöstön viestintätyytyväisyys aluehallinnon uudistuksessa. Vaasan yliopisto. Viestintätieteet. Pro gradu – tutkielma.

Valtiovarainministeriö (2012a). *ALKU-hankkeen alatyöryhmien raportit*. [Verkkodokumentti] [Viitattu 1.11.2012] Saatavissa: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20081017ALKUha/name.jsp.

Valtiovarainministeriö (2012b). *Aluehallinto*. [Verkkodokumentti] [Viitattu 1.11.2012]. Saatavissa: https://www.vm.fi/vm/fi/13_hallinnon_kehittaminen/02_hallintorakenteen_kehittaminen/01_aluehallinto/index.jsp.

Valtiovarainministeriö (2011). *Hiljainen radikaali uudistus. Aluehallinnon uudistamishankkeen arviointi*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2011. Helsinki.

1 ALUEIDEN MUODOSTUMINEN JA ALUEHALLINTO

Seija Virkkala

Johdanto

ALKU-hanke ja vuonna 2010 toteutettu aluehallintouudistus on jatkoa useille Suomessa viime vuosikymmeninä tehdyille aluehallinnon muutoksille. Uudistuksessa on yhdistetty organisaatioita ja alueita sekä yhtenäistetty aluejakoja. Uudistusten tavoitteina on yleensä ollut hallinnon keventäminen ja kokoaminen, tehokkuuden ja taloudellisuuden lisääminen, päällekkäisyyksien purkaminen sekä valan hajauttaminen alaspäin.

Aluehallinnon eli ns. väliportaanhallinnon uudistuksesta on kiistelty ja keskusteltu jopa yli sata vuotta. Nykyisistä poliittisista puolueista keskusta on ajanut maakuntien itsenäistä asemaa sekä vaaleilla valittua maakuntahallintoa. Sosiaalidemokraatit ja kokoomus ovat kannattaneet valtion aluehallinnon vahvistamista ja valtakunnallista päätöksentekoa. 1990-luvun muutokset toivat yhden ratkaisun kiistaan, kun perustettiin nykyiset kuntayhtyminä toimivat maakuntien liitot ja kun niille siirrettiin aluekehitysvastuu lääninhallituksilta. Tämä periaateratkaisu on määrännyt aluehallinnon jatkokehittämisen suuntaa.

Alueet muodostuvat, kun vedetään rajoja eri kriteerien perusteella. Alueet vakiinnuttavat asemansa aluejärjestelmässä eli institutionalisoituvat yleensä pitemmän prosessin tuloksena. Vuoden 2010 aluehallintouudistuksessa muuttuivat sekä aluehallintoyksiköt että hallinnolliset aluejaot. Uudistus vastasi kehittämisen kentässä tapahtuneisiin muutoksiin, mutta vaikuttaa myös aluekehittämiseen ja aluepolitiikkaan. Tässä artikkelissa tarkastellaan vuoden 2010 aluehallinnon uudistusta osana aluehallinnon pitempiaikaisten muutosten sarjaa ja tulkitaan niitä tilan, aluekehittämisen sekä muutosten jatkuvuuden näkökulmista. Aluehallinnon muutokset liittyvät ensinnäkin alueiden muodostumiseen ja vakiintumiseen eli alueiden institutionalisoitumiseen. Alueiden muodostuminen liittyy aluejakoihin, joiden yhtenäistämällä aluehallintoreformeja on perusteltu. Toiseksi tarkastellaan aluehallinnon muutosten kytkeytymistä aluepolitiikan ja aluekehittämisen muutoksiin. Kolmanneksi tulkitaan aluehallintouudistusten jatkuvuutta ns. historiallisen institutionalismin avulla.

Alueet ja aluejaot

Maantieteessä on traditionaalisesti määritelty alue eriytyneeksi maanpinnan osaksi. Tämän johdosta alueiden tutkimus oli pitkään alueellisen erikoistumisen tutkimusta. Alue voi toimia tutkimuksen kohteena, tutkimuksen näkökulmana tai sitten tapana, jolla tutkimuksen tuloksia esitetään.

Alueet ja aluejaot voivat ensinnäkin toimia tutkimuksen annettuna viitekehyksenä. Tällöin ei pohdita alueiden määrittelyä, rajoja tai muodostumista eikä aluejaokoja, vaan tutkimuksen tulokset esitellään annetulla aluejaolla. Toiseksi aluetta voidaan pitää tutkimuskohteena, jonka tutkija konstruoi. Maanpinnan luokittelu luonnon, yhteiskunnan tai ihmistoiminnan piirteiden mukaan empiirisesti tai teoreettisesti on tällöin tutkimuksen tulos. Tutkimuksen tuloksena voi olla myös toiminnallinen luokitus perustuen keskuksen ja periferian tai kaupungin ja maaseudun välisiin suhteisiin. (Paasi 2002.) Kolmanneksi aluetta voidaan pitää yhteiskunnallisten käytäntöjen tai diskurssien näyttämönä. Pred (1984) ymmärtää alueen prosessina, joka on enemmän "tulossa" (becoming) kuin 'olemassa oleva' (being). Tämä liittyy instituutioihin ja määrättyihin historiallisiin sekä kulttuuriin merkityksiin, joita hallinto, toiminta ja identiteetti jäsentävät (Paasi 1986). Yksilöllisiä tai yhteiskunnallisia käytäntöjä analysoimalla pyritään käsitteellistämään alueellisuuden rakentumista. Alueet tuotetaan sosiaalisesti ja kulttuurisesti alueellisen järjestelmän osana. Ne ovat olemassa tietyn ajan sosiaalisina ja kulttuurisina käytäntöinä ja diskursseina, ja sen jälkeen ne häviävät alueellisen transformaation prosessissa (Paasi 2001).

Alueen määritelmät ja käsitteellistämiset riippuvat siitä, miten tulkitaan alueellisen (ja alueiden) suhde talouteen, yhteiskuntaan, politiikkaan sekä kulttuuriin. Strukturalismin mukaan alueet ovat tulosta laajemmista muutoksista, ja voluntarismi puolestaan näkee alueet tai pikemminkin alueyhteisöt itsenäisinä toimijoina. Strukturalismin eli rakenteellisen orientaation mukaan alueet ovat seurausta laajemmista kehitystrendeistä, joita ovat esimerkiksi globalisaatio, valtion restrukturaatio ja kaupunkien laajeneminen. Alueellista kehitystä voidaan selittää tarkastelemalla laajempia kehityskulkuja. Alueiden kehitys on rakenteellisesti ehdollista, vaikkakaan se ei kokonaan määrity ulkoisista olosuhteista. (Lagendijk 2007.) Toimijanäkökulman eli voluntarismin mukaan alueet ovat kokonaisuuksia, jotka ovat olemassa itsenäisesti alueellisten toimijoiden käyttäytymisen tuloksena. Alueet voivat myös vaikuttaa laajempiin alueellisiin rakenteisiin kuten alueelliseen työnjakoon, joiden osia ne ovat, ts. niillä voi olla kausaalista voimaa tai niillä on toimijuutta/subjektuutta. (Virkkala 2013.)

Aluejako voi perustua hallinnollisiin, homogeenisiin tai toiminnallisiin alueisiin. Hallinnolliset aluejaot on tehty toiminnan valvomista ja ohjaamista varten. Hallinnolliselle aluejaoille on tyypillistä hierarkkisuus: alemmantasoiset alueet kuuluvat osa-alueina johonkin suurempaan kokonaisuuteen. Hallinnollinen aluejako ohjaa toimintojen suuntautumista ja yhteiskunnan tulevaa kehitystä. Suomessa kerätään tilastoja juuri hallinnollisilta alueilta. Esimerkiksi muuttoliikkeen kehitystä voidaan seurata hallinnollisilta alueilta kerättyjen lukujen ja niiden perusteella laadittujen karttojen avulla (Virkkala & Koski 2009). Hallinnolliset aluerajukset eivät useinkaan tunnista olosuhteiden erilaisuutta kuten maaseudun sisäistä mosaiikkimaisuutta ja tähän liittyvää aluejärjestelmän monitasoisuutta (Katajamäki & Kaikkonen 1991). Alueita voi jakaa myös homogeenisuuden mukaan luontoon tai kulttuurin liittyvien tekijöiden perusteella, esimerkiksi ilmasto-vyöhykkeisiin tai kielialueisiin. Alue eroaa yhden tai useamman tekijän suhteen ympäröivistä alueista. Yksilöiden näkökulmasta voivat taas olla tärkeitä ne alueet, joihin samaistutaan ja joihin tunnetaan yhteenkuuluvuutta.

Toiminnallinen aluejako perustuu vuorovaikutukseen. Toiminnalliset alueet ovat asiointiin, työssäkäyntiin tai liikenteen suuntautumiseen perustuvia yhtenäisiä talousalueita. Alueiden välinen raja vedetään niin, että alueen osa-alueet ovat läheisessä vuorovaikutuksessa keskenään. Toiminnallisia alueita ovat mm. keskukset ja niiden vaikutusalueet. Keskuksista ja niiden vaikutusalueista on usein kehittynyt yhtenäisiä talousalueita (Virkkala & Koski 2009). Vaikutusalueiden tulisi toimia siten, että toiminnallisia aluejakoja käytetään hallintoalueita rajattaessa.

Hallinnolliset aluejaot pyritään usein kytkemään toiminnalliseen aluerakenteeseen, ja hallinnollisten aluejakojen muutoksia perustellaan sillä, että hallinnon tulee vastata toimintaympäristön muutoksiin. Maakunnat ovatkin perustuneet osittain toiminnallis-taloudelliseen aluejakoon. Maakuntia muodostettaessa vuoden 1990-luvun alussa pyrittiin toiminnallisiin aluekokonaisuuksiin sekä kielellisiä ja talousmaantieteellisiä rajoja vastaavaan aluejakoon. Pyrkimyksistä huolimatta hallinnolliset aluejaot harvoin vastaavat täysin toiminnallis-taloudellisia alueita.

Vuoden 2010 aluehallintouudistuksenkin pyrkimyksenä oli toiminnallisesti tarkoituksenmukaiset aluejaot, joiden muodostamisessa huomioidaan talous- ja työssäkäyntialueet niin, että ne muodostavat kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen kannalta mielekkään kokonaisuuden. Lisäksi uudistus pyrki yhtenäistämään aluejakoja niin, että viranomaisten toiminta-alueet vastaavat toisiaan tai suuremmat alueet koostuvat kokonaisista pienemmistä alueista. Viranomaisten määrää vähennettiin, kun tavoitteena oli selkeisiin tehtäväkokonaisuuksiin perustuva aluehallinnon organisointi. (Valtiovarainministeriö 2012: 74.)

Toiminnalliset aluejaot osoittavat aluerakennetta, jota hallinnollisilla aluejaotuksilla kuten ALKU-hankkeella on pyritty ilmentämään. Toisaalta on huomattava, että aluejaotuksilla voidaan jossain määrin myös vaikuttaa aluerakenteen kehitykseen. Hallinnolliset aluejaotukset vaikuttavat toimintojen alueelliseen suuntautumiseen ja pitkällä tähtäimellä myös aluerakenteeseen. (Virkkala & Lundström 2011.) Aluejaot siis ohjaavat jossain määrin aluehallinnon asiakkaiden toimintojen suuntautumista, vaikka pyrkimyksenä onkin ollut verkkoasioinnin osuuden kasvattaminen.

Paasin (1986) mukaan alueet muodostuvat eli institutionalisoituvat ja alueellinen järjestelmä muuttuu sosiaalisten käytäntöjen kautta. Alueita tuotetaan sosiaalisesti kolmen samanaikaisen prosessin kautta, joita ovat alueiden territoriaalinen rajautuminen, symbolinen hahmottuminen ja instituutioiden muodostaminen. Alueellisen rajautumisen tuloksena alue hahmotetaan enemmän tai vähemmän tarkkaan rajautuvana tilallisena kokonaisuutena, joka erottuu muista alueista omana yksikönään. Toinen institutionalisoitumisen prosessi on alueen identifioituminen, jolla tarkoitetaan symbolista hahmottamista esim. nimen, vaakunan, maakuntalaulun ja muiden alueellisten symbolien käyttöönottoa. Kolmanneksi nimetylle alueelle muodostuu organisaatioita ja instituutioita, jotka toimivat aluelähtöisesti eli ovat suurelta osin olemassa kyseistä aluetta varten tai sen syntymisen seurauksena. Tällöin korostetaan sosiaalisia ja kulttuurisia käytäntöjä, joiden kautta alueellinen ja symbolinen rajautuminen tapahtuu. Esimerkiksi joukkotiedotus, kouluopetus ja alueellinen kirjallisuus välittävät asukkaille tietoa siitä, miten ”me” eroamme muista. Alueen rooli vakiintuu, kun sillä on selkeä identiteetti ja asema alueellisessa hierarkiassa ja järjestelmässä (Paasi 1986; Zimmerbauer 2006).

Käsitteenä alueellinen identiteetti liittyy yhtäältä alueen itsenäiseen identiteettiin, kuten luonnonoloihin, historiaan, kieleen ja kulttuuriin, ja toisaalta ihmisten alueelliseen identiteettiin, joka on subjektiivinen ja luonteeltaan kollektiivinen (Paasi 1986). Alueellisella identiteetillä tarkoitetaan aluesamastumista eli alueeseen kiinnittymistä. Alueellista identiteettiä voidaan määritellä myös ulkoapäin, ja tällöin rakentumisprosessi on hallintolähtöinen. (Zimmerbauer 2008; Virkkala & Lundström 2011). Yksilö voi kuulua yhtä aikaa moneen yhteisöön, joilla kullakin on oma identiteettinsä. Alueelliset identiteetit ovat kollektiivisia kertomuksia siitä, keitä ja millaisia ”me” ja ”alueemme” ovat. Meidän kuvitellun yhteisömme määrittely edellyttää rajojen rakentamista suhteessa ”muihin”. Identiteetit ja rajat ovat saman kolikon eri puolia sekä jatkuvuus ja homogeenisuus identiteetin ulottuvuuksia. Näiden puitteissa kuviteltu yhteisö rakentuu helpommin ja konkreettisesti kuin laajempien alueiden tapauksessa. (Paasi 1986, 2001.)

Sanalla *maakunta* viitataan usein sekä nykyisiin hallinnollisiin maakuntiin että erilaisiin historiallisiin ja kulttuurisiin yksiköihin. Nykyiset maakunnat luotiin hallinnollisiksi yksiköiksi vuoden 1993 aluehallintouudistuksessa, kun Manner-Suomi jaettiin 19 maakuntaan, joilla on oma hallinto ja omat tehtävät. Silloiseen Vaasan lääniin muodostettiin kolme maakuntaa: Etelä-Pohjanmaa, Keski-Pohjanmaa ja nykyinen Pohjanmaan maakunta. Nämä kolme maakuntaa ovat hallinnollisia alueita, mutta ne muodostavat myös sen alueen, johon käsite ”pohjalaisuus” yleensä liitetään (Koski 2002). Arkikielessä pohjalaisuus saakin hallintoalueista poikkeavia merkityksiä. Nykyiset Pohjanmaan maakunnat kuuluivat aikanaan Ruotsi-Suomen historialliseen Pohjanmaan eli Norrlandin maakuntaan, joka käsitti Ruotsi-Suomen pohjoisosat. Pohjanmaan erilaiset määrittelyt osoittavat, että paitsi hallinnolliset aluejaot myös aluejärjestelmä, alueet ja niiden identiteetit voivat muuttua. (Virkkala & Lundström 2011.)

Aluehallintouudistukset ovat osaltaan vaikuttaneet alueellisten instituutioiden muodostumiseen. Uudistuksissa on luotu uusia aluetason toimijoita sekä vahvistettu olemassa olevien toimijoiden osaamista. Keskushallinnon toimintoja on desentralisoitu sekä valtion aluehallintoon että maakuntien liitoille. Alhaalta ylöspäin alueellistumista tapahtui kuntayhtymien muodostamisen kautta. Lisäksi kumppanuuden vaatteet ja tehtävät lisäsivät aluekehittämiseen osallistuvien toimijoiden määrää. Tässä prosessissa alueelliset toimijat kehittyivät ottamaan vastaan strategisen päätöksenteon haasteet. He oppivat uudentyypeistä yhteistyötä ja heidän osaamisensa kehittyivät, mitä voitaneen pitää alueelliseen omaehtoisuuteen, paikallisiin aloitteisiin ja alueellisten resurssien mobilisaation perustuvan kehittämisen edellytyksenä. (Virkkala 2008.) ALKU-uudistuksen myötä uudet tehtävät ovat vahvistaneet maakuntien liittojen roolia koordinaattorina ja yhteen sovittajana ja syventäneet näiden osaamista (Valtiovarainministeriö 2012: 70). Toisaalta vuoden 2010 uudistus oli ylhäältä alaspäin tapahtuva prosessi. ELY-keskusten henkilökunnasta suurin osa koki vielä vuonna 2011, että ALKU-hanke ei ole edistänyt aluehallinnon tavoitteita, selkeyttänyt aluehallinnon rakenteita eikä tehostanut aluehallintoa (Nieminen 2012). Uudistus tehtiin myös valtion aluehallinnon asiakkaiden näkökulmasta ylhäältä alaspäin (Såg 2012).

Institutionalisoitumisen lisäksi voidaan puhua deinstitutionalisoitumisesta, jonka seurauksena alueita luonnehtivat instituutiot korvautuvat uusilla. Lopulta alue katoaa siten, että se ei enää ole osa yhteiskunnan alueellista rakennetta. Alueen deinstitutionalisoitumiseen liittyy alkusysäyksenä aluerakenteen muutos, joka aiheuttaa symbolien ja instituutioiden muutosta ja korvautumista. Alue katoaa aluejärjestelmän toiminnallisesta kokonaisuudesta mutta jää elämään dokumentoituna ja muistinvaraisena alueena. (Zimmerbauer 2006.) Läänien pitkä historia päättyi deinstitutionalisoitumiseen vuonna 2009, kun niiden tehtävät siirrettiin

kuudelle aluehallintoviranomaiselle (AVI) ja 15:lle ELY-keskukselle. Alueen katoaminen hallinnollisesta järjestelmästä ei aina tarkoita sitä, että se katoaa kokonaan. Alueelle voi jäädä sille merkityksen antavia symboleita ja instituutioita, jotka toimivat muistojälkinä aiemmasta alueellisesta identiteetistä ja sen asemasta osana yhteiskunnan alueellista rakennetta. Muistijäljissä alue voi säilyä pitkään, vaikka sillä ei olisikaan enää varsinaista asemaa tai roolia hallinnollisen aluejärjestelmän osana. (Zimmerbauer 2006.)

Aluehallinto ja aluekehittäminen

Aluehallinnolla tarkoitetaan laajasti määriteltynä keskushallinnon ja kuntasektorin välissä olevaa hallintoa. Aluehallinto koostuu organisaatioista, jotka vastaavat aluekehittämisestä, valvonnasta ja ohjaustehtävistä sekä koordinoinnista (Viinamäki & Salminen 2008: 16). Suomella ei ole itsenäistä aluehallintoa kuten muissa pohjoismaissa, mutta vahvat kunnat ovat tasapainottaneet keskusvaltion hallitsevaa roolia. Aluehallinnossa ja sen toiminnassa on eri tavoin ratkaistu kaksi jännitettä, joista ensimmäinen on kuntaperusteisen ja valtion aluehallinnon välinen ja toinen funktionaalisen ja territoriaalisen organisoitumisperiaatteen välinen.

Aluehallinto voi rakentua joko ylhäältä alas, jolloin se toteuttaa keskushallinnosta tulevia käskyjä alueellaan, välittää niitä paikallishallintoon ja valvoo niiden toteuttamista, tai alhaalta ylöspäin, jolloin sen tehtävänä on edustaa aluetta ulospäin. Maakunnat rakentuvat alhaalta ylöspäin eli kunnista ja seutukunnista maakuntiin. Valtion aluehallinto on rakentunut lähinnä ylhäältä alaspäin vaikkakin aluehallintoviranomaiset pyrkivät myös esittämään näkemyksiä ja prioriteetteja alueilta ministeriöihin päihin. (Probilla 2006: 15.)

Valtio oli pääasiallinen aloitteentekijä ja toimija aluekehittämisessä 1990-luvun alkuun asti. Lääninhallinto edusti valtiota aluekehittämisessä vuoteen 1994 saakka. Kuntataso ja kuntayhtymät tasapainottivat tätä hierarkkista valtion traditiota. Nykyisin alueelliseen kehittämiseen osallistuvat sekä kuntapohjaiset organisaatiot että valtion aluehallinto. Maakuntien liitot, jotka ovat kuntayhtymiä, edustavat välillistä demokratiaa. Maakuntien liitot jakavat usein kuntien valtaa, ja aluetasolla käsitellään kuntatason intressejä.

Suomen aluehallinnon uudistuksia voidaan tarkastella osana eurooppalaista alue-tason reformia. Euroopassa aluehallintouudistusten taustalla on regionalismi, alueiden vahvistaminen kilpailun yksikköinä, palvelujen laadun parantaminen ja kansalaisten osallistumisen ja legitimitetin turvaaminen. Mukana on sekä ylhäältä alaspäin lähteviä ehdotuksia että alueperustaisia, alhaalta ylöspäin lähteviä

aloitteita. Aluetason hallinnassa painotetaan sekä edustuksellisen demokratian muotoja että kumppanuusverkostoja. Ylhäältä alaspäin prosessit ovat yleensä valtion tai valtion aluehallinnon johtamia prosesseja, joissa keskusvaltio tietoisesti rakentaa alueellisia vallan keskittymiä. Regionalismi (alhaalta ylöspäin) taas on ilmiö, jossa alueelliset toimijat ideologisesti rakentavat aluettaan ja luovat erilaisia alueellisten verkostojen muotoja. Tällaista tapahtuu nykyisin mm. Espanjan alueilla, kuten Kataloniassa ja Baskimaassa, mutta myös Skotlannissa. Suomessa poliittinen regionalismi on heikkoa, eikä se ole haastanut kansallisvaltiota. Aluehallintouudistuksetkin on tehty yhtenäisvaltion kontekstissa. Poliittisen regionalismin sijaan alueellistuminen on perustunut kuntien rooliin ja kuntaperusteisiin maakunnan tasolla toimiviin elimiin sekä valtionhallinnon sisäiseen dekonsentraatioon.

Nykyisen aluepolitiikan tavoitteena on kehittää alueiden omista lähtökohdista niiden kilpailukykyä ja alueellista tasapainoa. Tavoitteisiin pyritään ohjelmaperusteisen aluepolitiikan avulla. Ohjelmaperusteisuus merkitsee sitä, että alueellisen kehittämisen päämäärät ja keinot asetetaan nykyisin alueellisten organisaatioiden välisenä yhteistyönä. Valtioneuvosto asettaa valtakunnalliset tavoitteet; ministeriöt täsmentävät sektorikohtaiset alueelliset tavoitteet, toimet ja rahoituksen; maakunnat laativat maakuntaohjelmansa ja sovittavat yhteen eri kansalliset ja EU-ohjelmat aluetasolla. (Viinamäki & Salminen 2008: 55). Aluekehittäminen onkin säännöllinen neuvottelu- ja koordinaatioprosessi, johon osallistuu monia toimijoita. Valtion aluehallinto (ELY-keskus) ja maakuntien liitot ovat ydintoimijoita, mutta kehittämisen tavoitteet asetetaan laajemmassa kumppanuudessa, johon osallistuvat myös alueella toimivat muut kuntayhtymät, koulutus- ja tutkimusorganisaatiot, työmarkkinajärjestöt ja ns. kolmannen sektorin edustajat. Alueelliset toimijat ovat yleensä jatkuvassa keskinäisessä yhteydessä, mikä helpottaa alueellisten tavoitteiden toteuttamista. Toimijat tekevät omia päätöksiään suhteessa yhteisiin tavoitteisiin, ja ne pyrkivät koordinoimaan verkostotoimintoja oman vaikutusvaltansa puitteissa. Toimijoiden vaikutusmahdollisuudet kuitenkin vaihtelevat. Verkoston hallinta- ja koordinaatiomekanismit ovat monimutkaisia, eivätkä ne ole läpinäkyviä. Kokonaisvisio jää hämäräksi ja monimutkaiseksi kansalaisille ja yrityksille. Hallinnan monimutkaisuus johtuu sektoraalisen ja alueperusteisen hallinnan tasapainottamisesta sekä konsensusperiaatteesta toimintatapana. (Virkkala 2008.)

Aluehallintouudistuksia voidaan tarkastella myös territoriaalisen ja funktionaalisen organisoitumisperiaatteen näkökulmasta. Friedmann ja Weaver jäsenivät vuonna 1979 ilmestyneessä aluesuunnittelun klassisessa teoksessaan ”Territory and Function” kahta sosiaalisen integraation perusvoimaa: toimintaa ja alue(ellisuutta). Näiden voimien tai periaatteiden rooli vaihtelee aluesuunnittelus-

sa. Ne täydentävät toisiaan ja ovat toisiinsa kietoutuneita, mutta ne ovat jatkuvassa keskinäisessä kamppailussa. Territoriaaliset voimat johdetaan sosiaalisen järjestyksen yhteisistä historiaan tukeutuvista siteistä. Funktionaaliset siteet perustuvat keskinäiseen itseintressiin, ja funktionaalinen järjestys on hierarkkinen, siten että valta kasataan sosiaalisen hierarkian huipulle. Sen sijaan territoriaalisia siteitä luonnehtii vallan hajauttaminen, ja yhteydet perustuvat alueellisten toimijoiden keskinäiseen luottamukseen ja velvoitteisiin. Territoriaalisen periaatteen mukaisiksi ovat organisoituneet esimerkiksi regionalistiset liikkeet, mutta periaate viittaa myös toimintojen ja politiikan alueelliseen, horisontaaliseen integroitumiseen. Aluehallinnossa funktionaalisen periaatteen mukaista organisoitumista sanotaan sektoroitumiseksi. Funktionaalisen ja territoriaalisen periaatteen välillä on jatkuvaa jännitettä ja konfliktia (Virkkala 2013; Sagan & Halkier 2005). Territoriaalisen suunnittelun idea on noussut keskiöön monissa paikallisen kehittämisen integraalisuutta ja horisontaalisuutta korostavissa lähestymistavoissa. Esimerkiksi Barcan (2009) esittämän paikkaperusteisen lähestymistavan tavoitteena on eri sektoreiden samanaikainen ja toisiaan vahvistava kehitys alueella. Barca esittääkin paikkaperusteista lähestymistapaa EU:n aluekehittämisen valtavirraksi.

Funktionaalinen periaate ilmenee sektoroitumisessa, kun pyritään luomaan uusia asiantuntijaorganisaatioita ja vahvistamaan nykyisiä sektoriorganisaatioita. Näin voidaan keskittää asiantuntemusta, mutta tällöin sektoreiden eriytyminen vahvistuu ja hallinto hajautuu. ELY-keskusten osastot (liikenne, ympäristö, työvoima ja yritystoiminta) tekevät yhä tulossopimuksensa sektoriministeriönsä kanssa, vaikka niissä voidaankin ottaa huomioon myös alueellisia painotuksia. Toisaalta ne pyrkivät yhtenäistämään eri alueiden hallintoyksiköiden käytäntöjä. (Vrt. Viinama & Salminen 2008: 16.) Näin funktionaalinen ja territoriaalinen periaate ovat jatkuvassa jännitteisessä suhteessa keskenään. Paikkaperusteinen lähestymistapa edellyttää valtion politiikkasektoreiden välistä yhteistyötä. ELY-keskusten tavoitteena on sektoreiden välisen yhteistyön syventäminen eli suurempi integraalisuus. Näyttää kuitenkin siltä, että esim. Suomessa nimenomaan funktionaalinen näkemys, joka korostaa sektorikohtaista hallintaa territoriaalisen integraalisen kehittämisen sijaan, on vahvistumassa. Näin on esimerkiksi koulutussektorilla, kun pienempien paikkakuntien ammattikorkeakouluyksiköiden lakkauttamista perustellaan ainoastaan koulutuspoliittisin argumentein eikä territoriaalisia perusteita oteta huomioon.

Aluehallinnon muutokset historiallisen institutionalismin avulla tulkittuna

Aluehallinnon organisointia ja aluetason kehittämistä ja hallintaa voidaan pitää kenttänä, jossa toimii monia intressitahoja ja jossa käydään erilaisia kamppailuja. Pääasiallinen erimielisyys on vallinnut siitä, vahvistetaanko valtion aluehallintoa vai kuntaperustaista maakuntahallintoa. Aluehallinnosta ja aluekehittämisen hallinnasta onkin esitetty monenlaisia malleja. Esimerkiksi ”Iskukykyisempi Suomi” (Niemi-Iilahti ym. 2003) -raportti esitti, että alueelliset kehittämistehtävät koottaisiin kokonaan maakuntien yhteyteen ja TE-keskukset yhdistettäisiin soveltuvilta osin maakuntien liittojen kanssa yhdeksi uudeksi kokonaisuudeksi itsehallinnolliselta pohjalta. Aluehallintouudistus 2010 ei suurestikaan muuttanut vallanjakoa valtion aluehallinnon ja kuntaperusteisen maakuntahallinnon kesken. Aluehallinnon uudistukset voivat ilmentää joko jatkuvuutta tai muutosta tai nämä voivat painottua eri osissa eri tavoin. Muutoksia tulkitaan seuraavaksi intressiryhmiä ja instituutioita painottavan historiallisen institutionalismin avulla.

Instituutiot ymmärrettiin aiemmin lähinnä virallisina ja konkreettisina organisaatioina. Nykyisin instituution käsite viittaa myös normeihin, tapoihin, arvoihin ja sääntöihin. Instituutio voi olla virallinen organisaatio kuten valtion virasto tai organisaatioiden epävirallinen vuorovaikutusverkosto. Instituutio muuntaa yksilöt ryhmiksi, jotka toimivat ennustettavissa vuorovaikutussuhteissa. Lisäksi instituutiota luonnehtii pysyvyys, instituution vaikutus yksilön käyttäytymiseen sekä instituution jäsenten jakamat arvot (Peters 2005: 18–19). Institutionaalisen taloustieteen perustajan Douglass Northin mukaan instituutiot vaikuttavat yhteiskunnan kehityspolkuihin. Instituutioista riippuu, miten asiat tulee tehdä ja miten oppiminen tapahtuu. Ne myös määräävät alueiden kehityspolkuja. Kun on lähdetty yhdelle kehityspolulle, toimijoiden käyttäytyminen usein vahvistaa tätä kehityspolkuja. Kehityspolun muuttaminen tai täysin uuden suunnan valitseminen aiheuttaisi lisäkustannuksia eikä muutos kannata. Tätä kutsutaan polkuriippuvuudeksi. Näin instituutiot luovat eri yhteiskuntien, sektoreiden ja alueiden kehitykseen vakautta. Viralliset instituutiot ovat tarkoituksenmukaisia keinoja järjestää yhteiskunnan toiminta siten, että se on yhteneväinen normien ja asenteiden, eli epävirallisten instituutioiden kanssa. Joskus virallisia instituutioita on helpompi muuttaa kuin epävirallisia. (North 1990: 36–53.) Aluehallintouudistuksissa on muutettu virallisia instituutioita etenkin aluehallinnon organisaatioita siten, että ne vastaavat nykyisiä tapoja ja sääntöjä kuten aluekehittämisen kulttuuria tai aluehallinnon moninaisia muotoja. Aluehallintouudistuksessa polkuriippuvuus merkitsee sitä, että aiemmat uudistukset suuntaavat tulevia. Esimerkiksi maakuntien liittojen ja valti-

on aluehallinnon yhteispeli on perusasetelma, johon vuoden 2010 uudistus toi lisäpiirteitä.

Seuraavaksi tulkitsemme Suomessa viime vuosikymmeninä tehtyjä aluehallintoreformeja historiallisten institutionalistien Streeckin, Mahoneyn ja Thelenin kehittämän typologian avulla. Historiallinen institutionalismi (HI) on eräs institutionalismin suuntaus, jonka tekee mielenkiintoiseksi juuri kyseinen typologia. HI määrittelee instituutiot muodollisiin organisaatioihin liittyviksi tavoiksi, rutiineiksi ja normeiksi. Tavoitteena on selittää, milloin instituutio säilyy ja miten se muuttuu.

Instituutiot ovat Mahoneyn ja Thelenin (2010) mukaan sosiaalisen järjestyksen rakennuskiviä, ja ne asettavat sääntöjä, jotka ehdollistavat odotettua käyttäytymistä. He ovat tutkineet instituutioiden sisäisten ja ulkoisten tekijöiden merkitystä niiden muutoksessa ja jatkuvuudessa. Heidän kehittämänsä teoria selittää sitä, miten instituution ja toimijoiden väliset suhteet liittyvät instituution muutokseen. Tämän lähestymistavan mukaan instituutiot ovat välineitä, joita toimijat käyttävät neuvotellessaan niukoista resursseista. Instituutioiden avulla jaetaan valtaa ja resursseja epätasaisesti. Resurssien epäsymmetrinen jakautuminen aiheuttaa sisäistä jännitettä, kun toimijat kamppailevat sääntöjen merkityksistä ja sovelluksista, jolloin sääntöjä joko noudatetaan tai jätetään noudattamatta. Niillä toimijoilla, jotka kontrolloivat instituutioita, ei ole täydellistä kontrollia säännöistä (Streeck & Thelen 2005: 16–19). Instituution luominen voi heijastaa resursseja omaavien toimijoiden motivaatiota, mutta myös toimijoiden välisiä konflikteja resursseista ja intresseistä. Instituutio ilmaisee sitä kannattavan toimijaryhmän ja toimijoiden preferenssejä. (Mahoney & Thelen 2010.)

Streeck ja Thelen (2005) tutkivat muutosprosesseja kahden ulottuvuuden suhteen: ensinnäkin muutos voi olla vähittäinen tai äkkinäinen. Toiseksi muutoksen tulos ilmentää joko jatkuvuutta tai epäjatkuvuutta. Muutos voi olla eksogeeninen tai endogeeninen, mutta Streeck ja Thelen korostavat instituution itsensä tuottamia endogeenisiä muutoksia. Heidän mukaansa transformatiivinen muutos tapahtuu, kun vähittäiset muutokset kasaantuvat. Suurten shokkien sijasta tulisikin heidän mielestään tarkastella pienempiä tapahtumia, jotka johtavat historian epäjatkuvuuteen.

Mahoneyn ja Thelenin (2010) mukaan muutos tapahtuu, kun sääntöjä tulkitaan ja sovelletaan instituution sisällä uusilla tavoilla. Ne, jotka hyötyvät nykyisestä asetelmasta, ovat kiinnostuneita jatkuvuudesta, kun taas eriäviä intressejä omaavat kannattavat muutosta. Nykyisen instituution ylläpito ja jatkuminen edellyttää kuitenkin tietyn määrän toimijoiden tukea. Tuen puuttuminen voi merkitä siirtymää valtasapainossa. Mahoneyn ja Thelenin (2010) mukaan institutionaalinen muutos voidaan luokitella kahden ulottuvuuden perusteella: Ensinnäkin kykyinä puo-

lustaa nykyistä tilannetta (status quota) vetomahdollisuuden avulla ja toiseksi toimintavapautena eli pystytäänkö tulkitsemaan, mitä muutos merkitsee ja miten se toteutetaan. Heidän mukaansa muutos voi toteutua neljällä tavalla, joita ovat korvaaminen (displacement), kerrostaminen (layering), ajelehtiminen (drift) ja vanhan muuntaminen eli konversio (conversion). (Taulukko 1)

Taulukko 1. Institutionaalisen muutoksen typologia

	Vähäinen toimintavapaus	Suuri toimintavapaus
Vahva vetomahdollisuus	Kerrostaminen (layering)	Ajelehtiminen (drift)
Heikko vetomahdollisuus	Korvaaminen (displacement)	Muuntaminen (conversion)

(Lähde: Mahoney & Thelen 2010: 19)

Korvaaminen tarkoittaa, että hylätään olemassa olevat säännöt ja tuodaan uusi säännöstö tilanteessa, jossa muutosvastarinta on murtunut. Tässä vaiheessa aiemmat organisatoriset mallit ja käytännöt koetaan kyseenalaisiksi ja muodostuu uusia käytäntöjä. Jotkut institutionaaliset järjestelyt tukevat vallitsevan toiminnan logiikkaa, mutta ne ovat olemassa muiden, eri aikoina luotujen järjestelyjen kanssa, mikä voi aiheuttaa konflikteja. Uudet institutionaaliset järjestelyt ovat usein sellaisia, joita häviäjät ovat aiemmin ottaneet käyttöönsä. Uusien järjestelyjen syntyminen voi tapahtua radikaalina siirtymänä tai hitaasti kehittyvänä prosessina, jossa uudet järjestelyt kilpailevat vanhojen järjestelyjen kanssa mutta eivät korvaa niitä. ALKU-hankkeen tuloksena lääninhallinto korvattiin uudella organisaatiolla: AVilla eli aluehallintovirastolla.

Kerrostaminen tarkoittaa uusien sääntöjen käyttöönottoa olemassa olevien lisäksi siten, että vanhoja instituutioita ei korvata uudella. Kerrostaminen sisältää parannusten, lisäysten tai uudistusten aktiivista yhdistämistä olemassa oleviin instituutioihin. Ts. olemassa olevia instituutioita muutetaan tai yhdistetään uusiin. Kerrostamista tapahtuu kun nykytilan (status quon) puolustajat estävät instituution täydellisen muuttamisen mutta eivät vastusta lisäyksiä ja muunnoksia. Joskus uudet mukaan otetut kerrokset kasvavat nopeammin kuin vanhat osat, mikä johtaa pitkän tähtäimen muutokseen. Näin vanha systeemi hiipuu vähitellen. Esimerkkinä voitaneen pitää sekä TE-keskusten muodostamista 1997 että ELY-keskusten muodostamista vuonna 2010. Nykyisissä ELY-keskuksissa on monenlaisia hallinnollisia kerrostumia.

Ajelehtiminen viittaa olemassa olevien sääntöjen hiipumiseen johtuen ympäristön muuttumisesta. Näissä tapauksissa olemassa olevia instituutioita puolustetaan, mutta niiden olemassaolon perusta hupenee. Jos toimijat päättävät olla reagoimatta muutoksiin, instituution vaikutus muuttuu. Instituutioita tulee pitää aktiivisesti yllä eli uusintaa, jotta ne pystyvät jatkamaan olemassaoloaan. Organisaatioiden tulee kohdentaa toimintaansa uudelleen vastaamaan poliittisen ja taloudellisen ympäristön muutoksiin.

Muuntaminen (konversio, siirtyminen, vaihtaminen) eroaa kerrostamisesta ja ajelehtimisestä niin, että vallitsevien instituutioiden merkityksen ei anneta vähentyä vaan ne suunnataan uudelleen kohti uusia tavoitteita, toimintoja tai tarkoituksia. Uudelleensuuntautuminen voi olla tulosta uusista ympäristöhaasteista tai valtasuhteiden muutoksesta. Toimijat hyödyntävät tarkoituksellisesti instituutioiden epämääräisyyttä käyttäen hyväkseen toimintavapautta, ja siten ne voivat suunnata instituution kohti uusia tavoitteita ja toimintoja. Tämä tarkoittaa, että uudet eliitit voivat tulla valtaan ja organisoida siirtymän preferoimiensa intressien suuntaisesti (Mahoney & Thelen 2010). Tällainen toimintojen uudelleensuuntaaminen tapahtui vuonna 1994 kun perustettiin nykymuotoiset maakuntien liitot (ja niihin yhdistettiin seutukaavaliitot) ja siirrettiin niille aluekehittämistehtäviä ja -vastuuta. Tämä trendi jatkui myös vuoden 2010 reformissa, kun maakuntien liittojen tehtäväkenttää laajennettiin mm. liikennejärjestelmäsuunnittelun osalta.

Yllämainittujen neljän tapauksen lisäksi Thelen mainitsee myös *tyhjentyminen* (exhaustion), jolla hän tarkoittaa instituution loppumista muutoksen sijasta. Tällainen instituution loppuminen (tai deinstitutionalisaatio) on usein vähittäistä. Kun instituutiot säilyttävät virallisen muotonsa ajelehtimisessä, institutionaalinen tyhjentyminen on prosessi, jossa käyttäytyminen murtaa omaa olemassaoloaan. Uusien sääntöjen ja käytäntöjen käyttöönotto voi kuitenkin toimia vastareaktiona loppuun kulumisen prosesseihin. Vähittäisen tyhjentyminen ja deinstitutionalisaation koki läänihallitus suomalaisessa aluehallintorakenteessa.

Edellä on institutionaalisten muutosten typologiaa sovellettu aluehallintoreformeihin. Varsinaisten suunniteltujen reformien lisäksi aluehallinto muuttuu vähittäisten uudistusten kautta. Sektoroitumisen ja asiantuntijatarpeen johdosta on perustettu uusia organisaatioita ja tehty niihin liittyviä uusia aluejakoja. Myös aluehallinto-organisaation tehtävien lisääminen, vähentäminen tai muuttaminen on tällainen vähittäinen muutos.

Taulukossa 2 on tehty yhteenveto aluehallinto-organisaatioiden muutostyypeistä. Instituutioiden muutosten lisäksi myös alueiden määrittelyt ja aluejaot muuttuvat. AVI:n ja ELY-keskusten aluejaoilla on pyritty alueellisen tilan säätelyyn siten, että uudet hallinnolliset aluejaot noudattavat maakuntajakoja, ja aluejaot ovat yh-

tenevät niin, että laajemmat aluejaot muodostuvat kokonaisista pienemmistä alueista. ELY-keskuksia ei kuitenkaan ole joka maakunnassa. Lisäksi aluejaot muodostettiin eri vastuualueiden erilaisina toimialueina. Saman viraston eri vastuualueilla tai tehtävillä on erilaiset toimialueet. Hankaluutta sekä asiakkaille että sidosryhmille aiheuttaa se, että kaikki vastuualueet eivät toimi kaikissa keskuksissa (Såg 2012). Maakunnan alueen ympäristö- ja liikenneasioita hoidetaan eri ELY-keskuksessa kuin elinkeinoasioita. Myös yhdellä yrityksellä voi olla vireillä asioita useammassa ELY-keskuksessa. Valtiovarainministeriön raportin (2012: 75) mukaan valittu ratkaisumalli oli edellytys eri toimintojen sovittamiselle samoihin virastoihin.

Taulukko 2. Aluehallintoreformi 2010 ja aluejaot historiallisen institutionaalismin avulla tulkittuna

	Instituutiona- linen muutos- tyyppi	Toiminta	Aluejako	Skenaario?
AVI	Korvaaminen	Kontrolli ja valvonta, yhdenvertaisuus	Monta maakuntaa yhden aluehallintoviraston alueella	Suuralueiden vahvistuminen, maakuntien yhdistäminen?
ELY-keskus	Kerrostaminen	Kehittäminen, resurssien allokointi	Noudattaa maakuntajakoa, toimipisteet eroavat	ELY-keskusten roolin vahvistuminen
Maakuntien liitot	Muuntaminen	Kehittäminen, koordinointi, alueohjelmat, maakuntasuunnitelmat ja -ohjelmat	Toiminnallistaloudellinen, pyrkimys identiteettialueisiin	Maakuntien vahvistuminen, maakuntien heikentyminen ja kaupunkiseutujen vahvistuminen
Läänin-hallitus	Tyhjentyminen	Siirtynyt, loppunut	Deinstitutionalisaatio, muistijälki historiassa?	

Aluehallintoreformin tuloksena syntyneiden AVIen ja ELY-keskusten aluejaot tuskin ovat alueellisen identiteetin perustana. Nämä aluejaot toimivat erillään arkielämästä ja kansalaisten samaistumisen perustasta, vaikka ne liittyvätkin osittain maakuntajakoihin. Tulevaisuuden suuntana voi olla nykyisten maakuntien vahvistuminen tai sitten siirtyminen suurempiin alueyksiköihin, joihin viittaavat mm. kontrolli- ja valvontaviranomaisten AVIen suuret toiminta-alueet. Nykyisen

hallituksen säästöohjelma voi vaikuttaa myös aluehallinnon organisoimiseen, sillä työ- ja elinkeinoministeriön (2012) tiedotteen mukaan ELY-keskusten ja TE-toimistojen toimintaa arvioidaan ja ohjausjärjestelmää tehostetaan, koska niiden menokehysiä supistetaan. ELY-keskusten osalta supistus olisi 32 miljoonaa euroa vuoteen 2016 mennessä (17 %:n vähennys vuoden 2012 määrästä). Tämä voi merkitä tehtävien siirtoa aluehallinnolta keskushallintoon. Tällainen kehitys voi johtaa kerrostamiseen, muuntamiseen tai tyhjentymiseen historiallisen institutionalismin typologian avulla tulkittuna. Maakuntien vahvistuminen nykyisestä voisi sekä tapahtua kerrostamisen tai muuntamisen kautta. Maakuntien asema voi myös heiketä suhteessa voimistuviin kaupunkiseutuihin. Kaupunkipolitiikkahan keskittyy etenkin suurten yliopistokaupunkien roolin vahvistamiseen (Moisio 2012: 187–194). Kaikki muutokset vaikuttavat aluejakoihin ja alueiden muodostumiseen.

Yhteenveto

ALKU-hanke liittyy pitempään aluetason hallinnon uudistusten sarjaan. Aluehallintouudistuksissa on etsitty ratkaisua kuntaperusteisen ja valtion aluehallinnon väliseen jännitteeseen, johon on liittynyt myös funktionaalisen eli sektoraalisen ja territoriaalisen periaatteen välinen jännite. Uudistuksilla on pyritty parantamaan hallinnon palvelukykyä, vähentämään toimijoiden määrää, yhtenäistämään aluejakoja ja pääsemään eroon päällekkäisyyksistä. ALKU-uudistuksessa oli kyseessä ylhäältä alaspäin tapahtuva prosessi, joka lisäsi uuden kerrostuman suomalaisen alueiden historian uudelleenmäärittelyyn.

Aluehallintouudistukset ovat kytkeytyneet myös tapaan tehdä aluepolitiikkaa ja aluekehittämistä. Kun on luotu uusia aluetason toimijoita ja annettu niille tehtäviä, myös toimijoiden osaaminen on kehittynyt. Aluekehittäminen on nykyisin monitoimijaista ja monitasoista toimintaa, jossa maakuntien liitoilla on strateginen rooli ja ELY-keskuksilla operatiivinen rooli resurssien allokoina. Valtio ja (maa)kunta tekevät sekä yhteistyötä että myös kilpailevat aluetasolla.

Suomen aluehallintojärjestelmä on tehtyjen uudistusten seurauksena sekoitus kunnallishallintoa ja valtionhallintoa, kansanvaltaisuutta ja virkavaltaisuutta. Pyrkimys oli kohti mahdollisimman yhdenmukaisia, luonnolliseen toiminnallistaloudelliseen maakuntajakoon perustuvia alueita. AVIen ja ELY-keskusten alueet ja aluejaot eivät ole muodostuneet historiallisesti, vaan ne ovat hallinnollisen ad hoc -reformin tuloksia. Ne kuitenkin noudattavat maakuntajakoja, vaikkakin monimutkaisesti.

ALKU-hankkeen tuloksena syntyneet uudet organisaatiot on muodostettu korvaamisen, kerrostamisen ja muuntamisen kautta. Suomen alueellinen hallintojärjestelmä on monimutkainen, ja aluehallinnon organisaatioilla on tiiviit yhteydet sekä kuntatasolle että valtion keskushallintoon. Traditionaalisten hierarkioiden lisäksi aluetason toimintaa kuvaa keskushallinnon, aluetason ja paikallisen tason horisontaalisten ja vertikaalisten verkostojen matriisi (OECD 2005), jota voidaan kutsua myös alueelliseksi hallinnaksi.

Alueet eivät ole kiinteitä, vaan ne muuttuvat jatkuvasti sekä hallinnollisten uudistusten että vähittäisten muutosten seurauksena. Alueiden muodostumiseen ja aluetason hallinnollisiin organisaatioihin vaikuttavat niin globaalit ja kansalliset kuin paikallisetkin prosessit. Aluehallinnon muutoksiin vaikuttavat myös historialliset kerrostumat sekä ratkaisut yhtäältä valtio- ja toisaalta kuntaperusteisten organisaatioiden tehtävistä ja toisaalta funktionaalisen ja territoriaalisen organisointiperaatteiden välisestä tasapainosta.

Lähteet

Barca, F. (2009). *An agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for regional policy, DGREGIO. [Verkojulkaisu]. [Viitattu 10.10.2012]. Saatavissa: http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2010/report_barca_v0306.pdf.

Friedman, J. & Weaver, C. (1979). *Territory and Function: The Evolution of Regional Planning*, Berkeley: University of California Press.

Katajamäki, H. & Kaikkonen, R. (1991). *Maaseudun kolmas tie*. Helsingin yliopisto. Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus. Sarja A: 1, 174

Koski, R. (2002). *Pohjalaisen yrittäjyyden synty, leviäminen ja alueellinen eriytyminen*. Väitöskirja 101. Aluetiede 7. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Lagendijk, A. (2007). The accident of the region: a strategic relational perspective on the construction of the region's significance. *Regional Studies* 41: 9, 1193–1207.

Mahoney, J. & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. Teoksessa J. Mahoney & K. Thelen (Toim.). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, agency and power*. New York: Cambridge University press. 1–37.

Moisio, S. (2012). *Valtio, alue, politiikka: Suomen tilasuhteiden sääntely toisesta maailmansodasta nykypäivään*. Tampere: Vastapaino.

Niemi-Iilahti, A., Stenvall, J. & Ståhlberg, K. (2002). *Iskukykyisempi Suomi: suomalaisen aluehallinnon kokonaisarviointi ja kehittämislinjauksia*. Sisäasiainministeriön muut julkaisut 12/2002.

Nieminen, E. (2012). *Valtion aluehallinnon uudistamishanke. Henkilökunnan käsityksiä uudistuksesta ja aluejaosta*. Vaasan yliopisto, Aluetieteen Pro gradu -tutkielma.

North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

OECD (2005). *Territorial Reviews Finland*. Helsinki: OECD Publishing.

Paasi, A. (1986). The institutionalization of regions: a theoretical framework for understanding the emergence of regions and the constitution of regional identity. *Fennia* 164: 1, 105–146.

Paasi, A. (2001). Europe as social process and discourse: consideration of place, boundaries and identity. *European Urban and Regional Studies* 8: 1, 7–28.

- Paasi, A. (2002). Place and region: regional worlds and words. *Progress in Human Geography* 26: 802–811.
- Paasi, A. & Zimmerbauer, K. (2011). Theory and praxis of the region: a contextual analysis of the transformation of Finnish regions. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia* 71–72, 163–178.
- Peters, B. G. (2005). *Institutional Theory in Political Science: the 'new institutionalism'*. 2. painos. London and New York: Continuum.
- Pred, A. (1984). Place as historically contingent process: structuration and the time-geography of becoming places. *Annales of the Association of American Geographers* 74: 279–297.
- Probilla, M. (2006). *Maakunnat vastaan läänit. 1990-luvun aluehallintouudistus poliittisena prosessina*. Helsinki: Suomen kuntaliitto, Acta 184.
- Sagan, I. & Halkier, H. (2005). Regional contestations: conclusions. Teoksessa H. Halkier, H. & I. Sagan (Toim.). *Regionalism Contested, Institution, Society and Governance*. Cornwall: Ashgate. 265–272.
- Streeck, W. & Thelen, K. (2005). Introduction: institutional change in advanced political economies. Teoksessa W. Streeck & K. Thelen (Toim.). *Beyond Continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press. 1–39.
- Såg, S. (2012). *Aluehallintouudistuksen vaikutukset asiakaskontakteihin. Kyselytutkimus ELY-keskuksen työntekijöille*. Vaasan yliopisto. Aluetieteen pro gradu -tutkielma.
- Thelen, K. (2009). Institutional change in advanced political economies. *British Journal of Industrial Relations* 47: 3, 471–98.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2012). ELY-keskusten toiminta arviointiin. Talpo (talouspoliittinen ministerivaliokunta). Tiedote 18.6.2012. Saatavilla: http://www.tem.fi/index.phtml?89522_m=107018&s=2472
- Valtiovarainministeriö (2012). *Aluehallintouudistuksen toimeenpano ja toteuttaminen*. Työryhmän raportti eduskunnalle annettavaa selontekoa varten. Helsinki: Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittäminen. Valtiovarainministeriön julkaisu- ja 28/2012.
- Viinamäki, O-P & Salminen, A. (2008). *Aluehallintojen mosaiikki: Kansainvälisiä vertailevia huomioita aluehallintojen nykytilasta ja uudistuksista*. Helsinki: Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittäminen 8/2008.
- Virkkala, Seija (2008). Finnish regions, after transition. Teoksessa O Bukve, H. Halkeir & P. de Souza (Toim.). *Towards New Nordic Regions*. Aalborg universitetsforlag. 103–133.

Virkkala, S. (2013). Geographical perspectives: Regional development and transnational learning. Teoksessa Å. Mariussen & S. Virkkala (Toim.). *Learning Transnational learning. The case of regional and local development*. Routledge (forthcoming).

Virkkala, S. & Koski, R. (2009) Mitä aluetiede on? Teoksessa S. Virkkala & R. Koski (Toim.). *Yhteiskuntamaantieteen maailma*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 59, Aluetiede 5. 1–6.

Virkkala, S. & Lundström, N. (2011). Pohjanmaan maakunnan yhtenäisyys. Teoksessa P. Vartiainen & M. Vuorenmaa (Toim.). *Kohti sosiaalisesti kestävää hyvinvointia. Näkökulmia Pohjanmaalta*. Vaasa: Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 295. 158–172.

Zimmerbauer, K. (2006) Kunnan deinstitutionalisoituminen. Alueellinen identiteetti kuntaliitoksessa: esimerkkinä Peräseinäjoen ja Seinäjoen liitos. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2006*: 109–121.

Zimmerbauer, K. (2008) *Alueellinen imago ja identiteetti liikkeessä*. Ruralia-instituutti. Julkaisuja 15. Helsinki: Helsingin yliopisto.

2 VALTION ALUEHALLINTO, ALKU-HANKE JA HENKILÖSTÖ MUUTOKSESSA

Emmi Nieminen

Johdanto

Suomen aluehallinto koostuu valtion aluehallinnosta ja kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluvasta aluehallinnosta, maakunnan liitoista. Aluehallinto toimii keskushallinnon alaisuudessa, ja se ohjaa sekä valvoo paikallishallintoa. (Haveri 1997: 21.) Aluehallinnon tehtävä on toteuttaa valtion keskushallinnon ohjeita ja tavoitteita. Lisäksi aluehallinto kokoaa paikallistason käsityksiä ja toimii alueen edustajana. (Stenvall 1999:9.) Aluehallinto voidaan ymmärtää kaikkena keskushallinnon ja paikallishallinnon välissä toimivana hallintona. Aluehallinnolla voidaan ymmärtää myös tarkoitettavan kaikkea hallintoa, joka on keskushallinnon alaisuudessa ja jolla on ohjausvaltaa paikallishallintoon. (Komiteanmietintö 1992: 10.)

Valtio hoitaa tehtäviä, jotka vaativat yhtenäisiä käytäntöjä koko maassa. Valtion keskushallinnon tehtävänä on vastata ainakin laillisuusvalvonnasta, makroekonomisista kysymyksistä ja yleisestä turvallisuudesta. Kunnille ja alueille on määrätty tehtäviä, joissa alueelliset intressit ja osaaminen korostuvat. Kunnat voivat hoitaa tehtävät itse tai yhteistyössä muiden tahojen kanssa. (Viinamäki & Salminen 2008: 41.)

Valtion aluehallinnossa on tapahtunut suuria muutoksia vuoden 2010 alusta alkaen (HE 59/2009 vp: 7). Valtion aluehallinto koostui vuoden 2009 loppuun saakka seuraavista organisaatioista: lääninhallitukset, työ- ja elinkeinokeskukset, alueelliset ympäristökeskukset, ympäristölupavirastot, tiepiirit ja työsuojelupiirien työsuojelutoimistot (HE 59/2009 vp: 1).

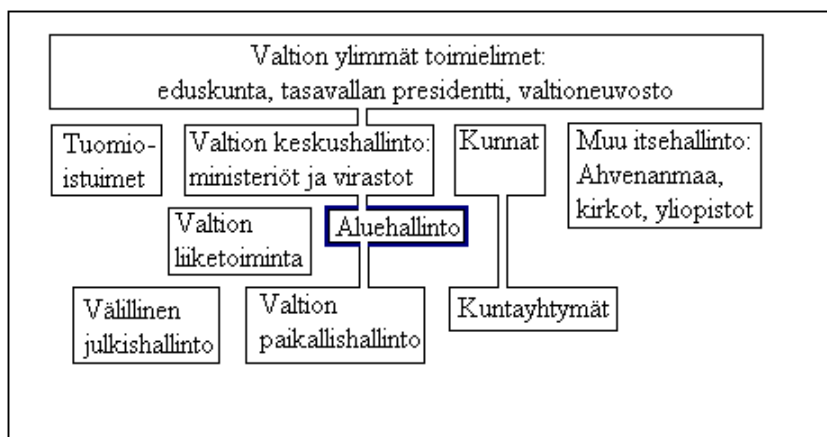
Uusi viranomaisen aluehallintovirasto aloitti toimintansa 1.1.2010 vastuualueinaan peruspalvelut, oikeusturva; työsuojelu ja luvat; ympäristöluvat; pelastustoimi ja varautuminen sekä poliisi. Uudessa viranomaisessa työskentelee noin 1 350 henkilöä (Valtiovarainministeriö 2009). Aluehallintovirastojen tehtävät muodostuvat aiempien lääninhallitusten, ympäristölupavirastojen, alueellisten ympäristökeskusten ja työsuojelupiirien lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtävistä (Aluehallintovirasto 2010).

Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus aloitti toimintansa myös 1.1.2010. Sen vastuualueena ovat elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri, liikenne ja infrastruktuuri sekä ympäristö ja luonnonvarat. Lisäksi elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukset ohjaavat ja valvovat työ- ja elinkeinotoimistoja sekä valvovat yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa. Uudessa viranomaisessa työskentelee noin 4 300 henkilöä. (Valtiovarainministeriö 2009.) Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusiin on koottu entisten TE-keskusten, alueellisten ympäristökeskusten, tiepiirien, lääninhallitusten liikenne- ja sivistysosastojen sekä Merenkululaitoksen tehtäviä (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2010).

Tämän artikkelin tarkoituksena on selvittää, millaisia mielipiteitä nykyisissä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa työskentelevillä on valtion aluehallinnon uudistamishankkeesta ja sen tuomista muutoksista sekä ovatko mielipiteet muuttuneet ajan kuluessa. Artikkelin tarkoituksena on myös selvittää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtäviä ja selvittää uuden organisaation aluejajon perusteita. Vaikka uudistus näyttää ulospäin sujuneen mallikkaasti, henkilöstö voi kokea asian toisin. Uudistus koski 5870 työntekijää yli 30 paikkakunnalla (Wallenius 2011: 5–6).

Valtion aluehallinto

Suomessa hallintorakenne koostuu ylimmistä toimielimistä, valtion hallinnosta, riippumattomista tuomioistuimista ja muusta julkisesta hallinnosta (kuvio 1). Valtion hallintoon kuuluvat keskus-, alue- ja paikallishallinto. Muuta julkista hallintoa ovat kunnallis- ja kirkollishallinto sekä välillinen julkishallinto (Suomi.fi 2012a).



Kuvio 1. Valtion hallintojärjestelmä (Suomi.fi 2012b).

Aluehallinto on toisaalta keskushallinnon alaisuudessa ja se myös valvoo sekä ohjaa paikallishallintoa. Toisaalta aluehallinto edustaa aluetta keskushallintoon ja välittää asioita paikallis- ja keskushallinnon välillä. (Haveri 1997: 21.) Stenvall (1999: 9) esittää myös kolmannen näkökulman, jossa aluehallintoon muodostuu oma näkökulma. Tämä voi siis poiketa paikallis- ja keskushallinnon kannasta, ja sillä voi olla merkitystä asioiden hoitamisen kannalta.

Valtion aluehallinnon muutokset

Suomen hallintoon ovat periytyneet Ruotsin vallan alaisuudesta virkamieskäsitys ja vahva oikeudellinen traditio (Temmes 2007). Suomen hallinnon kehityksen voidaan katsoa kuitenkin alkaneen vasta autonomian ajan alkaessa 1809, jota seurasi yli sadan vuoden kausi Venäjän keisarikunnan alaisuudessa omana autonomisena suuriruhtinaskuntana. Tämä aika on jättänyt hallintoon oman jälkensä. Kotimainen virkakoneisto pyrki legalismin keinoin pitämään kiinni autonomiasta. Samalla etsittiin esikuvia Keski-Euroopasta ja Pohjoismaista yhteiskunnan järjestelmien kehittämiseen. (Temmes & Kiviniemi 1997: 11.)

Suomen hallintokoneisto oli kypsymisvaiheessa itsenäistymistä seuranneet pari vuosikymmentä ja sota-ajan sekä sen seurauksista toipumiseen kestäneen ajan. Tämän noin 50 vuotta kestäneen ajanjakson aikana Suomi saavutti aseman itsenäisenä valtiona ja edellytykset hyvinvointivaltion rakentamiselle. (Temmes 1994: 216.)

Historiassa Suomen valtionhallinnon aluehallintoyksikkönä on toiminut lääni. Lääninhallinnon syntyvuotena voidaan pitää vuotta 1634. Lääninhallinnon lisäksi aluehallintoon on kuulunut piirihallintoviranomaisia ja alueellisia keskuksia. (Selovuori 1999: 132–134.) Läänilaitos lakkautettiin vuonna 2010 aluehallinnon uudistuksen yhteydessä (Tilastokeskus 2009).

Valtion aluehallinto oli 1970-luvulta 1990-luvulle asti sirpaloitunut, ja hallinto oli sektoroitunut. Toimialat kasvoivat ja aluehallintoviranomaiset lisääntyivät sekä lisäksi henkilöstön määrä kasvoi 1970-luvulla ja 1980-luvulla. (KM 1997:2 s.5) Aluehallinnon tehtävien kasvaessa 1960-luvulta 1980-luvulle asioita hoitamaan voitiin palkata erikoistunut virkamies. Aluehallinto edusti alueellista asiantunteumusta, jota ei välttämättä ollut valtion keskushallinnossa. (Stenvall 1995: 196–200.)

1980-luvulla aluehallintoa pyrittiin uudistamaan pienien osauudistusten kautta, kuten esimerkiksi perustamalla lääninneuvottelukunnat. Lääninneuvottelukunnat määrittelivät mm. läänin kehittämisstrategian ja antoivat suuntaviivat lääninhalli-

tukselle. (Haveri 1997: 27.) Lisäksi neuvottelukunnat käsittelivät aluepolitiikkaa ja alueellista kehittämistä koskevia suunnitelmia. Neuvottelukunnat lakkautettiin 1990-luvulla ja niiden tehtävät siirrettiin muille elimille. Lääninhallitusten tehtäviä on 1980-luvun lopulta lähtien lopetettu tai siirretty muille elimille. Alueiden kehittämisvastuu siirtyi lääninhallituksilta maakuntien liitoille vuonna 1994. (Selovuori 1999: 139–140.)

Aluehallinto 2000 -hanketta, joka toteutettiin suurilta osin jo vuonna 1997, voi kuvata sitä seuranneiden uudistusten edelläkävijäksi. Hankkeen tavoitteina olivat aluehallinnon keventäminen, tehtävien ja ohjauksen selkiyttäminen, päätösvallan siirtäminen aluetasolle ja aluehallinnon tehostaminen. (Viinamäki & Salminen 2008: 46.) Hankkeen ehkä merkittävin uudistus oli 15 TE-keskuksen perustaminen 1990-luvun lopussa. Lisäksi perustettiin alueelliset ympäristökeskukset vuonna 1995 ja 13 metsäkeskusta aloitti vuonna 1996. (Viinamäki & Salminen 2008: 48–49.)

Vielä Aluehallinto 2000 -uudistuksen jälkeen aluehallinto oli epäyhtenäinen. Virastoilla oli päällekkäisiä tehtäviä ja kansanvaltaisuus oli heikkoa. Uudistukset ovat myös muokanneet aluehallintoa niin, että se sopii Euroopan Unionin ohjelmien toteuttajaksi. Uudistusten tavoitteena oli aluehallinnon yksinkertaistaminen. Lopputulos oli kuitenkin hajanainen ja monimutkainen. (Niemi-Iilahti & Stenvall, Ståhlberg 2002: 33, 118.)

Valtion aluehallinnon uudistamishanke

Kuntaministeri asetti valtion aluehallinnon uudistamishankkeen (myöhemmin ALKU-hanke) 29.9.2007. Hankkeen tavoitteena oli Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman mukaisesti tehokkaan ja tuloksellisesti toimivan sekä kansalais- ja asiakaslähtöisen aluehallinnon saavuttaminen (HE 59/2009 vp: 5–6). Palvelut pyrittiin järjestämään ja tuottamaan tehokkaammin. Lisäksi pyrittiin kanavoimaan kansalaisten tarpeet aikaisempaa paremmin palveluihin ja toimintaan. Uudistuksella koetettiin saada aluehallinnon tuottavuus ja tuloksellisuus kohentumaan. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009: 5.) Tavoitteena oli koota yhteen tehtäviä niin, että toisessa viranomaisessa olisivat alueellista kehittämistä tukevat valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtävät ja toisessa alueellista yhdenvertaisuutta tukevat lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtävät (HE 59/2009 vp: 19–20).

Aluehallintoa pyrittiin uudistamaan kokonaisvaltaisesti. Ensinnäkin työnjakoa haluttiin selkiyttää ja poistaa päällekkäisyyksiä niin aluehallinnon sisällä kuin aluehallinnon, ministeriöiden ja muun keskushallinnonkin välillä ja saada näin

aikaan synergiahyötyjä ja vähentää merkittävästi viranomaisia. Alueellista kehittämistä tukevat valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtävät koottiin toiseen viranomaiseen ja alueellista yhdenvertaisuutta tukevat lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtävät toiseen viranomaiseen. Lisäksi lainsäädännön, hallinnon ja tietotekniikan kehittymisen myötä haluttiin leikata tehtäviä, jotka olivat käyneet tarpeettomiksi ja muutoinkin parantaa aluehallinnon tuottavuutta sekä tuloksellisuutta. Myös kansalaisten tahto haluttiin ottaa paremmin huomioon ja saada palvelut vastaamaan palvelutarpeita. (HE 59/2009 vp: 20–22.) Aikataulua pidettiin haasteellisena toimintakulttuurin muuttuessa lyhyessä ajassa lähes pääläelleen. Lisäksi silloinen taloustilanne loi uudistukselle omat haasteensa (TaVL 21/2009 vp).

Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus

Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus (myöhemmin ELY-keskus) aloitti toimintansa 1.1.2010. Sen vastuualueena ovat elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri, liikenne ja infrastruktuuri sekä ympäristö ja luonnonvarat. Lisäksi ELY-keskukset ohjaavat ja valvovat työ- ja elinkeinotoimistoja sekä valvovat yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa. Uudessa viranomaisessa työskentelee noin 4 300 henkilöä. (Valtiovarainministeriö 2009.) ELY-keskuksiin on siis koottu entisten TE-keskusten, alueellisten ympäristökeskusten, tiepiirien, lääninhallitusten liikenne- ja sivistysosaston sekä Merenkulkulaitoksen tehtäviä (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2010).

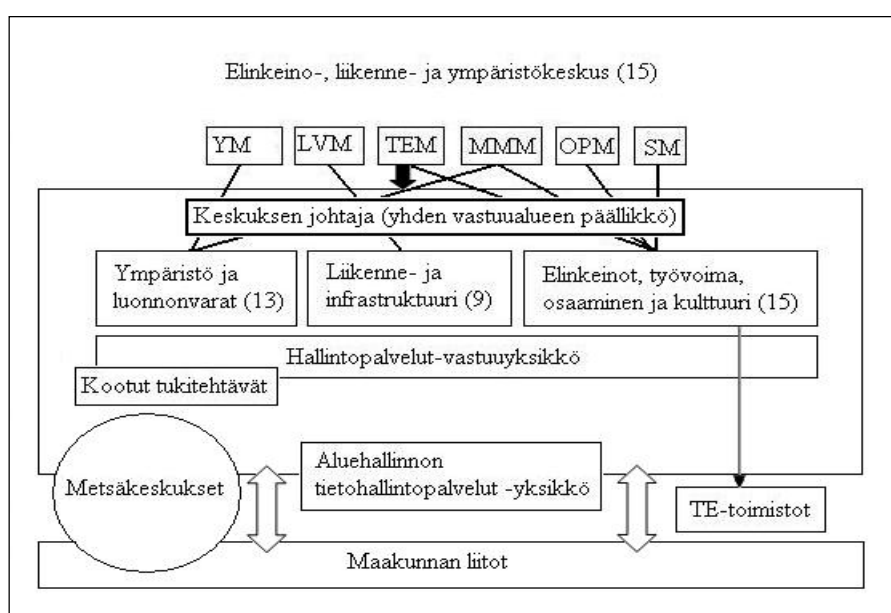
ELY-keskuksen tarkoituksena on edistää mm. yrittäjyyttä, työmarkkinoiden toimintaa, osaamista ja kulttuuria, liikennejärjestelmän toimivuutta ja liikenteen turvallisuutta, hyvää ympäristöä sekä luonnon ja luonnonvarojen kestäväää käyttöä sekä maahanmuuttoa, maahanmuuttajien kotouttamista ja työllistymistä alueilla. (HE 59/2009 vp: 1.)

Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (20.11.2009/897) 3 § määrittelee ELY-keskuksille tehtäviä mm. seuraavilta toimialoilta:

- yrittäjyyden ja elinkeinotoiminnan edistäminen
- työmarkkinoiden toimivuus, työvoiman saatavuus ja työllisyys
- koulutus, osaaminen ja kulttuuri
- kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimi
- maahanmuutto, kotouttaminen ja hyvät etniset suhteet
- maatilatalous, kalatalous, maaseudun kehittäminen
- energia ja sen tuotanto
- liikennejärjestelmän toimivuus, liikenneturvallisuus,

- ympäristönsuojelu, alueiden käyttö, rakentamisen ohjaus
- palkkaturva-asiat

ELY-keskukset ovat yhteistyössä monien ministeriöiden kanssa, mutta työ- ja elinkeinoministeriö on kuitenkin päävastuussa ELY-keskuksesta ja vastaa sen strategisesta ohjauksesta (kuvio 2). Uusia ELY-keskuksia päätettiin perustaa 15. Kaikissa ELY-keskuksissa ei kuitenkaan ole kaikkia tehtäviä. Elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri löytyvät kaikista ELY-keskuksista. Kolmessatoista ELY-keskuksessa on ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue. Liikenne- ja infrastruktuuri löytyvät yhdeksästä ELY-keskuksesta.



Kuvio 2. ELY-keskuksen rakenne (Muokattu, lähde: Hyvönen 2009).

Uusien ELY-keskusten päätoimipaikat ovat Rovaniemi, Oulu, Kajaani, Seinäjoki, Vaasa, Jyväskylä, Kuopio, Joensuu, Pori, Tampere, Mikkeli, Turku, Lahti, Kouvolaa, Helsinki. Muut toimipaikat sijoittuvat Hämeenlinnaan ja Kokkolaan. (Valtiovarainministeriö 2009.)

Henkilökunnan käsityksiä uudistuksesta

ALKU-hanketta koskeneista valiokuntien lausunnoista selvisi, että muutos oli tarpeellinen ja kannatettava. Pieni osa valiokunnista tai niiden jäsenistä vastusti han-

ketta, sillä he uskoivat sen tekevän hallinnosta epäselvempää ja etäännyttävän hallintoa kansalaisista (YmVL 25/2009 vp.). Virastojen henkilökunnalla on omat käsityksensä uudistuksen tarpeellisuudesta ja onnistumisesta. Käsitykset ovat myös voineet muuttua, kun uudistuksesta on kulunut hieman aikaa ja toiminnot ovat käynnistyneet kunnolla.

Henkilökunnan muutosherkkyys on olennainen tekijä organisaatiomuutoksissa. Jos yhteisö ja yksilöt eivät ole valmiita muutokseen, ei todellista muutosta voi tapahtua. Tärkeää olisi siis huomioida tekijät, jotka vaikuttavat ihmisten muutokseen suhtautumiseen. Muutoksiin liittyvä käyttäytyminen näyttää seuraavaan joi-takin yleisiä lainalaisuuksia, vaikka suhtautuminen on yksilöllistä. (Valtee 2004: 18.)

Ulkoa ohjatuissa muutoksissa on suurin riski siihen, että mukautumiskynnys ylittyy. Mitä lähemmäksi mukautumiskynnystä tullaan organisaatiomuutoksessa, sitä voimakkaampaa on kriittisyys, muutoskielteisyys ja muutoksen vastustus. Tällöin myös epäonnistumisen riskit kasvavat. (Valtee 2004: 21.)

Muutokset ovat organisaatioille välttämättömiä, sillä ne säilyttävät organisaatiot elinvoimaisina (Stenvall & Virtanen 2007: 43). Ulkoa ohjautuvassa muutoksessa muutoksen toteuttamatta jättäminen on poissuljettu mahdollisuus. Työyhteisössä työskentelevien on hyväksyttävä muutokset ja oltava valmiita toteuttamaan niitä, jotta järjestelmien, rakenteiden tai toimintatapojen muutokset voivat onnistua. (Valtee 2004: 15–16.)

Menetelmät

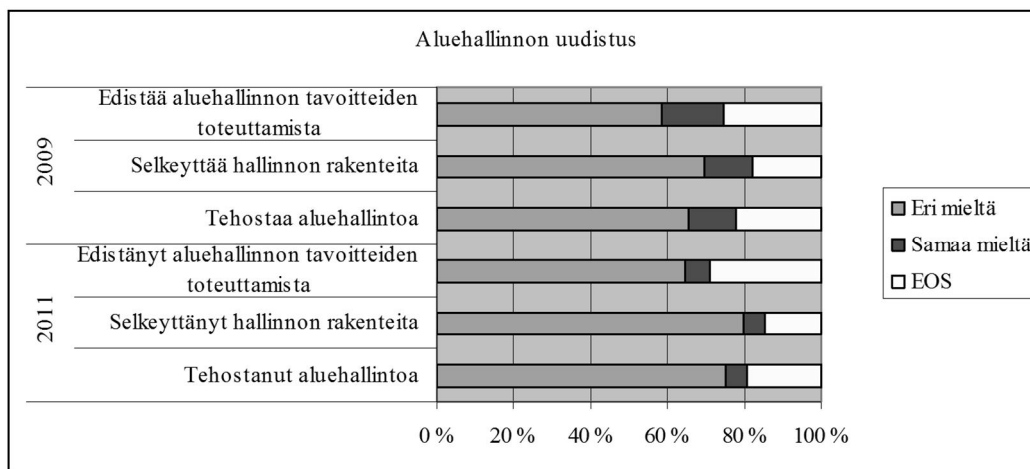
Tutkimuksessa käytetyt aineistot on kerätty sähköisellä lomakkeella. Ensimmäinen kysely lähetettiin Kokkolan, Oulun, Seinäjoen ja Vaasan silloisten TE-keskusten, ympäristökeskusten ja tiepiirien työntekijöille. Ensimmäinen kysely toteutettiin syksyllä 2009 ja siihen saatiin 167 vastausta. Aineisto jäi valitettavan pieneksi, joten siitä ei voi tehdä kovin merkittäviä johtopäätöksiä.

Jälkimmäinen kysely kohdistettiin Helsingin, Seinäjoen, Turun ja Vaasan elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten työntekijöille. Jatkokysely pohjautui ensimmäiseen kyselyyn, ja se toteutettiin keväällä 2011. Jälkimmäiseen kyselyyn vastasi 334 työntekijää: 112 Helsingistä, 34 Seinäjoelta, 102 Turusta, 60 Vaasasta sekä 15 muilta paikkakunnilta ja 11 jätti vastaamatta paikkakuntaa koskevaan kysymykseen. Koska kyselyt on toteutettu eri paikkakunnilla, eivät vastaukset ole täysin verrattavissa toisiinsa.

Tuloksia on ristiintaulukoitu SPSS-ohjelmalla taustamuuttujien kanssa mahdollisten riippuvuussuhteiden löytämiseksi. Tutkimuksessa käytetään merkitsevyystasoa 0,05 eli 5 prosentin merkitsevyystasoa. Tulokset on laskettu absoluuttisista luvuista, vaikka taulukoissa ne esitetään prosentteina. Koska ensimmäisen kyselyn aineisto oli niin pieni, luokkia on yhdistelty. Myös jälkimmäisen kyselyn luokat yhdisteltiin samalla tavoin.

Henkilöstön näkemys tavoitteiden toteutumisesta

Vastaajien mielipiteet ovat vuodesta 2009 vuoteen 2011 muuttuneet kielteisempään suuntaan. Vastaajat ovat jälkimmäisessä kyselyssä selkeästi sitä mieltä, ettei ALKU-hanke ole edistänyt aluehallinnon tavoitteita, selkeyttänyt aluehallinnon rakenteita tai tehostanut aluehallintoa (kuvio 3). Erityisesti niiden vastaajien osuus, jotka uskovat uudistuksen edistäneen tavoitteiden toteutumista on pienentynyt. Vaikka uudistus on jo päässyt hyvään vauhtiin, henkilöstön mielipiteen uudistuksesta voidaan sanoa vahvistuneen siten, ettei uudistusta edelleenkään hyväksytä tai koeta onnistuneeksi.



Kuvio 3. Ensimmäisen ja toisen kyselyn vastausten jakautuminen kysyttäessä toimintojen uudelleen järjestelyn vaikutuksia aluehallinnon tavoitteisiin.

Molemmissa kyselyissä hankkeen ongelmina nousivat esille valmistelun puuttuminen ja uudistuksen kiireinen aikataulu. Hankkeen seurantaraporteissa huomioitiin myös kiireinen aikataulu. Kiireestä johtuen ei hyvän hallinnon eikä hankkeelle määritetyn henkilöstöpolitiikan periaatteita pystytty noudattamaan uudistusta

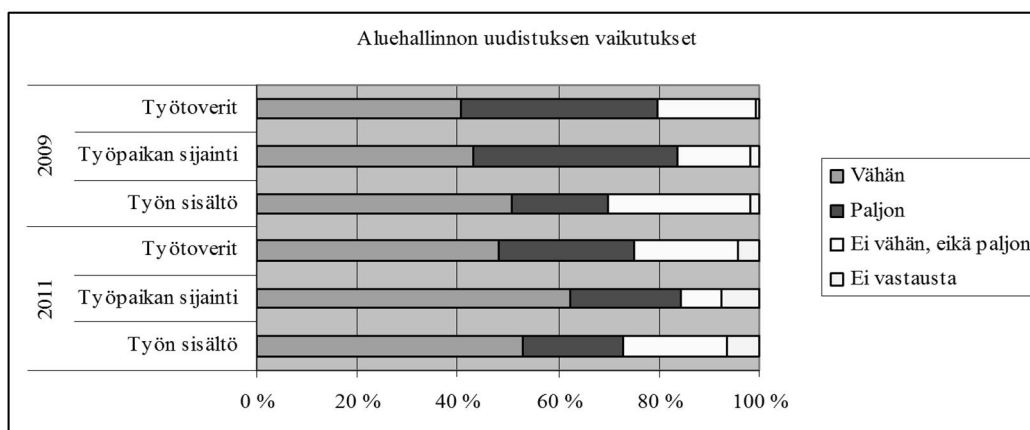
valmisteltaessa. Valmisteluvaiheen kiireellisyys johtui siitä, että uudistus haluttiin saada valmiiksi hallituskauden aikana. Toisin sanoen poliittisten tavoitteiden edistämisen katsottiin vaikuttaneen virkamiesvalmisteluun. (Valtiovarainministeriö 2011: 52; Valtiovarainministeriö 2010: 62.)

Toinen teema, joka oli löydettävissä molemmista kyselyistä, oli henkilöstön tyytymättömyys omiin vaikutusmahdollisuuksiinsa. Päätökset tulivat ylhäältä alas ja valmisteluun ei päästy vaikuttamaan. Myös hankkeen seurantaraportissa nousi henkilöstön tyytymättömyys esille. Henkilöstö koki, etteivät he päässeet vaikuttamaan uudistuksen sisältöön tai valmisteluun. Henkilöstö oli tyytymätön myös mahdollisuuksiinsa vaikuttaa omiin työtehtäviin. (Valtiovarainministeriö 2011: 53.)

Kolmas teema oli informaation puute tai tulva. Sekä ennen uudistusta että sen jälkeen henkilöstö koki olevansa epätietoinen, tieto tuli väärästä kanavasta tai sitä ei osattu etsiä. Myös asiakkaille annettiin liian vähän informaatiota. Monet olivat vuonna 2009 jo etukäteen pettyneitä tulokseen, vaikka uudet viranomaiset eivät olleet vielä edes aloittaneet toimintaansa. Vuoden 2011 kyselyn tulosten perusteella tilanne ei kuitenkaan kaikilta osin ole niin huono, kuin vuonna 2009 oletettiin.

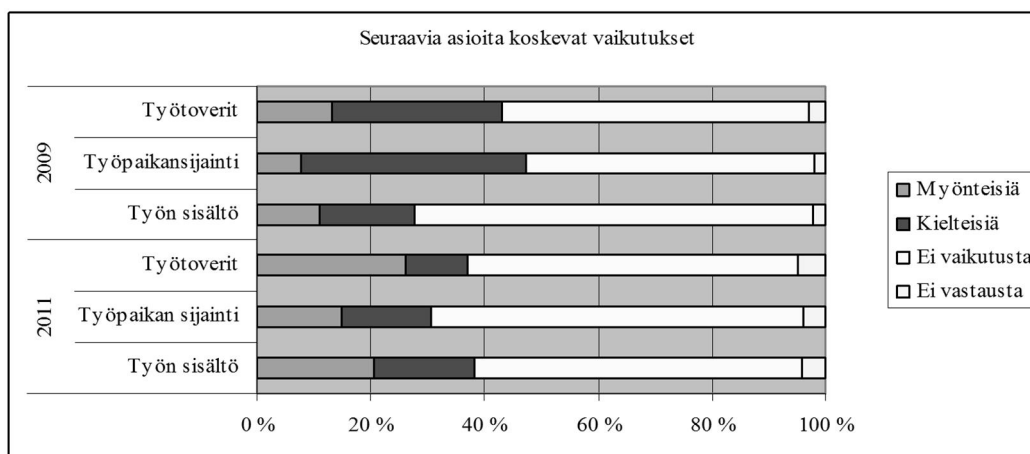
Aluehallinnon uudistuksen vaikutukset työpaikan sijaintiin, työnsisältöön ja työtovereihin

Henkilöstön kokemukset uudistuksen vaikutuksesta työpaikan sijaintiin ovat muuttuneet uudistuksen jälkeen (kuvio 4). Vaikka ennen uudistusta odotettiin työpaikkaan tulevan muutoksia, ei suurin osa ole näitä uudistuksen jälkeen havainnut. Tämä voi myös johtua siitä, ettei muutoksen siirtymäaika ole vielä mennyt umpeen. Myöskään vaikutukset työtovereihin eivät olleet niin suuria kuin odotettiin. Työn sisällön osalta vastaukset ovat pysyneet hyvin samankaltaisina.



Kuvio 4. Ensimmäisen ja toisen kyselyn vastaajien jakauma kysyttäessä uudistuksen vaikutuksia työtovereihin, työpaikan sijaintiin ja työn sisältöön.

Ensimmäiseen kyselyyn verrattuna kielteinen mielipide muutoksista jotka liittyvät työtovereihin, työpaikan sijaintiin tai työnsisältöön on jopa muuttunut myönteiseksi, mutta pääosin vastaajat ovat kokeneet, ettei uudistus ole vaikuttanut kysytyihin asioihin (kuvio 5). Vaikutukset työtovereihin ovat olleet myönteisempiä kuin ennen uudistusta odotettiin. Myöskään vaikutukset työpaikan sijaintiin eivät olleet odotetun kielteisiä. Vaikutukset työn sisältöön olivat myös odotettua myönteisempiä.



Kuvio 5. Ensimmäisen ja toisen kyselyn vastaajien jakauma kysyttäessä millaisia vaikutuksia uudistuksella on työtovereihin, työpaikan sijaintiin ja työn sisältöön.

Ensimmäisessä kyselyssä (2009) entisten tiepiirien työntekijät uskoivat eniten siihen, että työpaikan sijainti tulee muuttumaan virastojen uudelleenjärjestelyn tuloksena (taulukko 1). Vähiten työpaikan sijainnin muuttumiseen uskoivat entisten TE-toimistojen työntekijät. Tulos on tilastollisesti melkein merkitsevä (p-arvo 0,027). Tähän vaikuttaa varmasti se, että tienpidosta vastaava päätoimipaikka on voitu siirtää toiselle paikkakunnalle, kuten Vaasasta Seinäjoelle.

Taulukko 1. Vuoden 2009 kyselyn vastaajien näkemykset aluehallintovirastojen uudelleen järjestelyjen vaikutuksista työpaikan sijaintiin työnantajan mukaan jaoteltuina.

*		Aluehallintovirastojen toimintojen uudelleen järjestelyillä tulee olemaan vaikutusta työpaikan sijaintiin			
		Vähän	Paljon	Ei vähän, eikä paljon	Yhteensä
Työnantaja	TE-keskus	64,7 %	25,5 %	9,8 %	100,0 % N=51
	Ympäristökeskus	32,9 %	50,6 %	16,5 %	100,0 % N=79
	Tiepiiri	31,3 %	56,3 %	12,5 %	100,0 % N=16
	Lääninhallitus	47,1 %	41,2 %	11,8 %	100,0 % N=17
	Yhteensä	44,2 %	42,3 %	13,5 %	100,0 % N=163

Jälkimmäisessä kyselyssä (2011) entisten lääninhallitusten työntekijät arvioivat uudistuksen tuoneen eniten kielteistä työpaikan sijaintiin (taulukko 2). Tulos on tilastollisesti erittäin merkitsevä sillä p-arvo oli 0,001. Huomattavaa on, että muualta aluehallintoon tulleet arvioivat muutoksen tuoneen eniten myönteistä työpaikan sijaintiin. Kaikista eniten vastauksia sai kuitenkin ”ei vaikutusta” -vaihtoehto muiden ryhmien osalta paitsi entisten lääninhallitusten työntekijöiden. Lääninhallitusten tehtävät jaettiin sekä ELY-keskusten että AVIen kesken, joten on todennäköistä, että sillä on ollut vaikutusta työpaikan sijaintiin.

Taulukko 2. Vuoden 2011 kyselyn vastaajien näkemykset aluehallintovirastojen uudelleen järjestelyn vaikutuksista työpaikan sijaintiin entisen työnantajan mukaan jaoteltuina

***		Työpaikan sijaintia koskevat vaikutukset ovat olleet mielestäni			
		Myönteisiä	Kielteisiä	Ei vaikutusta	Yhteensä
Ennen aluehallinnon uudistusta työskentelin	TE-keskuksessa	12,9 %	9,7 %	77,4 %	100,0 % N=124
	Ympäristökeskuksessa	15,5 %	18,6 %	66,0 %	100,0 % N=97
	Tiepiirissä	8,7 %	21,7 %	69,6 %	100,0 % N=46
	Lääninhallituksessa	22,6 %	38,7 %	38,7 %	100,0 % N=31
	Muualla	30,4 %	4,3 %	65,2 %	100,0 % N=23
	Yhteensä	15,3 %	16,5 %	68,2 %	100,0 % N= 321

Vaikka muutoksia odotettiin, niitä ei välttämättä tullutkaan tai ne olivat luultua myönteisempiä. Etenkään työpaikan sijainnin osalta odotukset eivät vastanneet muutoksen jälkeistä elämää. Esimerkiksi entisten ympäristökeskusten työntekijät odottivat muutoksia, mutta kuitenkin suurin osa heistä ei ollut niitä havainnut jälkeen päin.

Johtopäätökset

Valtion aluehallinto on valtion keskushallinnon ja paikallishallinnon väliin jäävää hallintoa. Nykyisin valtion aluehallinto koostuu aluehallintovirastoista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä maakunnan liitoista. Vuoden 2009 loppuun saakka aluehallinnon organisaatioita olivat lääninhallitukset, työ- ja elinkeinokeskukset, alueelliset ympäristökeskukset, ympäristölupavirastot, tiepiirit ja työsuojelupiirien työsuojelutoimistot. Uudet 1.1.2010 aloittaneet virastot, aluehallintovirasto (AVI) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskus), saivat tehtävänsä näiltä organisaatioilta.

Uudet aluehallintoviranomaiset ovat syntyneet ALKU-hankkeesta, jonka tarkoituksena oli uudistaa laajasti aluehallintoa ja saada aikaan kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti sekä tuloksellisesti toimiva aluehallinto. ALKU-hankkeella

pyrittiin selkeyttämään viranomaisten työnjakoa ja poistamaan päällekkäisyyksiä. Lisäksi yhteistyötä viranomaisten välille toivottiin lisää.

Tutkimushankkeeseen on tehty kaksi laajaa kyselyä, vuonna 2009 ja vuonna 2011. Tuloksia on ristiintaulukoitu taustamuuttujien kanssa mahdollisten riippuvuussuhteiden löytämiseksi.

Henkilöstö ei kokenut, että ALKU-hanke on edistänyt aluehallinnon tavoitteiden toteutumista, selkeyttänyt tai tehostanut aluehallintoa. Etenkin niiden osuus, jotka ennen uudistusta vielä uskoivat vaikutuksiin, oli jälkimmäisessä kyselyssä pienentynyt. Henkilöstö koki, että uusi muutos tuli liian nopeasti edellisen jälkeen ja etteivät he voineet vaikuttaa päätöksentekoon. Henkilöstö ei uskonut, että tavoitteita saavutetaan. Etenkin kiireinen aikataulu ja huono suunnittelu nousivat esiin vastauksista. Saman asian ovat huomioineet myös muut hankkeen seurantaan tekevät tutkijat. Lisäksi informaatiota tuli liikaa ja samaan aikaan liian vähän, sillä sitä tuli vääristä kanavista tai sitä oli vaikea löytää.

Kyselyistä selviää, että sekä odotukset että havainnot uudistuksen vaikutuksista työtovereihin, työpaikan sijaintiin ja työtehtäviin ovat vastaajien arvion mukaan jääneet vähäisiksi. Myönteisiä vaikutuksia oli tullut eniten työtovereihin ja eniten kielteistä työpaikan sijaintiin. Kuitenkin suurin osa vastaajista koki, ettei uudistuksella ole ollut vaikutusta työtovereihin, työpaikan sijaintiin tai työtehtäviin. Ensimmäisen kyselyn vastaajista työpaikan sijainnin muuttumiseen uskoivat eniten entisten tiepiirien ja ympäristökeskusten työntekijät. Jälkimmäisen kyselyn mukaan juurikin näistä virastoista tulleet myös uskoivat vahvasti, että uudistuksen vaikutukset ovat olleet kielteisiä. Eniten kuitenkin muutoksia voidaan vastausten perusteella olettaa tulleen lääninhallituksen työntekijöiden työpaikan sijaintiin.

Lähteet

Aluehallintovirasto (2010). *Aluehallintovirastot*. [Verkkodokumentti] [Viitattu 9.11.2012]. Saatavissa: <http://www.avi.fi/fi/virastot/Sivut/Etusivu.aspx>.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (2010). ELY-keskukset. [Verkkodokumentti] [Viitattu 9.11.2012]. Saatavissa: <http://www.ely-keskus.fi/fi/ELYkeskukset/Sivut/default.aspx>.

Haveri, A. (1997). *Aluehallinto muutoksessa: Tutkimus aluehallinnon uudistusten vaikutuksista*. Tampereen yliopisto, Hallintotiede 1997 A 11.

HE 59/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskeväksi lainsäädännöksi.

Hyvönen, T. (2009). *Aluehallinnon uudistamishanke, ALKU-hanke*. [Verkkodokumentti] [Viitattu 9.11.2012]. Saatavissa: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20091009ALKUha/alku_kuntamarkkinat-2009.pdf.

Komiteanmietintö 1992: 33. Kevyempään ja kootumpaan aluehallintoon: selvitysmies Jukka Hirvelän ehdotukset valtion aluehallinnon kehittämistä. Helsinki: Valtioneuvosto.

Komiteanmietintö 1997: 2. Aluehallinto 2000: Uudistuva aluehallinto. Helsinki: Sisäasianministeriö.

Niemi-Iilahti, A., Stenvall, J. & Ståhlberg, K. (2002). *Iskukykyisempi Suomi: suomalaisen aluehallinnon kokonaisarviointi ja kehittämissuunnitelmia*. Sisäministeriön muut julkaisut 12/2002. [Viitattu 9.3.2012]. Saatavissa: [http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/8829CB45829A917CC2256C5900484A85/\\$file/-IskukykyisempiSuomi.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/8829CB45829A917CC2256C5900484A85/$file/-IskukykyisempiSuomi.pdf).

Selovuori, J. (1999). Lääninhallinto. Teoksessa J. Selovuori (Toim.). *Valta ja byrokratia Suomessa 1809–1998*. Helsinki: Oy Edita Ab. 131–144.

Stenvall, J. (1995). *Herrasmiestaidosta asiantuntijatiетoon: virkamiehistön asiantuntemuksen kehitys valtion keskushallinnossa*. Helsinki: Hallintohistoriankomitea.

Stenvall, J. (1999). *Aluehallinto 2000: Aluehallintouudistuksen keskeiset vaikutukset*. Tampereen yliopisto, Hallintotiede 1999 A 15.

Stenvall, J. & Virtanen, P. (2007). *Muutosta johtamassa*. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Suomi.fi (2012a). *Valtion hallintojärjestelmä*. [Verkkodokumentti] [Viitattu 9.11.2012]. Saatavissa: http://www.suomi.fi/suomifi/suomi/valtio_ja_kunnat/valtion_hallintojarjestelma/index.html.

Suomi.fi (2012b). *Aluehallinto*. [Verkkodokumentti] [Viitattu 9.11.2012]. Saatavissa: http://www.suomi.fi/suomifi/suomi/valtio_ja_kunnat/aluehallinto/index.html.

TaVL 21/2009 vp. Talousvaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

Temmes, M. (1994). *Eurooppalaiset esikuvamme: Uudistuvan hallintoajattelun lähteillä*. Helsinki: Painatuskeskus Oy.

Temmes, M. (2007). Valtionhallinto: jatkuvuutta ja muutosta. Teoksessa *Suomen poliittinen järjestelmä verkkokirja*. Helsinki: Helsingin yliopisto. [Verkkodokumentti] [Viitattu 9.3.2012]. Saatavissa: <http://blogs.helsinki.fi/vol-spj/valtionhallinto/jatkuvuutta-ja-muutosta/>.

Temmes, M. & Kiviniemi, M. (1997). *Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995*. Helsinki: Valtiovarainministeriö ja Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitos.

Tilastokeskus 2009. [Verkkodokumentti] [Viitattu 9.11.2011]. Saatavissa: <http://www.stat.fi/meta/luokitukset/laani/001-2009/index.html>.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2009). Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategia-asiakirja 2010–2011. *Konserni 39/2009*.

Valtee, P. (2004). *Uhkista mahdollisuuksiksi: Organisaatiomuutosten toteuttaminen työyhteisön haasteena*. Toinen painos. Helsinki: Työturvallisuuskeskus. Raporttisarja 2002: 1.

Valtiovarainministeriö (2009). *Uusi valtion aluehallinto palvelee 1.1.2010 lukien*. [Viitattu 11.4.2010]. Saatavissa: http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20091120Uusiva/name.jsp.

Valtiovarainministeriö (2010). *Aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU) arviointi*. Väliraportti. Valmisteluvaiheen arviointi 2009. Valtiovarainministeriön julkaisuja Hallinnon kehittäminen 16/2010.

Valtiovarainministeriö (2011). *Hiljainen radikaali uudistus; aluehallinnon uudistamishankkeen arviointi 2009–2010*. Helsinki: Valtiovarainministeriö. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2011. [Verkkodokumentti] [Viitattu 9.11.2012]. Saatavissa: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/20110301Hiljai/Hiljainen_radikaali_uudistus_ALKU-raportti.pdf.

Valtiovarainministeriö (2012). *Aluehallinto*. [Verkkodokumentti] [Viitattu 9.11.2012]. Saatavissa: http://www.vm.fi/vm/fi/13_hallinnon_kehittaminen/02_hallintorakenteen_kehittaminen/01_aluehallinto/index.jsp.

Viinamäki, O-P. & Salminen, A. (2008). *Aluehallintojen mosaiikki: Kansainvälisiä vertailevia huomioita aluehallintojen nykytilasta ja uudistuksista*. Helsinki: Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittäminen 8/2008. [Verkkodokumentti] [Viitattu 9.11.2012]. Saatavissa: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/20080129Alueha/Aluehallintojen_mosaiikki.pdf.

Wallenius, J. (2011). *Henkilöstön muutoskielteisyyden syyt, sitoutuminen organisaatiomuutokseen ja muutosvastarinnan hyödyntämismahdollisuudet; tutkimus valtion aluehallinnon uudistamishankkeesta (ALKU)*. Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu. Pro gradu -tutkielma. [Verkkodokumentti] [Viitattu 9.11.2011]. Saatavissa: <http://tutkielmat.uta.fi/pdf/gradu05297.pdf>.

YmVL 25/2009 vp. Ympäristövaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

2 KIELIPOLITIikka JA ALUEELLISTA HEGEMONIAA: ALUEHALLINNON UUDISTUS MAAKUNTALEHDISSÄ POHJANMAALLA

Merja Koskela

Johdanto

Maakuntalehdistöllä on perinteisesti ollut vahva rooli maakuntien rakentamisessa (ks. Hujanen 2000: 12). Tämä rooli oli pitkään poliittinen, mutta yhteiskunnallisen kehityksen myötä maakuntalehdet ovat vähentäneet poliittista sitoutuneisuuttaan ja luonnehtivat nyt itseään lähinnä sitoutumattomiksi lehdiksi. Voidaankin sanoa, että lehdet ovat korvanneet aiemman poliittisen lähtökohtansa paljolti nimenomaan alueellisuudella ja lukijoiden etujen ajamisella (Salokangas 1987: 330). Vuonna 2010 toteutettu aluehallinnon uudistus tarjosi maakuntalehdille paljon uutisaiheita, joiden kautta ne voivat toteuttaa alueellisia intressejä ja ajaa lukijoidensa etuja.

Tämän artikkelin tavoitteena on selvittää, minkälaisia kehyksiä aluehallinnon uudistuksesta kaksikielisen Pohjanmaan maakunnan maakuntalehdet *Pohjalainen* ja *Vasabladet* tarjosivat alueen sanomalehtien lukijoille. Tutkimus linkittyy aluehallinnon organisaation sisäiseen viestintään siten, että henkilöstö on sisäisen viestinnän ohella nähnyt sanomalehdet tärkeänä tiedonvälityskanavana uudistuksesta tiedotettaessa. Tämä taas liittyy jonkinasteiseen tyytymättömyyteen aluehallinnon sisäiseen viestintään sekä tarpeeseen seurata alueella aiheesta käytävää keskustelua. (Mäki 2010: 69; Haaga 2012: 57.)

Tutkimalla saman alueen suomenkielistä ja ruotsinkielistä maakuntalehteä selviää, mitä yhtäläisyyksiä ja eroja on eri kieliryhmille tarjotuissa kehyksissä. Kaksikielisillä alueilla on tyypillistä, että erikielisillä lehdillä on samoja lukijoita, sekä yksi- että kaksikielisiä, ja myös kilpailua lukijoista, vaikka lehdet onkin ensisijaisesti suunnattu eri kieliryhmille. Tutkimuksen tulosten perusteella voidaankin pohtia, rakentavatko lehdet alueelle kahta erillistä yksikielisyyttä vai yhtä kaksikielisyyttä (vrt. Koskela & Pilke 2011: 171).

Aineisto ja menetelmä

Tutkimuksen aineistona ovat lokakuusta 2008 tammikuuhun 2010 Pohjalaisesta ja Vasabladetista kerättyjen aluehallinnon uudistusta koskevien lehtijuttujen otsikot. Sanomalehdissä otsikkoon pyritään tiivistämään jutun oleellisin sisältö, ja sen sekä jutun kuvituksen perusteella lukija tekee lukemispäätöksensä (ks. esim. Petersson 2003). Tästä syystä otsikkoa voidaan tietyin varauksin käyttää kehysanalyysin aineistona. Kun tarkastelu rajataan otsikoihin, analyysiin on mahdollista sisällyttää erityyppisiä sanomalehdissä aiheesta julkaistuja tekstejä, joista siis osa on toimituksen ammattilaisten laatimia (toimituksellinen aineisto) ja osa taas lukijoiden kirjoittamia (mielipide). Näin saadaan laaja kokonaiskuva sanomalehtien lukijoilleen tarjoamista kehyksistä, mutta aineiston määrä pysyy hallittavana. Otsikoiden tarkastelua voidaan perustella myös sillä, että maakuntalehdissä valtakunnalliset ja kansainvälisetkin asiat usein esitetään maakunnan näkökulmasta (ks. Hujanen 2000: 85–86). Otsikko siis välittää tämän näkökulman lukijalle.

Aineistoon sisältyvät tarkasteltavalta ajanjaksolta kaikki sähköisten uutisarkistojen osumat, joista on karsittu virhelöydökset. Lisäksi aineistoa on täydennetty käsipoiminnalla paperilehdistä. Pohjalaisen aineistoon vaikuttaa se, että lehdellä on yhteinen sähköinen arkisto Seinäjoella ilmestyvän Ilkka-lehden kanssa. Näin Ilkka-yhtymän yhteisestä sähköisestä arkistosta löytyneet tekstit on voitu julkaista Pohjalaisen lisäksi myös Ilkassa, mikä saattaa vaikuttaa juttujen painotuksiin.

Juttutyypeistä aineistossa on lähinnä uutisia, mielipidekirjoituksia ja pääkirjoituksia. Kaikkiaan aineistossa on 355 julkaistua tekstiä, joista 192 on suomenkielisiä ja 163 ruotsinkielisiä (ks. taulukko 1). Koska osastoluokittelut ovat lehdissä erilaiset, luvut eivät ole täysin vertailukelpoisia. Esimerkiksi etusivun osalta arkistoissa osa jutuista on luokiteltu uutisiksi (Vasabladetissa) ja osa erillisiksi ns. etusivun nostoiksi (Pohjalaisessa). Vasabladetissa puolestaan mielipidekirjoituksia luokitellaan useampaan eri tyyppiin (ledare/debatt, kolumn, ledare/insändare ja opinion), mutta taulukossa 1 kaikki mielipidetekstit on laskettu yhteen.

Taulukko 1. Tutkittujen juttujen lukumäärä juttutyypin ja lehden perusteella.

	Pohjalainen	Vasabladet	Yhteensä
Uutiset	98	98	196
Mielipiteet	51	56	107
Pääkirjoitukset	12	6	18
Muut (etusivu)	31	3	34
Yhteensä	192	163	355

Tutkimusmenetelmänä on kehysanalyysi (ks. Entman 1993: 52; D'Angelo & Kuypers 2010). Analyysi on edennyt siten, että tarkasteltavan aineiston jutut on ensin käyty läpi ja luokiteltu sen mukaan, mitä asioita otsikoissa on korostettu ja mitä niistä on jätetty pois. Näin esiin nostetut varsin yksityiskohtaiset luokat on sen jälkeen ryhmitelty sisällön ja muodon perusteella suuremmiksi pääluokiksi, joiden erityispiirteitä tarkastellaan lähemmin. Luokittelun luotettavuuden lisäämiseksi on tarvittaessa otsikon lisäksi katsottu myös juttutekstiä. Tarkastelu on sekä määrällistä että laadullista. Laadullisen tarkastelun perusteella on ensin laadittu luokkia, jonka jälkeen ne on määrällisin perustein järjestetty uudelleen suuremmiksi ja kattavammiksi pääluokiksi ja nimetty sisällön perusteella. Määriä käytetään myös vertailun välineenä lehtien ja juttutyyppeiden välillä.

Kehystäminen ja uutisagenda

Tutkimuksen menetelmällisenä lähtökohtana on kehyksen käsite, joka Reesen (2003: 11) määritelmään perustuen nähdään sosiaalisesti jaettuna ja ajallisesti pysyvänä organisoinnin periaatteena, joka symbolisesti rakentaa sosiaalista maailmaa (ks. myös Entman 1993: 52; D'Angelo & Kuypers 2010). Pohjimmiltaan kehyksissä on kyse esitettävien asioiden valinnasta, korostamisesta ja pois jättämisestä (Gitlin 1980: 7). Toisin sanoen kehystäminen tarkoittaa, että valitaan jokin puoli todellisuudesta ja tehdään se muita näkyvämmäksi. Samalla määrittyy, mikä on olennaista ja merkittävää käsiteltäessä jotakin teemaa. Sen pohjalta lukija puolestaan jäsentää uudet tiedot, havainnot ja kokemukset aiheeseen liittyen (ks. Väliaverron 1996: 109). Kehysanalyysi on menetelmänä lähtökohtaisesti ongelmasuuntautunut, joten sen avulla saadaan tietoa lähinnä siitä, mikä käsiteltävässä asiassa koetaan ongelmalliseksi. Tätä kuvaa hyvin se, että tyypillisinä journalistisina kehyksinä pidetään kiistan, ongelman ja poliittisen pelin kehyksiä (Reunanen 2003: 143). Positiivisia ja neutraaleja piirteitä kehysanalyysi sen sijaan avaa rajatun.

Kehysanalyysi on mediatutkimuksessa varsin suosittu tutkimusmenetelmä, mutta kehysten tunnistaminen käytännössä on osoittautunut haasteelliseksi. Tämä johtuu siitä, että toisaalta kehykset liittyvät tekstien sisältöön, mutta silti niissä on hyvin vahvasti mukana myös esitystapa eli kirjoittajan kielelliset ja retoriset valinnat. Muun muassa Pan ja Kosicki (1993: 59) näkevät kehysten pohjautuvan neljään rakenteeseen, jotka ovat syntaktinen, temaattinen ja retorinen rakenne sekä skriptin rakenne. Tämän artikkelin analyysi pohjautuu otsikoihin, joten siinä korostuvat syntaktinen ja retorinen rakenne. Otsikko on journalistisen tekstin syntaktisen makrorakenteen avainkohta, ja se on myös kehystämisen keinoista voimakkain, koska sen avulla voidaan aktivoida lukijan mielessä juuri halutut käsitteet. Retori-

seen rakenteeseen taas liittyy journalistisissa teksteissä faktuaalisuuden vaikutelman luomisen lisäksi vakuuttaminen. Retorisuus näkyy otsikoissa sanavalintoina ja tehokeinojen käyttönä. Kehyksiä ei kuitenkaan voi tunnistaa pelkän kielenkäytön perusteella, vaan analyysissä on yhdistettävä kielen ja sisällön tarkastelu. Pan ja Kosicki (1993: 58) pitävätkin kehyksen käsitettä hyödyllisenä juuri siitä syystä, että se ei perustu pelkkään tutkijan luentaan vaan systemaattiseen tekstianalyysiin, jossa otetaan huomioon sekä kirjoittajan tekstiin tekemät valinnat että lukijan mahdolliset tulkinnat niistä.

Kehysanalyysi yhdistyy usein ns. päiväjärjestystutkimuksen (*agenda setting*) perinteeseen (Weaver 2007: 143). Sekä kehys että uutisagenda on nähty makrotason mekanismeina, jotka ohjaavat mediatekstien laadintaa (ks. esim. Scheufele & Tewksbury 2007: 12). Niillä on kuitenkin myös eroa. Alun perin agenda setting -käsitteellä kuvattiin, miten tiedotusvälineet pystyvät kiinnittämään yleisön huomion johonkin asiaan, josta yleisö voi muodostaa oman mielipiteensä (McCombs 2004: 9–10). Kehystämisen käsite taas nousee psykologis-sosiologisesta taustasta ja kuvaa sitä, millä tavalla ja mitä puolia korostaen asia yleisölle esitetään (Pan & Kosicki 1993: 56–57). Toisin sanoen agenda setting siis kertoo, *mistä asioista* yleisöllä pitäisi olla mielipide, kun taas kehykset määrittävät, *miten* asiasta pitäisi ajatella. Käytännössä ero ei kuitenkaan ole ollut tutkimuksessa näin selvä, ja kehyksen käsitettä on määritelty varsin väljästi, usein perustuen pikemminkin sisältöön kuin esitystapaan (Scheufele & Tewksbury 2007: 13). Näin esimerkiksi Weaver (2007) jakaa agenda settingin kahteen tasoon, joista ensimmäinen taso liittyy koko asian suhteelliseen tärkeyteen ja toinen taso asian eri puolten ja sen määritteiden keskinäiseen merkittävyyteen. Näin toisen tason agenda settingin voidaan nähdä vastaavan kehystämistä. D’Angelo ja Kuypers (2010: 3) puolestaan toteavat, että kehysanalyysin vahvuus ja heikkous on sen monimuotoisuus, joka toisaalta johtaa pirstaleiseen käsitykseen kehyksen käsitteestä ja siitä, miten se toimii, mutta tarjoaa samalla monipuoliset lähtökohdat erilaisten teorioiden ja menetelmien yhdistämiseen analyysissä.

Tässä tutkimuksessa kehysanalyysin kohteeksi on rajattu aluehallinnon uudistusta käsittelevien lehtitekstien otsikot, joten ensimmäisen tason *agenda setting* eli se, mistä puhutaan, on lähtökohtaisesti rajattu jo tutkimusasetelmassa. Näin tarkastelun kohteeksi jää vain toisen tason agenda setting eli kehystäminen. McCombs ja Shaw (1972: 180–184) havaitsivat jo agenda setting -tutkimuksen avanneessa artikkelissaan, että samantyyppisillä medioilla pyrkii olemaan samanlaiset painotukset. Samantyyppisyydestään huolimatta, tai ehkä juuri sen vuoksi, maakuntalehdille on kuitenkin erityisen tärkeää erottua kilpailijalehdistään (Hujanen 2000: 31). Esimerkiksi Pohjalainen ja Vasabladet kilpailevat paitsi keskenään myös muiden lehtien kanssa. Erityisesti Pohjalainen on historiallisesti käynyt levikki-

taistelua Ilkan kanssa (ks. Salokangas & Tommila 1998: 262–278). Vuodesta 1993 saakka Pohjalainen ja Ilkka ovat kuitenkin kuuluneet samaan konserniin (ks. emt. 261), ja lehdillä on paljon sisällöllistä yhteistyötä. Vasabladet taas kilpailee lähinnä valtakunnallisen Hufvudstadsbladetin kanssa ruotsinkielisistä lukijoista. Näin ollen aineistoon vaikuttaa samaan aikaan sekä samanlaistavia (samantyyppiset mediat) että erilaistavia (keskinäinen kilpailu) jännitteitä, jotka voivat vaikuttaa siihen, minkälaisien kehysten avulla juttuaiheita halutaan tulkita. Tarkastelu on rajattu lehtitekstien otsikoihin, joten analyysillä saadaan esiin lähinnä tekstiin valittu näkökulma eli mitä puolia asiasta nostetaan tärkeimmäksi ja mitä korostetaan, mutta yksityiskohtaista kielen piirteiden, kuten sanavalintojen, määrällistä analyysiä tai temaattisen rakenteen analyysiä ei ole mielekästä tehdä, koska tarkasteltavina ei ole kokonaisia tekstejä.

Aluehallinnon uudistus maakuntalehtien kehystämänä

Aluehallinnon uudistus oli Pohjanmaan maakunnissa merkityksellinen asia, koska suunnitellussa muodossaan se horjutti sekä maakuntien välistä poliittista että kielellistä tasapainoa. Uudistuksen merkittävyys alueen kannalta näkyy tarkastelluissa lehdissä aiheeseen liittyvien tekstien määrässä. Maakuntalehtien tehtävänä on väljästi määritellen välittää levikkialueen lukijoille uutisia alueelta ja maailmalta, tarjota heille keskustelufoorumi ja sitä kautta tuoda esiin, mitä mieltä maakunnassa ollaan ajankohtaisista asioista, edistää maakunnan kehittymistä sekä valvoa ja ajaa maakunnan etuja (ks. Hujanen 2000: 23–24). Samoin maakuntalehtien tavoitteena on vaikuttaa poliitikkoihin ja virkamiehiin, jotta nämä pitäisivät huolta alueiden edusta (emt.).

Päiväjärjestystutkimuksen näkökulmasta on havaittavissa, että molemmilla lehdillä oli pyrkimys vaikuttaa asioiden kulkuun alueelle mahdollisimman edullisella tavalla epävarmassa tilanteessa. Kun asian merkitys on suuri ja lopputulos epävarma, lehdellä on yleisölle ja mielipiteenmuodostukselle tärkeä merkitys (McCombs 2004: 53–60). Uutisoinnin lisäksi mielipidekirjoitusten määrä lehdissä osoittaa, että aihe oli myös yleisön agendalla. Varmasti ei kuitenkaan voida sanoa, kumman agenda edelsi kumpaa tai missä määrin media asetti yleisön agendan (vrt. McCombs 2004: 5, 9–10). Joka tapauksessa sekä lehtien journalistiseen aineistoon kuuluvat artikkelit että lehtien sivuilla käyty vilkas keskustelu uudistuksen eri puolista ja mahdollisista vaikutuksista täyttivät maakuntalehtien itselleen asettamaa tehtävää.

Aineiston perusteella näyttää siltä, että erityisesti Vasabladet nosti aluehallinnon uudistuksen vahvasti uutisagendalleen, koska aiheeseen liittyvä keskustelu tuotiin

yleisönosaston sijasta pääkirjoitusten yhteyteen (luokitteluna ledare/debatt, 36 tekstiä). Lehden rooli onkin ns. asian kannattajan (*issue proponent*) rooli, jos asiaksi tulkitaan uudistuksen vastustaminen (ks. Dearing & Rogers 1996: 3).

Tarkastelen seuraavissa alaluvuissa Pohjalaisen ja Vasabladetin tapaa kehystää aluehallinnon uudistus sekä lehdittäin että juttutyypeittäin. Kehyksien määrällinen tarkastelu perustuu tutkijan tulkintaan, joten lukuja on syytä pitää lähinnä suunta-antavina. Määrät kuitenkin mahdollistavat parhaiten erojen ja yhtäläisyyksien pohdinnan ja saattavat paljastaa, mihin asioihin kannattaa keskittyä tarkemmin.

Kehysten esiintyminen koko aineistossa

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että kokonaisuutena aineistoa hallitsee viisi kehystä, jotka ovat (vähemmistö)kielikehys, kritiikin ja vastustuksen kehys, laillisuuskehys, poliittisen kamppailun kehys sekä uudistusprosessin ja sen seurausten kehys. Neljä ensimmäistä kehystä edustavat keskeisiä näkökulmia aluehallinnon uudistukseen, eli mistä asioista lukijoilla pitäisi uudistuksen suhteen olla mielipide (yli puolet aineiston jutuista), kun taas viides kehys edustaa itse uudistusta agendalla olevana aiheena (alle puolet jutuista). Näiden kehysten määrällinen jakautuminen aineistossa on esitetty taulukossa 2.

Taulukko 2. Vallitsevat kehykset aineistossa. (*Erot lukumäärissä taulukossa 1 ja taulukossa 2 johtuvat siitä, että aineistossa on juttuja, jotka on otsikoitu ”Ei otsikkoa”).

Kehykset koko aineistossa	Pohjalainen (kpl)	%	Vasabladet (kpl)	%	Yht. (kpl)	%
(Vähemmistö)kielikehys	8	4,26	18	11,11	26	7,43
Kritiikin ja vastustuksen kehys	45	23,94	52	32,10	97	27,71
Laillisuuskehys	6	3,19	10	6,17	16	4,57
Poliittisen kamppailun kehys	29	15,43	31	19,14	60	17,14
Uudistusprosessin ja sen seurausten kehys	100	53,19	51	31,48	151	43,14
Yhteensä	188	100,00	162	100,00	350*	100,00

Määrällisesti yleisin kehys koko aineistossa on *uudistusprosessin ja sen seurausten kehys*. Tämä johtuu toisaalta siitä, että journalismin tavoitteena on kertoa

ajankohtaisista asioista lukijoilleen monipuolisesti välittäen faktoja ja pohtien poliittisten päätösten todellisia ja mahdollisia seurauksia (ks. Tuchman 1972). Lisäksi asiaan vaikuttaa, että luokka on sisällöltään muihin kehyksiin verrattuna selvästi heterogeenisin. Uudistusprosessin ja sen seurausten kehys onkin koottu useasta uudistusta kuvaavasta yksityiskohtaisemmasta kehyksestä, joita erottaa toisistaan lähinnä esitystapa. Näitä esitystapoja ovat mm. faktat, argumentit ja neuvot. Lisäksi kehykseen voi sisältyä yleisluontoisia toteamuksia ja pohdintaa. Esimerkit 1–4 valottavat erilaisia esitystapoja.

- (1) Seinäjoki får leda centralen (Vbl173) (fakta)
- (2) EP:n liitto pitää Seinäjokea parhaana paikkana Ellulle (P120) (argumentti)
- (3) Ylijohtaja Hiironniemi laittaisi jäitä hattuun ELY-kilpailussa (P6) (neuvo)
- (4) Osäkert om Karleby ens får träda ur sitt landskap (Vbl6) (pohdinta)

Seuraavaksi yleisin kehys koko aineistossa on *kritiikin ja vastustuksen kehys*, mutta myös *poliittisen kamppailun kehys* nousee vahvana esiin. Pienimmät, mutta silti selvästi erottuvat kehykset ovat *vähemmistökielikehys* ja *laillisuuskehys*.

Vasabladetissa kaikki aluehallinnon uudistusta kriittisesti tarkastelevat kehykset ovat yleisempiä kuin Pohjalaisessa, ja kritiikin ja vastustuksen kehys on Vasabladetissa jopa aineiston yleisin. Vähemmistökielikehys ja laillisuuskehys liittyvät kiinteästi ruotsin kielen aseman heikentymisen pelkoon, joten on luontevaa, että ne nousevat Vasabladetissa keskeisemmäksi kuin Pohjalaisessa (ks. esimerkit 5–8).

- (5) Slöseri med skattemedel och sämre service (Vbl85) (kritiikki)
- (6) Norr klarar inte av svenskan (Vbl44) (kieli)
- (7) Folktinget vill grundlagspröva regionförslaget (Vbl9) (laki)
- (8) Wideroos: Ren och skär maktpolitik (Vbl24) (poliittinen kamppailu)

Kuten taulukko 2 osoittaa, kaikkia kehyksiä löytyy kuitenkin molemmista lehdistä (ks. esimerkit 9–12), vaikka uudistuksen laillisuus ja kielikysymys jäävätkin Pohjalaisessa pienemmälle huomiolle kuin Vasabladetissa.

- (9) Pohjoisen selkosilla menee aikaa ja rahaa (P142) (kritiikki)
- (10) Kokkolalle täysi kielipalvelu etelästä (P186) (kieli)
- (11) Söderman aluehallintouudistuksesta: "Laillisuusnäkökulma on täysin poissa" (P86) (laki)

(12) Vaasalaisvaikuttajat: Ely-ratkaisu paikkaa keskustan vaalitappiota (P173)
(poliittinen kamppailu)

Kehysanalyysi nostaa esiin sen, että tarkasteltavissa lehdissä vähintään yhtä tärkeää kuin se, mikä aluehallinnon uudistus on ja miten se etenee, on se, miten uudistukseen suhtaudutaan. Reunasen (2003: 144) mukaan journalismille onkin tyyppillistä tunnistaa eri aiheisiin liittyviä ongelmallisia tilanteita, ja uutinen aiheesta tulee vasta, kun se kehystetään jonkin ongelman kautta. Mielipidetekstit keskittyvät myös usein ongelmien käsittelyyn (Ridell 2000: 133). Aineiston perusteella aluehallinnon uudistuksen keskeisimmät ongelmat Pohjanmaalla liittyvät toisaalta virastojen sijoituspaikkoihin ja aluejakoihin ja toisaalta kielikysymykseen. Mielienkiintoista kuitenkin on, että lehdistä nousee esiin tietynlainen ”opposition ääni”, vaikka molempien nykyisin sitoutumattomaksi itseään luonnehtivien lehtien aiemmat taustapuolueet (kokoomus ja RKP) olivat mukana aluehallinnon uudistuksen toteuttaneessa Kiviniemen hallituksessa. Tulos vahvistaa näin oletusta, että maakuntalehdissä alueen etu painaa enemmän kuin mahdollinen poliittinen sympatia (vrt. Hujanen 2000: 185).

Kehysten esiintyminen juttutyypeittäin

Koska uutisjournalismi on ihannemuodossaan kriittistä ja riippumatonta, pääkirjoitukset ilmoittavat lehden kannan ja mielipidetekstit puolestaan välittävät lukijoille kansalaiskeskustelua, voidaan olettaa, että eri juttutyypeissä ilmenee erilaisia kehyksiä (ks. esim. Reunanen 2003: 49). Taulukkoon 3 on koottu aineistossa ilmenevät kehykset jaoteltuna juttutyyppien mukaan.

Taulukko 3. Kehykset juttutyypeittäin

Kehykset juttutyypeittäin koko aineistossa	Uutinen	Mielipide	Pää- kirjoitus	Muut	Yht.
(Vähemmistö)kielikehys	12	11	0	3	26
Kritiikin ja vastustuksen kehys	44	38	7	8	97
Laillisuuskehys	12	2	1	1	16
Poliittisen kamppailun kehys	26	23	5	6	60
Uudistusprosessin ja sen seurausten kehys	100	19	5	15	151
Yht.	194	105	18	33	350

Taulukosta 3 voidaan havaita, että uutisissa on vahvimpana uudistusprosessin ja sen seurausten kehys, mikä heijastanee uutisten tiedonvälitysfunktion ensisijaisuutta. Wardin (2004: 16–22) termein voitaisiinkin väittää, että uutisten keskittymisessä uudistusprosessin ja sen seurausten kehukseen on kyse journalismin ontologisesta ja episteemisestä objektiivisuudesta eli siitä, että asiat raportoidaan mahdollisimman tarkasti ja ilman toimittajan omien asenteiden vaikutusta.

Mielipideteksteissä puolestaan vahvimpana esiintyy kritiikin ja vastustuksen kehys, mikä on varsin odotuksenmukaista (ks. esim. Wahl-Jorgensen 2001: 312–314; Ridell 2000: 133). Myös poliittisen kamppailun kehys on vahva mielipidekirjoituksissa (vrt. Pietilä 2001). Pääkirjoitukset jakautuvat melko tasaisesti kritiikin, poliittisen kamppailun ja uudistusprosessin kesken. Tätä saattaa selittää osaltaan se, että pääkirjoituksen yhtenä tarkoituksena on herättää lukijat pohtimaan asioita itse, joten lehden kannan ja mielipiteen suoran ilmaisemisen lisäksi pääkirjoituksissa pyritään selittämään lukijoille asioiden kulkua ja taustatekijöitä (Katajamäki 2003: 193–194). Loput tekstit, jotka ovat lähinnä etusivun mainintoja eli uutispainotteisia tekstejä, keskittyvät uutisten tavoin uudistusprosessiin.

Uutisissa kritiikki esitetään usein lähteen suulla (esimerkit 13–14), joskin myös lehden omaäänistä kritiikkiä on aineistossa (esimerkit 15–16). Keskeisiä siteerattavia lähteitä ovat viranomaiset ja poliitikot. Kuten Pan ja Kosicki (1993), myös White (1998: 271) pitää tällaista lähteisiin viittaamista yhtenä journalismin faktuaalistamisstrategiana. Faktuaalistamisstrategioiden kautta myös lehden omaa poliittista kritiikkiä voidaan lieventää.

- (13) Kaj Suomela arvostelee kieliselvitystä vajaaksi (P55)
- (14) Henriksson: Fakta tycks inte ha någon betydelse (Vbl27)
- (15) Aluehallintouudistus lisää kustannuksia ja heikentää palveluita Pohjanmaalla (P81)
- (16) Reform misgynnar regionen (Vbl115)

Mielipidekirjoituksissa taas on runsaasti ”luovia” otsikoita, joilla pyritään värikkääseen ilmaisuun (esimerkit 17–20). Tämä vastaa hyvin Wahl-Jorgensenin (2001: 314) näkemystä siitä, että mielipidetekstit ovat omakohtaisia toimitustyön ulkopuolelle jääviä kertomuksia, josta syystä ne ovat muuta sanomalehtitekstiä värikkäämpiä ja ehkä myös vakuuttavampia.

- (17) Flyttas också jultomten till Seinäjoki? (Vbl163)
- (18) Ellu, Lalli, Ilkka och Vasa (Vbl83)
- (19) Voihan Ellun kanat! (P136)

(20) Pullistelu riittää (P176)

Ridellin (2000: 139) pohdinta siitä, että uutisissa ovat äänessä yhteiskunnan valtaapitävät, kun taas mielipideteksteissä purnaavat kansalaiset, näyttää toteutuvan uutisten osalta, mutta ei täysin mielipidetekstien osalta. Aineiston mielipidetekstien kirjoittajat eivät edusta pelkkää ”puhdasta” maallikkojen kansalaismielipidetettä, vaan kirjoittajien joukossa on molemmissa lehdissä valtakunnan politiikassa mukana olevia poliitikkoja, maakuntajohtajia ja paikallispoliitikkoja. Osa mielipideteksteistä on myös lähtöisin toimittajien kynästä. Tämä toteuttaa osaltaan maakuntalehtien tehtävää toimia levikkialueellaan julkisen keskustelun foorumina, jossa selviää alueen näkemys tärkeistä asioista (ks. Hujanen 2000: 24).

Juttutyyppeiden osalta kehykset jakautuvat hieman eri tavoin Pohjalaisessa ja Vasabladetissa. Pohjalaisen uutisissa korostuu vahvasti uudistusprosessin ja sen seurausten kehys (yli 60 % kaikista uutisista), kun taas Vasabladetissa uutisten kehykset jakautuvat tämän lisäksi (n. 40 %) tasaisemmin kritiikin ja vastustuksen kehyksen (n. 30 %) ja poliittisen kamppailun kehyksen (n. 16 %) kesken. (Vähemmistö)kielikehystä esiintyy Vasabladetin uutisissa (n. 9 %) kolme kertaa enemmän kuin Pohjalaisessa (n. 3 %).

Mielipidetekstien osalta merkittävin ero kehyksissä lehtien välillä on se, että Pohjalaisen mielipidetekstit keskittyvät uutisten tavoin prosessin ja sen seurausten kehukseen (44 %), kun tämän osuus Vasabladetissa jää varsin pieneksi (sekä uudistusprosessin että sen seurausten kehys että vähemmistökielikehys käsittävät 16,4 prosenttia Vasabladetin mielipideteksteistä). Pohjalaisessa mielipideteksteissä odotuksenmukainen kritiikin ja vastustuksen kehys kattaa kolmanneksen teksteistä, mutta Vasabladetissa sen osuus nousee 40 prosenttiin, kun taas toinen kriittisenä erottuva kehys, poliittisen kamppailun kehys on vain vähän yleisempi Vasabladetissa (n. 24 % mielipideteksteistä) kuin Pohjalaisessa (20 %). Aineistossa on myös joitakin harvoja sellaisia mielipidetekstejä, jotka on julkaistu Pohjalaisessa suomeksi ja Vasabladetissa ruotsiksi.

Pääkirjoituksia ei ole aineistossa kovin monta, mutta niiden osalta huomionarvoista on, että kritiikin ja vastustuksen kehys nousee Pohjalaisessa pääkirjoitustekstien tärkeimmäksi kehykseksi, toisin kuin Vasabladetissa, jossa poliittisen kamppailun kehys on pääkirjoituksissa yhtä yleinen kuin kritiikin ja kamppailun kehys.

Vastakkainasettelujen aika

Pohjanmaan maakuntalehtien aluehallinnon uudistuksesta lukijoilleen välittämiä kehyyksiä tarkastellessa ei voi välttyä huomaamasta, miten kehysten kautta tuotetaan vastakkainasetteluja. Tämä liittyy osaltaan kehysanalyysin ongelmasuuntautuneisuuteen (ks. Reunanen 2003: 144). Kuten olen jo edellä todennut, maakuntalehtien luontevana tehtävänä on välittää tietoa ajankohtaisista asioista lukijoilleen alueen näkökulmasta ja tarjota keskustelufoorumi, jossa maakunnan mielipide voidaan koota. Kun maakunnassa on kaksi kieliryhmää ja näillä molemmilla omat lehtensä, käsitys asioiden tärkeydestä ja olennaisista tarkastelunäkökulmista voi vaihdella. Seuraavaksi tarkastelen, minkälaisen vastakkainasettelujen kautta aineistossa kehystetään aluehallinnon uudistusta (ks. taulukko 4).

Hujasen (2000: 174) mukaan maakuntajournalismille on tyypillistä levikkialueen ja pääkaupunkiseudun vastakkainasettelu. Perustaltaan kyse on keskustan ja periferian välisestä vastakkainasettelusta, jota voi ilmetä eri tasoilla. Aineistossa keskeiset vastakkainasettelut ovat toisaalta Seinäjoen ja Vaasan asettaminen vastakkain kilpailtaessa virastojen sijoituspaikoista ja toisaalta etelän ja pohjoisen asettaminen vastakkain keskusteltaessa Keski-Pohjanmaan hallinnollisesta asemasta. Myös vähemmistö–enemmistö–vastakkainasettelu nousee aineistosta esiin.

Taulukko 4. Aineiston keskeiset vastakkainasettelut.

Kehykset	Vallitsevat vastakkainasettelut	Aineistoesimerkkejä
(Vähemmistö)kielikehyys	Vähemmistö–enemmistö suomi–ruotsi	Den (o)skyddade minoritetens (VBL86) En minoritetsfientlig politik (VBL99)
Kritiikin ja vastustuksen kehys	Työntekijä–työnantaja Kansalaiset–valtaapitävät Kansa–politiikka Keskus–periferia	Ympäristökeskuksessa meni kahvit väärään kurkkuun (P162) SDP: Bygg inga murar i Österbotten (Vbl55) Virkamiehiä riittää ikuisesti (P158)
Laillisuuskehys	Oikea–väärä	"Väärä arvio perusoikeudesta" (P184) Varning för grundlagskränkning (Vbl8)
Poliittisen kamppailun kehys	Poliittinen–ei-poliittinen Valta–kansa Keskusta-alueen puolueet	Keskusta ja RKP eri mieltä Elyratkaisun seurauksista (P161) Och så bytte centern återigen taktik... (Vbl 50)
Uudistusprosessin ja sen seurausten kehys	Seinäjoki–Vaasa Pohjoinen–etelä	Seinäjoki–Vaasa (P22) Karleby ska söderut (Vbl58)

Perustavaa laatua olevia vastakkainasetteluja edustavat myös uuden ja vanhan, muutoksen ja pysyvyyden väliset jännitteet, joita aineistossa ilmenee. Nämä ovat kuitenkin melko implisiittisiä. Selkeämmin tulkittavia ovat sen sijaan vastakkainasettelut kansan ja poliitikkojen, ei-politikoinnin ja politikoinnin välillä. Nämä palautuvat osittain vallan ja alamaisten väliseen ristiriitaan ja osittain keskus-ta-periferia-ajatteluun (vrt. Käkönen 1997). Puoluepoliittisesti keskustapuolue asettuu vastakkain alueen intressien kanssa ja samalla siis muiden puolueiden ja alueen ihmisten kanssa.

Yksi vastakkainasettelu, joka aineistosta kuitenkin selvästi puuttuu, on suomen ja ruotsin kielen välinen vastakkainasettelu. Sen olemassaolo taustalla on aistittavissa, mutta sitä ei missään kohtaa sanota ääneen. Sen sijaan alueen yhtenäisyyttä korostetaan, kuten seuraavista esimerkeistäkin voi havaita:

- (21) Yhteistyö ja keskinäinen rakkaus (P208)
- (22) Kampen enar Österbotten (Vb179)
- (23) Dags för ett Team Österbotten (Vb1100)

Kuten taulukon 4 tiivistyksestä voi päätellä, vastakkainasettelujen merkitys aluehallinnon uudistuksessa näyttää keskeiseltä. Jokaiseen kehykseen liittyy omat vastakkainasettelunsa, joiden kautta uutisia luodaan ja keskustelua synnytetään.

Yhteenveto ja pohdinta

Tämän artikkelin tavoitteena on ollut kuvata aluehallinnon uudistuksen kehyksiä kahdessa erikielisessä maakuntalehdessä, kartoittaa yhtäläisyyksiä ja eroja sekä pohtia niiden taustalla vaikuttavia syitä. Analyysin tulokset osoittavat, että Pohjalainen ja Vasabladet ovat kehystäneet aluehallinnon uudistuksen odotuksenmukaisella tavalla. Molemmissa lehdissä nousee esiin toisaalta neutraali uudistusprosessin ja sen seurausten kehys ja toisaalta kriittisemmät ja ongelmalähtöisemmät poliittisen kamppailun kehys sekä kritiikin ja vastustuksen kehys. Vasabladetin kehyksiä leimaavat ruotsin kielen asemaan liittyvät (vähemmistö)kielikehys sekä laillisuuskehys. Kaikkia kehyksiä on löydettävissä molemmista lehdistä, joten ne kertovat siitä, miten aluehallinnon uudistusta on maakunnassa kokonaisuutena tarkasteltu.

Kehysten käyttöön vaikuttaa myös se, mistä juttutyypistä on kyse. Tämän tutkimuksen aineistoon sisältyy sekä toimituksellisten käytäntöjen kautta laadittuja tekstejä että ei-journalistisia mielipidetekstejä. Uutisille tyypillisin kehys Pohjalaisessa on uudistusprosessin ja sen seurausten kehys ja Vasabladetissa kritiikin

ja vastustuksen kehys. Myös mielipideteksteissä Pohjalaisessa korostuu neutraalimpi kehystäminen kuin Vasabladetissa. Sen sijaan pääkirjoitusten osalta näyttää siltä, että Pohjalaisessa kriittisyys korostuu.

Analyysin tuloksia voidaan selittää historiallisilla, journalistisilla, poliittisilla, ja kulttuurisilla tekijöillä. Pohjanmaan maakunta ei ole ns. historiallinen maakunta, vaan se on aiemmin ollut osa Etelä-Pohjanmaata, josta se on eriytynyt hallinnonuudistuksen kautta (ks. esim. Paasi 1986). Syntyhistoriansa vuoksi se ei ole ominaispiirteiltään kovin yhtenäinen: alueella on yksikielisiä suomenkielisiä kuntia, yksikielisiä ruotsinkielisiä kuntia ja kaksikielisiä kuntia, joissa enemmistökielenä voi olla jompikumpi kieli. Tämä alueellinen "epäyhtenäisyys" voi osaltaan selittää sitä, että Pohjalaisen kehykset ovat Vasabladetiin verrattuna neutraalimpia: alueen suomenkielisen lehden tulee puhutella kaikkia levikkialueen asukkaita. Pohjalaisen kehysten neutraaliutta voi korostaa myös sen asema osana samaa konsernia kuin alueella levikistä kilpaileva sanomalehti Ilkka. Koska lehdet käyttävät samoja tekstejä, myös tekstien painotusten tulee sopia molempiin lehtiin. Poliittisesti Pohjalainen on aiemmin ollut kokoomuksen äänenkannattaja, ja koska puolue kuului uudistusta toteuttaneeseen hallitukseen, uudistuksen kritiikki ei ehkä ole noussut prosessin kuvaamista tärkeämmäksi. Vasabladetin kriittistä suhtautumista aluehallinnon uudistukseen selittää yhtäältä uudistuksen mahdollinen vaikutus ruotsinkielisten ihmisten arkeen. Ruotsinkielisten palvelujen saatavuutta Seinäjoella ja Oulussa epäiltiin avoimesti, ja uudistusprosessin yhtenä seurauksena pidettiin ruotsin kielen aseman selvää huononemista. Vasabladet nosti Pohjalaista selvemmin esiin aiempien hallinnollisten yksiköiden henkilöstön mielipiteen: pakkomuuttoa pidettiin vakavana uhkana. Journalistisesti voidaan ajatella, että Vasabladetilla on varsin yhtenäisen lukijakuntansa ansiosta mahdollisuus kehystää uudistus erittäin kriittisesti ilman, että lukijakunnassa on kovin monia eriäviä mielipiteitä. Pohjalaisen osalta näin ei ole.

Kokonaisuutena analyysin tulokset piirtävät kuvaa osittain jaetuista intresseistä: vastakohta-asettelussa Seinäjoki–Vaasa argumentiksi kelpaa myös Pohjalaisessa kieli, ja vastakohta-asettelussa pohjoinen–etelä, poliittinen kamppailu kelpaa myös Vasabladetin argumentiksi kielikysymyksen lisäksi. Yhteisenä intressinä on alueen edun valvonta: saavutetuista eduista eli alueella olevista hallintoviranomaisista ja niiden mukanaan tuomista työpaikoista ei haluta luopua.

Menetelmänä kehysanalyysi toimii erityisesti ongelmakehysten tunnistamisessa, mutta sen kautta voidaan kuitenkin löytää myös neutraalimpia näkökulmia asiaan. Analyysin rajaaminen pelkkiin otsikoihin mahdollistaa laajan aineiston käsittelyn, mutta samalla se asettaa analyysiprosessille ja tulosten tulkinnalle omat rajoituksensa. Vaikka otsikkoon on nostettu kriittinen näkökulma, tekstissä asiaa voidaan

mahdollisesti käsitellä myös neutraalisti ja tasapuolisesti. Otsikoiden yhtenä tehtävänä on houkutella lukijaa lukemaan teksti. Kielellisen tarkastelun osalta hedelmälliseksi osoittautui juuri neutraali kehys, johon sisältyy selvästi erilaisia viestinnän tarkoituksia faktojen toteamisesta aina neuvomiseen saakka. Näiden tarkempi analyysi olisi mielenkiintoista, koska sitä kautta saattaisi olla mahdollista löytää myös kehysanalyysiin tiukempaa yhteyttä kielen ja sisällön välille. Lisäksi sanomalehti Ilkan kehysten vertaaminen Pohjalaisen ja Vasabladetin kehysiin voisi valottaa alueiden välisen kilpailun ja lehtien välisen yhteistyön suhdetta mielenkiintoisella tavalla.

Lähteet

- D'Angelo, P. & Kuypers, J. A. (2010). Introduction. Doing News Framing Analysis. Teoksessa: P. D'Angelo & J. A. Kuypers (Toim.). *Doing News Framing Analysis. Empirical and Theoretical Perspectives*. New York and London: Routledge. 1–13.
- Dearing, J. W. & Rogers, E. M. (1996). *Communication concepts 6: Agenda-setting*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Entman, R. M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication* 43: 4, 51–58.
- Gitlin, T. (1980). *The whole world is watching: Mass media in the making and unmaking of the new left*. Berkeley: University of California press.
- Haaga, J. (2012). *Sisäisen viestinnän onnistuminen aluehallinnon uudistamishankkeen toteuduttua*. Vaasan yliopisto. Viestintätieteet. Pro gradu –tutkielma.
- Hujanen, J. (2000). *Journalismin maakunnallisuus: alueellisuuden rakentuminen maakuntalehtien teksteissä ja tekijöiden puheessa*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Katajamäki, H. (2003). Taloussanomalehtien pääkirjoitusten viestinnän tarkoitukset. Tulkintoja kolmen kokeneen toimittajan haastatteluista. Teoksessa: M. Koskela & N. Pilke (Toim.). *Kieli ja asiantuntijuus. AFinLAn vuosikirja 2003*. Suomen soveltavan kielitieteen yhdistyksen julkaisuja nro 61. Jyväskylä. 179–202.
- Koskela, M. & Pilke, N. (2011). På två språk eller tvåspråkigt? Svenskan i tal och skrift inom regionförvaltningen i Finland. Teoksessa: A-C Edlund & I. Mellenius (Toim.). *Svenskans beskrivning 31*. Förhandlingar vid Trettioförsta sammankomsten för svenskans beskrivning. Umeå: Umeå universitet. 170–181.
- Kunelius, R. (2000). Journalismi nelijalkaisena otuksena. *Tiedotustutkimus* 2000: 3, 4–27.
- Käkönen, J. (1997). Globaalistuminen ja sosiaalisten tilojen muutos. *Kosmopolis* 27: 2, 5–23.
- Mäki, A-K. (2010). *Muutos viestinnän haasteena. Henkilöstön viestintätyytyväisyys aluehallinnon uudistuksessa*. Vaasan yliopisto. Viestintätieteet. Pro gradu –tutkielma.
- McCombs, M. (2004). *Setting the Agenda. The Mass Media and Public Opinion*. Cambridge: Polity Press.
- Paasi, A. (1986). *Neljä maakuntaa. Maantieteellinen tutkimus aluetietoisuuden kehittymisestä*. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja 8. Joensuu.

Pan, Z. & Kosicki, G. J. (1993). Framing Analysis: An Approach to News Discourse. *Political Communication* 10, 55–75.

Pettersson, R. (2003). *Rubriker – bruk och missbruk*. Stockholm: Stiftelsen institut för mediastudier i samarbete med Sellin & Partner.

Pietilä, V. (2001). Yleisönosasto ja internet keskusteluareenoina. *Tiedotustutkimus* 24: 2, 18–33.

Reese, S. D. (2003). Framing Public Life: A bridging model for media research. Teoksessa: S. D. Reese, O.H. Gandy, & A. E. Grant (Toim.). *Framing Public life: Perspectives on media and our understanding of the social world*. Mahwah, NJ: Erlbaum. 7–31.

Reunanen, E. (2003). *Budjettijournalismi julkisena keskusteluna. Tekstianalyttisiä näkökulmia suomalaiseen ja ruotsalaiseen budjettikirjoitteluun*. Tampere: Tampereen yliopisto.

Ridell, S. (2000). Kuuliainen kuluttaja vai kiihkeä kansalainen? Teoksessa: R. Kunelius & S. Ridell (Toim.). *Kaksi katsetta journalismiin*. Tiedotusopin laitoksen julkaisuja A 94/2000. Tampere: Tampereen yliopisto. 79–180

Salokangas, R. (1987). Puoluepolitiikka ja uutisjournalismi muuttuvilla lehti-markkinoilla. Teoksessa: *Suomen lehdistön historia 2. Sanomalehdistö suurlakosta talvisotaan*. Kuopio: Kustannuskiila. 167–411.

Salokangas, R. & Tommila, P. (1998). *Sanomia kaikille. Suomen lehdistön historia*. Helsinki: Edita.

Scheufele, D. A. & Tewksbury, D. (2007). Framing, Agenda Setting, and Priming: The Evolution of Three Media Effects Models. *Journal of Communication* 57, 9–20.

Tuchmann, G. (1972). Objectivity as Strategic Ritual: An Examination of News-men's Notions of Objectivity. *American Journal of Sociology* 1972: 4, 660–679.

Wahl-Jorgensen, K. (2001). Letters to the Editor as a Forum for Public Deliberation: Modes of Publicity and Demorcatc Debate. *Critical Studies in Media Communication* 18: 3, 303–320.

Valtionvarainministeriö (2011). *Hiljainen radikaali uudistus. Aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU) arviointi 2009–2011*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2011. Helsinki.

Ward, S. J. A. (2004). *The invention of journalism ethics: the path to objectivity and beyond*. Montreal: McGill, Queen's University.

White, P. (1998). *Telling media tales: the news story as rhetoric*. University of Sydney. Faculty of Arts. Ph. D. Thesis Dept. of Linguistics.

Väliverroinen, E. (1996). *Ympäristöuhkan anatomia. Tiede, mediat ja metsän sairaskertomus*. Tampere: Vastapaino.

3 KOHTI TULEVAISUUDEN ALUEHALLINTOA – TARKASTELUSSA ASIAKASKONTAKTIT

Satu Såg

Johdanto

Artikkeli käsittelee aluehallintouudistuksen vaikutuksia asiakaskontakteihin ja tapaamismatkoihin. Pro gradu tutkielmassani selvitin, vaikuttiko aluehallintouudistus muun muassa asiakaskontakteihin, tapaamismatkoihin ja työtehtäviin. Tutkin muun muassa yhteydenottokanavien suosiota, työntekijöiden ja asiakkaan välisien kontaktimäärien muutosta sekä työntekijöiden työtehtäviä.

Artikkeli kuvailee tutkimusprosessini kulun, esittelyn teoriasta, tutkimuskysymykset ja -tavoitteet sekä tutkimustulokset. Teoriaosuus esittelee lyhyesti valtion aluehallinnon uudistamishankkeen ja sen tavoitteet. Uudistusta peilasin asiakaslähtöisyysajatteluun julkisella sektorilla. Pohdin mitä se on ja minkä verran sitä tarvitaan. Artikkelin lopussa käyn läpi tutkimustulokset ja pohdin tulevaisuutta.

Tutkimuksen lähtökohdat ja taustaa

Tutkimus toteutettiin kaksivaiheisena. Valtion aluehallintouudistuksesta toteutettiin kysely vuonna 2009 Vaasan, Kokkolan, Seinäjoen ja Oulun ELY-keskuksen työntekijöille. Tutkimuksen tarkoituksena oli kartoittaa ja kehittää niitä käytänteitä, jotka työntekijät ovat todenneet toimiviksi ennen aluehallintouudistusta. Vuonna 2011 toteutettiin jatkokysely, jolla selvitettiin aluehallinnon uudistukseen liittyviä viestinnällisiä ja työn sisältöön liittyviä tekijöitä. Molemmat kyselyt toteutettiin Vaasan yliopistossa ja ne ovat aluehallinnon uudistamishankkeesta riippumattomia. Seurantakysely toteutettiin Helsingin, Turun, Vaasan ja Seinäjoen ELY-keskuksen työntekijöille. Molempina vuosina tutkimukseen haluttiin vastauksia myös kaksikielisiltä paikkakunnilta.

Aluehallinnon uudistamishanke (ALKU) käynnistettiin vuonna 2007. Matti Vanhasen kakkoshallituksen asettaman hankkeen tarkoitus oli uudistaa laajasti aluehallintoa ja saada aikaan kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto. Lääninhallitukset, työ- ja elinkeinokeskukset, alueelliset ympäristökeskukset, ympäristölupavirastot, tiepiirit ja työsuojelupiirien työsuojelutoimistot lakkautettiin ja niiden tehtävät yhdistettiin ja uudelleen organi-

soitiin kahteen viranomaiseen: aluehallintovirastoon (AVI) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen (ELY). Aluehallinto-virastoja perustettiin kuusi ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia 15. Virastot aloittivat toimintansa 1.1.2010. (Valtiovarainministeriö 2009a: 2.)

Tutkimustavoitteet ja aihepiirin rajaus

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, millä tavalla aluehallinnon uudistuksen tavoitteet ja toteuma vastasivat toisiaan asiakaskontaktien osalta. Selvitin ensiksi miksi aluehallintoa oli lähdetty uudistamaan ja mitä tavoitteita uudistuksella oli. Tämän jälkeen pohdin, miten asiointi ja yhteydenpito ovat konkreettisesti muuttuneet ja miten uudistus on vaikuttanut työntekijöiden arkeen. Yhteydenpitoa ja asiointia selvitin seuraavilla kysymyksillä:

- Mitkä ovat yleisimmät kontaktikanavat asiakkaisiin?
- Ovatko kasvokkaisten asiakaskontaktien määrät muuttuneet?
- Ovatko tapaamismatkat muuttuneet?
- Ovatko asiakaskontaktimäärät muuttuneet?
- Millaisia muutoksia työtehtävissä on tapahtunut?

Kyselylomakkeet vuosina 2009 ja 2011 sisälsivät lukuisia teemoja ja rajasin tutkimukseni käsittelemään asiakaskontakteja ja tapaamismatkoja. Hyödynsin taustamuuttujia ristiintaulukoinnissa selvittäessäni riippuvuussuhteita. Halusin selvittää muun muassa, vaikuttiko esimiesasema asiakaskontaktimäärien lisääntymiseen sekä kasvoivatko tapaamismatkojen määrä asiakkaiden luo aluehallinto-uudistuksen jälkeen.

Valtion aluehallinnon uudistamishanke

Valtion aluehanke ja sen tavoitteet

Aluehallinto koostuu hallinnosta, joka on keskushallinnon ja kuntasektorin välissä. Aluehallinto koostuu erilaisista toiminnallisista organisaatioista, jotka vastaavat aluekehittämisestä, hyvinvointitehtävistä, ohjauksesta ja valvonnasta sekä hallinnon koordinoinnista. Aluehallintojen eroja eri maissa selittävät maiden koko, viranomaisten aluejaot, rahoitusperusteet ja itsehallinnon laajuus. Eroista huolimatta aluehallinnollisilla uudistuksilla on samansuuntaisia tavoitteita: tehokkuus, tilivelvollisuus, joustavuus, parempi koordinaatio ja hallinnon yksinkertaistaminen. (Viinamäki & Salminen 2008: 9.)

ALKU-hankkeen tavoitteena oli uudistaa aluehallintoa laajasti ja saada siitä enemmän kansalais- ja asiakaslähtöinen (HE 59/2009 vp: 5–6). Uudistuksen tarkoituksena oli saada aluehallinnon tuottavuus ja tuloksellisuus kohentumaan. Myös kansalaisten tarpeet tulisi huomioida entistä paremmin palveluja tuottaessa. Ajatuksena oli, että palvelut tulee järjestää ja tuottaa mahdollisimman tehokkaasti. Tehtävät oli tarkoitettu kahteen eri viranomaiseen. Tehtäviä olivat muun muassa alueellista kehittämistä tukevat toimeenpano- ja kehittämistehtävät sekä alueellista yhdenvertaisuutta tukevat lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtävät. Alueellisia kehittämistehtäviä ovat muun muassa asukkaiden kuuleminen ja heidän näkemystensä eteenpäin vieminen alueen kehittämissuunnittelussa. Yhdenvertaisuustehtäviin kuuluu esimerkiksi se, että otetaan erilaisten alueiden olosuhteet huomioon lainsäädännön soveltamisessa. (HE 59/2009 vp: 19–20.)

Aikaisemmin aluehallinnossa on tapahtunut pienempiä muutoksia 1980- ja 1990-luvuilla, ja sen vuoksi Matti Vanhasen hallitus päätti, että aluehallinto tarvitsee uudistusta. Jo 1980-luvulla oli merkkejä uudistuksesta. Silloin mahdollistettiin esimerkiksi kuntayhtymät, ja maakunnan liitot saivat lakiin perustuvan alueiden kehittämistehtävän. 1990-luvulla perustettuihin alueellisiin ympäristökeskuksiin yhdistettiin vesi- ja ympäristöpiirit ja lääninhallituksen ympäristöyksiköt. Ympäristölupavirastojen perustaminen, lääninhallitusten määrän supistaminen ja työ- ja elinkeinokeskusten perustaminen olivat 2000-luvun uudistuksia. Tiivistetysti voidaan sanoa, että vuoden 2010 aluehallintouudistuksen tarkoitus oli yhdistää ja selkeyttää hajanainen aluehallinnon rakenne. (HE 59/2009 vp: 5–7.)

Uudet virastot

Vuonna 2010 luotuihin kahteen uuteen viranomaiseen jaettiin samaan aikaan lakkautettujen lääninhallitusten, työ- ja elinkeinokeskusten, alueellisten ympäristökeskusten, ympäristölupavirastojen, tiepiirien ja työsuojelupiirien työsuojelutoimistojen tehtävät. Aluehallintoviraston (AVI) vastuualueisiin kuuluvat peruspalvelut, oikeusturva eli työsuojelu, luvat kuten ympäristöluvut sekä pelastustoimi, varautuminen kriiseihin ja poliisi. Aluehallintovirastoon koottiin tehtävät aiemmin toimineilta lääninhallituksilta, ympäristölupavirastoilta, alueellisilta ympäristökeskuksilta ja työsuojelupiireiltä. (Aluehallintovirasto 2011).

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELYn) tehtäviin kuuluvat elinkeinon ja työvoiman kehittäminen ja lisääminen, osaaminen ja kulttuuri, liikenne ja infrastruktuuri sekä ympäristö ja luonnonvarat. Se lisäksi ohjaa ja valvoo työ- ja elinkeinotoimistoja sekä tarkkailee yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa. ELY-keskuksiin on koottu entisten TE-keskusten, alueellisten ympäristökeskusten,

tiepiirien, lääninhallitusten liikenne- ja sivistysosaston sekä Merenkululaitoksen tehtäviä (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2010). ELY-keskuksen tarkoituksena on kehittää yrittäjyyttä, työmarkkinoita, liikennejärjestelmiä, ympäristöä ja luonnonsuojelua, maahanmuuttoa, maahanmuuttajien kotiuttamista ja työllistymistä alueella (HE 59/2009 vp: 1).

Asiakaslähtöisyys julkisella sektorilla

Asiakaslähtöisyys mielletään usein yhdeksi markkinoinnin ajattelutavaksi. Julkisen sektorin asiakaslähtöisyysajattelu sai alkunsa 1980-luvulla, jolloin julkinen sektori koki suuria muutoksia. Tehokkuus ja tulosvastuullisuus nostettiin tavoitteeksi ja mukaan tuli uusia johtamismalleja sekä laatuajattelua. Verovaroin koottavien julkisten palveluiden tehokkuutta haluttiin parantaa. Samaan aikaan asiakas omaksuttiin tärkeäksi käsitteeksi. Tämän kehityksen myötä julkisella sektorilla on alettu ottaa huomioon palveluiden asiakaslähtöisyyttä.

Asiakaslähtöisyysajattelun soveltaminen julkiselle sektorille

Keskeisin ero julkisen ja yksityisen sektorin palveluntuotannossa on se, että julkisen sektorin toimintaa ohjaa valtion lainsäädäntö. Julkisen sektorin asiakaslähtöisyyttä ohjaavat monet säädökset. Hyvän hallinnon perusteet edellyttävät viranomaisilta yhdenvertaista ja oikeudenmukaista kansalaisten kohtelua. Hyvään hallintoon kuuluu myös monia kansalaisten oikeuksia kuten kuulemismenettely.

Toinen keskeinen ero on se, että julkiset palvelut tuotetaan verovaroin eikä asiakas maksa suoranaisesti saamastaan palvelusta, vaan rahat kerätään suoraan verovaroin kohdistamatta niitä mihinkään toimintaan. Kolmantena keskeisenä erona on kilpailun puute. Kun kilpailu puuttuu, asiakkaiden toiveiden huomioimiselle ei ole samanlaisia kannusteita. Tällöin on kiinnitettävä huomiota muunlaisiin motiiveihin, kuten julkisen sektorin vastuuseen palvella kansalaisia mahdollisimman hyvin. (Valtiovarainministeriö 1997: 12.)

Asiakaslähtöisyysajattelun soveltaminen aluehallintouudistuksessa

Asiakaslähtöisyyden on todettu tarkoittavan toiminnan ja palvelun toteuttamista asiakkaiden lähtökohdista organisaation tavoitteet huomioiden. Tärkeää asiakaslähtöisessä ajattelutavassa on määritellä, keitä yrityksen tai tässä tapauksessa julkisen organisaation asiakkaat ovat. Asiakkaat voivat olla organisaation sisäisiä tai ulkoisia. Sisäiset asiakkaat ovat yleensä henkilöstöä. Tämän tutkimuksen kannalta

oleellisempaa oli keskittyä ulkoisiin asiakkaisiin eli yrityksiin, kansalaisiin ja muihin organisaatioihin, kuten kuntiin. (Ks. Vuokko 2007.)

Asiakaslähtöisyys on ollut yksi aluehallintouudistuksen keskeisimmistä tavoitteista. Palvelut on koottu saman katon alle, jotta kansalaisten olisi helpompi hoitaa asiat yhdessä palvelupisteessä. Myös verkkoasiointi onnistuu yhdellä sivustolla, koska eri palvelut on yhdistetty.

Aluehallintouudistuksen vaikutukset asiakaskontakteihin

Lomakekyselyn lähtökohdat ja toteuttaminen

Kyselyllä oli tarkoitus tutkia aluehallintouudistuksen kielellisiä, viestinnällisiä ja työn sisältöön liittyviä muutoksia. Kyselyn ensimmäinen vaihe toteutettiin vuonna 2009 ennen uudistusta ja toinen vaihe vuonna 2011 uudistuksen jälkeen. Vuoden 2011 kyselyssä säilyivät samat kysymykset kuin vuonna 2009, näin tuloksia oli helppo verrata. Vuoden 2011 kyselylomakkeeseen lisättiin muutama uusi kysymys.

Vuonna 2009 kysely keskittyi asiakastapaamisiin ja tapaamismatkoihin. Kysyimme, miten suuri osuus työntekijöiden työajasta kuluu kasvokkain tapahtuviin asiakastapaamisiin ja missä tapaamiset järjestetään. Kysyimme myös, millaisiin asioihin kasvokkaiset tapaamiset liittyvät ja kasvoiko tapaamismatkojen määrä uudistuksen jälkeen. Vuoden 2011 kyselyyn lisäsin vielä seuraavat kysymykset:

- Mikä on yleisin kontaktikanavasi asiakkaisiin?
- Mitä kanavaa arvioit tulevaisuudessa käyttäväsi eniten asiakaspalvelussa?
- Uudistusten myötä asiakaskontaktien määrät ovat
 - Lisääntyneet
 - Pysyneet samana
 - Vähentyneet?

Ensimmäisellä kysymyksellä halusin selvittää, mikä on yleisin kontaktikanava asiakkaisiin tällä hetkellä. Toinen kysymys mittaa tilannetta tulevaisuudessa, koska on mielenkiintoista tietää, millainen käsitys työntekijöillä on tulevaisuuden asioinnista. Lisäksi halusin tietää, onko asiakaskontaktimäärissä tapahtunut muutosta.

Tutkimukseen valitut ELY-keskukset ja vastaajien piirteet

Tutkimuksen vastaajiksi valittiin vuonna 2009 Vaasan, Seinäjoen, Oulun ja Kokkolan silloisten TE-keskusten, ympäristökeskusten ja tiepiirien työntekijät. Vuonna 2011 vastaajat tulivat Helsingin, Turun, Seinäjoen ja Vaasan ELY-keskuksista. Mukaan haluttiin molemmilla kerroilla vastaajia kaksikielisiltä paikkakunnilta.

Vastaajien sukupuolijakauma oli melko tasainen. Hieman yli puolet oli naisia, 54 prosenttia ja miehiä 46 prosenttia. Vastaajista 17 prosenttia oli alle 35-vuotiaita. Noin 40 prosenttia oli 35–50-vuotiaita. Hieman vajaat 45 prosenttia oli yli 50-vuotiaita.

Kontaktikanavat asiakkaisiin ja kasvokkaiset asiakaskontaktit

Vastaajien oli vaikea valita yleisintä kontaktikanavaa, joten he olivat joutuneet arvioimaan lähinnä olevan vaihtoehdon. Vastaajat kertoivat kanavien vaihtelevan työtehtävän mukaan, mikä on ymmärrettävää.

Sähköposti ja puhelin osoittautuivat käytetyimmiksi iästä, sukupuolesta, työntekijän asemasta tai entisistä vastuualueista riippumatta. Tapaaminen oli keskiarvon mukaan kolmanneksi yleisin kontaktikanava kaikissa luokissa. Sähköisen asioinnin suosiota selittää asioinnin helppous ajasta ja paikasta riippumatta. Vastaajat arvioivat sähköpostin säilyttävän asemansa myös tulevaisuudessa. Myös verkkopalvelun arvioitiin yleistyvän.

Selvitin, miten suuri osuus työajasta menee kasvokkain käytäviin asiakaskontakteihin eli asiakastapaamisiin. Tulosten mukaan kasvokkain tapahtuvien asiakaskontaktien suhteellinen määrä työajasta oli vähentynyt vuodesta 2009 vuoteen 2011. Uskon tämän johtuvan sähköisen asioinnin kasvusta.

Tapaamismatkojen muutokset ja niiden syyt

Lähes neljäsosa vastaajista uskoi tapaamismatkojen pidentyvän ennen uudistusta. Suurin osa vastaajista uskoi kuitenkin vuonna 2009 toteutetussa kyselyssä tapaamismatkojen säilyvän ennallaan. Lähes kukaan ei uskonut tapaamismatkojen lyhentyvän uudistuksen myötä.

Vastaajista noin neljä prosenttia kertoi vuoden 2011 kyselyssä tapaamismatkojensa lyhentyneen. Syiksi mainittiin muun muassa pääsy kotipaikkakunnalle töihin ja työkentän jakautuminen kahtia, jolloin työalue myös puolittui. Myös videoneuvottelulaitteiden yleistymisen kerrottiin vähentävän matkustustarvetta.

Ennen uudistusta tapaamismatkojen uskottiin pidentyvän enemmän kuin mitä ne todellisuudessa pidentyivät. Noin 24 prosenttia arvioi vuonna 2009 tapaamismatkojen pidentyvän. Vuonna 2011 noin 8 prosenttia kertoi tapaamismatkojen todella pidentyneen. Tapaamismatkoissa tapahtuneiden muutosten syiksi tutkimuksessa saatiin mielenkiintoisia vastauksia. Ylivoimaisesti suurimmaksi syyksi mainittiin alueen laajentuminen. Oma työpiste on saattanut siirtyä toiselle paikkakunnalle. Toimialueen laajentumisen vuoksi myös asiakkaat ovat kauempana, mikä lisää matkustusta.

Tutkimuksen mukaan tiepiireissä työskennelleiden työmatkat pidentyivät eniten ja TE-keskuksissa työskennelleiden vähiten. Lääninhallituksissa työskennelleet olivat eniten sitä mieltä, että tapaamismatkat olivat lyhentyneet ja ympäristökeskuksissa vähiten. Erot eivät kuitenkaan olleet suuria. Näyttäisi siltä, että tapaamismatkojen pelättiin pidentyvän enemmän kuin mitä ne todellisuudessa pidentyivät.

Asiakaskontaktien määrän muutos ja työtehtävät

Asiakaskontaktilla tarkoitetaan yhteydenottoa työntekijän tai asiakkaan toimesta jotain kanavaa pitkin, mukaan lukien tapaaminen, sähköposti, puhelin, verkkopalvelu tai muu kanava. Arviona oli, että yhteydenottojen määrä puolin ja toisin olisi hieman kasvanut.

Kontaktimäärät eivät kuitenkaan olleet kasvaneet aluehallintouudistuksen jälkeen merkittävästi. Jopa neljännos vastaajista kertoi kontaktimäärien vähentyneen. Esimiesasemassa olevat kertoivat kontaktimäärien kasvaneen hieman enemmän kuin toimihenkilöt. Toisaalta naiset vastasivat kontaktimäärien kasvaneen hieman enemmän kuin miehet. Entisellä toimipisteellä ei ollut vaikutusta asiakaskontaktimäärään. Minkään toimipisteen kontaktimäärät eivät osoittaneet kasvua. Helsingin ELY-keskuksen vastaajat kertoivat kontaktimäärien kasvaneen eniten, Seinäjoen ELY-keskuksessa vähiten.

Tyypillisimmät tehtävät vuonna 2009 ja 2011 liittyivät yleiseen asiakaspalveluun ja neuvontaan. Toiseksi yleisimmät tehtävät olivat tuki- ja lupa-asiat sekä tarkastukset, koulutukset ja kokoukset. Erona tuloksissa oli se, että vuonna 2011 mainittiin tehtäviä olevan myös verkostoitumisen ja yhteistyön muodossa.

Yhteenvedona asiakaskontakteista voidaan todeta se, etteivät työtehtävät muuttuneet oleellisesti aluehallintouudistuksen jälkeen, mikä oli osittain työntekijöille luvattukin. Yleisimpien työtehtävien, kuten neuvonnan ja tarkastusten, lisäksi

verkostoitumiseen ja yhteistyöhön liittyvät työtehtävät olivat yleistyneet. Näistä olisi ollut mielenkiintoista saada tarkemmin selvitystä.

Yhteenveto ja johtopäätökset

Valtion aluehallinto uudistui 1.1.2010. Matti Vanhasen kakkoshallituksen alkuun asettaman hankkeen tarkoituksena oli uudistaa aluehallintoa laajasti ja saada aikaan tehokas, tuottava sekä kansalais- että asiakaslähtöisesti toimiva aluehallinto. Uudistuksen tarkoituksena oli saada aluehallinnon tuottavuus ja tuloksellisuus kohentumaan. Myös kansalaisten tarpeet tulee huomioida jatkossa entistä paremmin palveluja tuottaessa.

Artikkelini tavoitteena oli käsitellä aluehallintouudistuksen vaikutuksia asiakaskontakteihin ja tapaamismatkoihin. Tutkielmassani selvitin vaikuttiko aluehallintouudistus muun muassa asiakaskontakteihin, tapaamismatkoihin ja työtehtäviin. Tutkin muun muassa yhteydenottokanavien suosiota, työntekijöiden ja asiakkaan välisien kontaktimäärien muutosta sekä työntekijöiden työtehtäviä.

Virkamiesten työtehtävät olivat säilyneet tutkimuksen mukaan hyvin samantlaisina, kuten ennen uudistusta oli luvattu. Asiakaskontaktimäärät eivät olleet tutkimuksen mukaan merkittävästi muuttuneet. Tyypilliset kontaktikanavat olivat sähköposti ja puhelin. Tapaamisten osuus oli vähentynyt, ja niiden osuuden arviointiin tulevaisuudessakin vähentyvän. Vastaajat arvioivat sähköpostin ja puhelimen säilyttävän tulevaisuudessa asemansa. Ennen uudistusta työntekijät pelkäsivät tapaamismatkojensa kasvavan enemmän kuin mitä matkat todellisuudessa kasvoivat.

Yhteenvetona tuloksista voi todeta, ettei aluehallintouudistus tutkimuksen mukaan vaikuttanut merkittävästi asiakaskontakteihin eikä tapaamismatkojen pituuteen. Uudistus on kantanut nimeä ”Hiljainen radikaali uudistus”, joka selittää uudistuksen näkyvyyttä myös tavalliselle kansalaiselle.

Lähteet

Aluehallintovirasto (2011). *Aluehallintovirastot*. [Verkkodokumentti] [Viitattu 16.6.2011]. Saatavissa: <http://www.avi.fi/fi/virastot/Sivut/Etusivu.aspx>.

HE 59/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

Valtiovarainministeriö (1997). *Palvelusitoumus–Suomalainen malli: Palvelusitoumushankkeen muistio*. Helsinki.

Valtiovarainministeriö (2009a). *Aluehallinto uudistuu 2010*. [Verkkodokumentti] [Viitattu 4.5.2011]. Saatavissa: http://www.vm.fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20090925ALKUha/ALKU_su_170909.pdf.

Viinamäki, O-P. & Salminen, Ari (2008). *Aluehallintojen mosaiikki: Kansainvälistä vertailevia huomioita aluehallintojen nykytilasta ja uudistuksista*. Valtiovarainministeriö. [Verkkodokumentti] [Viitattu 11.08.2011]. Saatavissa: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/20080129Alueha/Aluehallintojen_mosaiikki.pdf.

Vuokko, P. (toim.) (1997). *Avaimena asiakaslähtöisyys*. Helsinki: Edita.

4 MUUTOSMALLIT, VIESTINTÄ JA ALUEHALLINNON UUDISTUS

Merja Koskela

Johdanto

Nykypäivän organisaatioissa muutos ei ole poikkeus vaan pikemminkin pysyvä tila. Aiemmin näin ei ollut, vaan pysyvyys ja tasapaino nähtiin organisaation normaalina tilana ja muutos satunnaisena poikkeuksena (Tsoukas & Chia 2002). Myös organisaatiotutkimuksessa muutoksia mallinnettiin pitkään siten, että otettiin tietty jäädytetty lähtötilanne, johon kohdistettiin askeleittain etenevä suunnitelmallinen muutos, jonka toteuttamisen jälkeen palattiin pysyvään tasapainotilaan. Tunnetuin suunnitellun muutoksen vaihemalli lienee Kurt Lewinin klassinen kolmen vaiheen malli vuodelta 1951, mutta malleja on tämän jälkeen kehitetty moniin tarpeisiin eri näkökulmista. (Yleiskatsauksen erilaisiin malleihin ovat julkaisseet Elrod & Tibbett 2002.)

Viestinnän rooli muutoksen toteuttamisessa on nähty tärkeäksi jo edellä kuvatun kaltaisissa vaihemalleissa, jotka edustavat funktionaalista organisaatioviestinnän tutkimussuuntausta (Elving 2005: 129; Johansson & Heide 2008: 288). Viestintä muutoksen yhteydessä on kuitenkin tässä suuntauksessa usein ymmärretty suoraviivaisena tiedonsiirtona lähettäjältä vastaanottajalle (ks. Johansson & Heide 2008: 292). Samoin organisaation henkilöstö eli ne, joita muutos lähinnä koskee, on nähty passiivisina objekteina, joille tieto välitetään. Monissa tutkimuksissa onkin havaittu, että organisaatioiden muutokset eivät välttämättä aina onnistu kovinkaan hyvin (ks. esim. Elving 2005), joten näkemystä on alettu vähitellen arvioida uudelleen. Uudempina tutkimussuuntauksina onkin esitelty tulkinnallista ja kriittistä lähestymistapaa (Johansson & Heide 2008: 290).

Tässä artikkelissa käsittelen viestinnän ja muutoksen suhdetta esittelemällä kaksi perinteistä muutosmallia, Lewinin kolmivaiheisen muutosmallin ja Åbergin (2006) kuvaileman Rowleyn ja Roevensin mallin. Tarkastelen malleja niihin liittyvien viestintätarpeiden näkökulmasta. Lopuksi pohdin, näkyvätkö näiden mallien viestintään liittyvät opetukset aluehallinnon uudistuksessa. Ennen mallien kuvausta määrittelen kuitenkin joitakin muutosviestintään liittyviä keskeisiä käsitteitä ja siihen vaikuttavia tekijöitä.

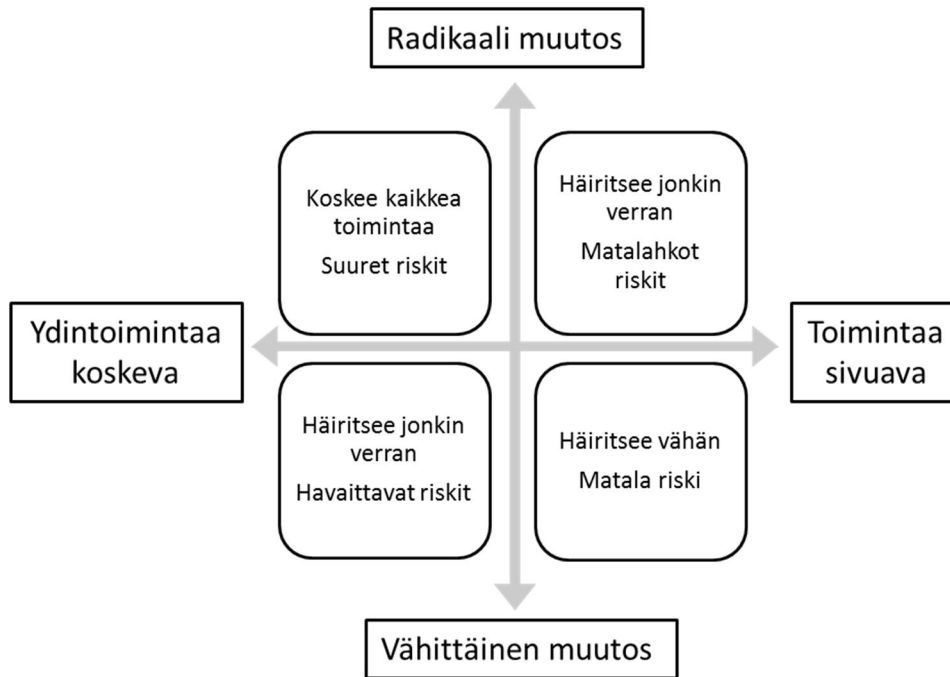
Keskeisiä käsitteitä ja viestintään vaikuttavia tekijöitä

Keskeisin tekijä muutoksen viestinnän kannalta on se, miten *muutos* määritellään ja millaisena se organisaatiossa ymmärretään. Yleisesti tehdään ero suunnitellun ja suunnittelemattoman muutoksen välillä (ks. esim. Ströh & Jaatinen 2001). Toinen tärkeä erottelu on se, onko kyseessä jatkuva askeleittainen arjen muutos vai episodimainen muutos, jolla on alku ja loppu sekä ennalta suunnitellut vaiheet (ks. esim. Weick & Quinn 1999). Tsoukas ja Chia (2002) huomauttavat, että kaikkia muutoksia tulisi kuitenkin tarkastella prosesseina, koska jokainen muutos käynnistää uusia muutoksia, joista osa on aina ennakoimattomia.

Suunniteltu muutos voidaan määritellä ohjatuksi, jaksottaiseksi ja tietoisesti ajoitetuksi siirtymiseksi vallitsevasta tilasta kohti tavoitetilaa. Suunnittelematon muutos puolestaan on usein ulkoisten paineiden aiheuttamaa sopeutumista nykytilasta kohti sellaista tilaa, joka vastaa paremmin ulkoisia vaatimuksia. Suunnittelematon muutos voi olla joko jatkuva ja vähittäinen prosessi tai äkillinen tilanne, josta aiheutuu helposti kriisi. Tässä tutkimuksessa tarkasteltava aluehallinnon uudistus oli perinteinen suunniteltu muutos, jonka erityispiirteenä oli uudistuksen poliittinen ohjaus ja se, että muutos nähtiin pikemminkin yksittäisenä muutoksena kuin osana kaikkia muita käynnissä olleita ja niitä edeltäneitä muutosprosesseja.

Muutoksen viestintää voidaan tarkastella sekä lähettäjän että vastaanottajan näkökulmasta. Aiheeseen liittyvässä varsin runsaassa opaskirjallisuudessa asiaa tarkastellaan usein juuri lähettäjän näkökulmasta ja tarjotaan käytännön ohjeistusta siihen, millä tavalla muutos voidaan parhaiten toteuttaa viestinnän avulla (ks. esim. Heiskanen & Lehikoinen 2010). Näissä ohjeissa viestintä nähdään muutoksen työkaluna, jolloin ei useinkaan oteta huomioon, että muutos itse asiassa rakennetaan ja rakentuu viestinnän kautta.

Lähettäjän näkökulmasta muutoksen tyyppiä ja muutokseen sisältyviä riskejä voidaan arvioida esimerkiksi kuviossa 1 olevan nelikentän avulla. Kuviossa pystysuuntaan on mallinnettu muutoksen oletettua voimakkuutta ja vaakasuuntaan muutoksen kattavuutta. Nämä on puolestaan suhteutettu niiden vaikutukseen päivittäiseen toimintaan ja arvioon siitä, kuinka suuri riski muutokseen sisältyy.



Kuvio 1. Muutoksen voimakkuus ja laajuus suhteessa sen oletettuihin vaikutuksiin.

Kuviota voidaan soveltaa sekä suunniteltujen muutosten että suunnittelemattomien muutosten viestinnän tarkastelussa. Lähtökohtana on, että toimintaa sivuavat vähittäiset muutokset eivät juurikaan häiritse normaalia arkea eivätkä aiheuta välittömiä riskejä. Tällöin viestinnän suunnittelun tarve muutoksen näkökulmasta on vähäisempää kuin ydintoimintaa koskevissa radikaaleissa muutoksissa, jotka vaikuttavat koko organisaatioon ja sisältävät samalla paljon riskin aineksia. Näissä tapauksissa viestintää tulee suunnitella erityisen tarkasti, koska viestinnällä pystytään parantamaan muutoksen hallittavuutta ja ehkäisemään tilanteen pahenemista ja mahdollista kriisiytymistä.

Vastaanottajanäkökulmasta muutosviestintää on aina 1970-luvulta saakka tutkittu sisäisen viestinnän tyytyväisyyskyselyin. Tällaisia kyselyitä tehdään säännöllisin väliajoin muutosviestinnän osana. Tämän tyyppisiä kyselytutkimuksia edustavat myös Anna-Kaisa Mäen (2010) ja Johanna Haagan (2012) aluehallinnon uudistuksen viestintään liittyvät tutkimukset. Vaikka viestinnän tehokkuuden mittaaminen koetaankin usein ongelmalliseksi, kyselyjen tulosten avulla voidaan kuitenkin kartoittaa muutoksen kokemista organisaation jäsenten näkökulmasta ja samalla korostaa viestinnän merkitystä ylimmälle johdolle. Näin voidaan myös varmistaa, että viestintä otetaan muutoksessa paremmin huomioon. (Johansson &

Heide 2008: 293.) Tarkastelen seuraavaksi kahta usein käytettyä muutosmallia viestinnän kannalta.

Perinteiset muutosmallit ja viestintä

Kuten jo yllä olen todennut, tunnetuimpana vaiheittaisen muutoksen mallina pidetään Kurt Lewinin (1951) kolmen askeleen muutosmallia. Malli on toiminut monien muiden mallien lähtökohtana, mutta samalla sitä on pidetty nykyorganisaatioihin liian yksinkertaisena ja sopivana lähinnä mallintamaan pieniä muutoksia vakaisissa olosuhteissa (ks. esim. Jabri 2012: 12). Burnesin (2004: 978) näkemyksen mukaan mallin kritisoijat kuitenkin näkevät sen liian kapeasti. Burnes toteaa, että Lewinin teoreettisista näkemyksistä nostetaan tyypillisesti esiin vain kolmivaiheinen muutosmalli. Mallin vaiheet ovat sulattaminen (*unfreeze*), muutoksen toteuttaminen (*change*) ja vakiinnuttaminen (*refreeze*). Sulattamisvaiheessa lähdetään organisaation nykytilasta, jota pyritään horjuttamaan viestinnän avulla siten, että muutokselle saadaan ymmärrystä ja perusteita. Toteuttamisvaiheessa suunniteltu muutos pyritään viemään läpi, mutta sen vaikutuksia kartoitetaan jatkuvasti toimintatutkimuksen avulla. Vakiinnuttamisvaiheessa muutoksen jälkeinen tila vakiinnutetaan siten, että paluu entisiin toimintamalleihin estetään ja tehdään ei-toivottavaksi. Mallin mukaan pelkkä yksilön käyttäytymisen muuttaminen ei anna pysyvää tulosta, vaan muutoksen vakiinnuttaminen vaatii organisaation kulttuurin, normien ja käytäntöjen muuttamista. Huomattavaa on, että kolmivaiheinen malli nojaa kiinteästi Lewinin kenttäteoriaan, ryhmädynamiikan mallinuksisiin ja toimintatutkimukseen menetelmänä, joten sitä ei pitäisi tarkastella niistä erillisenä. (Burnes 2004: 985–986.)

Lewinin malli ei ole lähtökohtaisesti viestintämalli, vaan se keskittyy ryhmäpsykologiaan ja yksilön ja ryhmän väliseen suhteeseen. Tästä huolimatta on selvää, että jokaisessa kolmessa vaiheessa vaaditaan omanlaistaan suunniteltua viestintää. Esimerkiksi sulattamisvaiheessa muutosta on perusteltava ja muutoksen visioista, sen strategisista vaiheista ja seurauksista on kerrottava selkeästi. Samoin koko toteuttamisvaihe perustuu viestintään, jolla saadaan organisaation jäsenet sitoutettua muutokseen ja ottamaan käyttöön uudet toimintatavat. Toteuttamisvaiheessa myös tieto muutoksen etenemisen vaiheista ja välitavoitteiden saavuttamisesta kiittäminen ovat tärkeitä. Vakiinnuttamisvaiheeseen taas liittyy esimerkiksi muutoksen seurannasta informoiminen. Vakiinnuttamista voidaan tehdä myös kertomalla siitä, mitä positiivisia seurauksia muutos toi mukanaan. Samoin muutoksen siirtäminen uudeksi rutiiniksi vaatii viestintää. (Vrt. Heiskanen & Lehikoinen 2010.)

Suomessa Leif Åberg (2000; 2006) on esitellyt Rowleyn ja Roewensin (1996, 2007) muutosmallia jatkuvan toiminnan parantamisen mallina. Kyseessä on dynaaminen malli, jossa on yllä kuvattua Lewinin mallia mukailevat vaiheet. Nämä vaiheet eivät kuitenkaan välttämättä seuraa toisiaan johdonmukaisesti lineaarisessa järjestyksessä, ja mallinnuksessa käytetään kaaoksen käsitettä muutoksen edellytyksenä. Mallin vaiheet nähdään toistuvina ympyröinä, ylöspäin kiertyvänä spiraalina, jossa jokaisen kierroksen jälkeen seuraava ympyrä päättyy edellistä korkeammalle, lähemmäksi tavoitetilaa. Aluksi nykytila kyseenalaistetaan, josta seuraa hallittu ”kaaos”. Tämän jälkeen vakuutetaan organisaation jäsenet muutoksen tarpeesta, eli siirrytään muuntumistilaan. Tästä jatketaan puolestaan innostamisen kautta kohti hallinnan ja kontrollin tilaa, jota vahvistamalla taas päästään lopulta tasapainotilaan. Muutoksen suuntaa ohjaavat visiotyö ja vision viestiminen sekä yhdessä pohditut ja sisäistetyt arvot. Perusajatuksena on, että jokaisen ympyrän kierroksen jälkeen organisaatio on oppinut jotakin uutta ja sillä on näin paremmat valmiudet kohdata uusia haasteita. (Ks. esim. Åberg 2006: 123–125; Rowley & Roewens 2007.)

Viestinnän kannalta Rowleyn ja Roewensin malli vaatii retorista otetta. Jos muutoksen mahdollistaa hallittu kaaos, täytyy nykytila kyseenalaistaa taitavasti, esimerkiksi argumentoimalla tulevista muutoksista, joista ei selvitä nykyisellä tavalla toimia. Tämä täytyy kuitenkin tehdä niin varovasti, että organisaatio ei päädy todelliseen kaaokseen vaan pysyy kaaoksen partaalla valmiina muuttumaan. Myös innostaminen vaatii retorista otetta: muutoksen jälkeisestä tulevaisuudesta tulee muodostaa tavoiteltava kuva, ja muutoksen perustelujen tulee olla vahvasti esillä. (Rowley & Roewens 2007: 140–167.) Uutta suuntaa vahvistavassa viestinnässä on Åbergin (2006: 125) mukaan tärkeää käydä arvokeskustelua, jotta yksilöiden arvot ohjaisivat heitä ratkaisutilanteissa oikeaan suuntaan. Myös palautteella on tärkeä rooli muutoksen vahvistamisessa.

Sekä Lewinin että Rowleyn ja Roewensin muutosmallit tuntuvat sisältävän ajatuksen, että viestintä on työkalu, jonka avulla muutos toteutetaan. Tästä ajattelumallista seuraa Johanssonin ja Heiden (2008: 292) mukaan väistämättä se, että muutosvastarinnasta tulee keskeinen kysymys muutosjohtamisessa. He korostavat, että kun viestintä nähdään työkaluna, silloin myös pidetään itsestään selvänä, että tehokkaalla viestinnällä voidaan aina pienentää muutosvastarintaa ja luoda muutoshalukkuutta (emt.). Viestintä ja tieto eivät kuitenkaan välttämättä poista muutoksen toteuttamiseen liittyviä ongelmia (Jabri 2012: 232). Viestinnän rooli nähdään toisin, kun muutosvastarintaa käsitellään sosiaalisena ilmiönä, jota ylläpidetään tietyissä organisaation taustakeskusteluissa. Tutkijat, jotka ymmärtävät viestinnän sosiaalisesti konstruoituna prosessina, lähtevät siitä, että organisaatiossa käydään monenlaisia keskusteluja, joista muutosta vastustavat keskuste-

lut muodostavat luontevan osan. Muutosvastarinta muodostuu siitä tuesta, jota muutosta vastustava keskustelu saa organisaatiossa. Muutosta voidaan edistää nostamalla avoimesti esiin näiden keskustelujen taustalla piilevät oletukset ja arvioimalla näitä uudelleen. Näin voidaan tarjota muutosta vastustaville taustakeskusteluille uusi näkökulma ja uusi konteksti, ja näistä keskusteluista voi tulla muutoksen voimavara. (Ford, Ford & McNamara 2002: 108, 113; Jabri 2012: 232.)

Aluehallinnon uudistus ELY-keskusten viestinnän osalta

Tässä artikkelissa raportoitu tutkimus on osa Etelä-Pohjanmaan Kulttuurirahaston rahoittamaa monitieteistä hanketta ”Viestinnän hyvät käytänteet muuttuvassa organisaatiossa – tarkastelussa aluehallinnon uudistus” (2010–2013). Hankkeen tavoitteena on selvittää, miten uusien ELY-keskusten työntekijät ovat kokeneet aluehallinnon uudistukseen liittyvän viestinnän Etelä-Pohjanmaalla ja Pohjanmaalla ennen uudistusta ja sen jälkeen. Tarkastelussa korostuvat etenkin viestinnän haasteet laajassa uudistuksessa. Hankkeessa on myös tarkoitus mallintaa jatkuvien organisaatiomuutosten vaikutuksia viestinnän suunnitteluun ja toteutukseen valtionhallinnon kontekstissa, ja näin siinä yhdistyvät viestinnän ja hallinnon tutkimuksen näkökulmat.

Tässä artikkelissa käytän aineistona huhtikuussa 2011 Vaasan, Seinäjoen, Helsingin ja Turun ELY-keskuksille suunnatun kyselyn avoimien kysymysten vastauksia (ks. Haaga 2012). Kysely oli jatkoa ennen uudistusta joulukuussa 2009 tehtyyn kyselyyn (ks. Mäki 2010), ja siinä kartoitettiin mm. työntekijöiden näkemyksiä toimivan viestinnän ehdoista, uudistuksen viestinnän onnistumisesta ja uusien viestintäkäytänteiden vakiintumisesta. Avoimissa kysymyksissä kysyttiin, mihin asioihin työntekijät ovat uudistuksessa mielestään voineet vaikuttaa ja millä tavalla he itse edistävät tiedonkulkua. Lisäksi vastaajilla oli mahdollisuus antaa yleisiä kommentteja otsikon *Vapaa sana* alla.

Tämän artikkelin yhtenä tavoitteena on yhdistää edellä luvussa 3 kuvattujen mallien edustamaan funktionaaliseen viestinnän tutkimuksen traditioon piirteitä tulkitsevasta näkökulmasta (ks. Johansson & Heide 2008: 291). Tästä syystä analyysissä käytetään paljon esimerkkejä, joiden kautta on tarkoitus nostaa esille muutoksen diskurssit eli tavat, joilla muutoksesta ELY-keskuksissa puolitoista vuotta muutoksen jälkeen puhuttiin. Samalla uudistuksen vaiheita päästään arvioimaan paitsi organisaation myös yksilön näkökulmasta. Henkilöstön raportoimia kokemuksia verrataan myös soveltuvin osin Valtiovarainministeriön toteuttaman uudistushankkeen arvioinnin tuloksiin (Valtiovarainministeriö 2011).

Kuten edellä on todettu, muutosviestinnän tutkimuksissa on aina tärkeää määritellä, minkälainen muutos on kyseessä. Kuvioon 1 suhteutettuna vuonna 2010 voimaan astunut aluehallinnon uudistus voidaan luokitella radikaaliksi muutokseksi, joka koskee organisaation ydintoimintoja. Se kosketti kaikkea aluehallinnon toimintaa ja näin ollen siihen liittyi suuria riskejä. Siksi uudistuksen suunnitteluun kokonaisuutena ja myös sen viestinnän suunnitteluun oli kiinnitettävä erityistä huomiota. Uudistusta voidaan myös luonnehtia *episodimaiseksi muutokseksi*, koska sillä oli tarkoin suunniteltu alku ja tavoiteltu loppukohta. Seuraavaksi pohdin aluehallinnon uudistuksen toteutusta Lewinin ja Rowleyn ja Roewensin mallien pohjalta.

Uudistuksen tavoitteiden tunnettuus ja henkilöstön kokemat vaikutusmahdollisuudet

Lewinin muutosmallissa muutos lähtee liikkeelle sulattamisvaiheesta, jossa aluksi kerrotaan organisaation jäsenille muutoksen tavoitteista ja perusteluista. Samoin Rowleyn ja Roewensin mallissa lähdetään nykytilan kyseenalaistamisesta, jonka avulla vakuutetaan organisaation jäsenet muutoksen tarpeesta eli siirrytään muuttumistilaan. (Rowley & Roewens 2007: 148–149.) Huhtikuussa 2011 muutoksen tavoitteista ja perusteluista nousivat kyselyn avointen kysymysten vastauksissa esiin lähinnä uudistukselta odotetut taloudelliset säästöt, mutta sekä niitä että uudistuksella tavoiteltuja synergiaetuja kommentoitiin kyselyn vastauksissa lähinnä negatiiviseen sävyyn. Muutoksen perustelujen välittämisen ja vision luomisen voidaan kuitenkin puhtaan tiedonvälittämisen kannalta katsoa onnistuneen hyvin, koska henkilöstöllä on tietoa niistä, mutta motivoinnin kannalta lopputulos ei kuitenkaan vaikuta tyydyttävältä, koska tavoitteita ei nähdä tavoittelemisen arvoisina.

- (1) Työntekijät ovat joutuneet uudistuksessa koville, ei pelkästään alueellistamisen vuoksi vaan siihen ympäryn tuottavuuden vuoksi. Lisääntyvä epävarmuus ja liian suuret työtaakat eivät lisää millään lailla aluehallinnon uudistukselle pisteitä vaikkakaan ne eivät liity toisiinsa, mutta ne kuitenkin tehtiin samaan aikaan. Tiedottaminen on ollut sekalaista ja ellet ole perehtynyt asioihin, asiat menivät sekaisin ja kaikki liittyi kaikkeen. Eli viestinnän selkokielisyys ja yksikertaisuus on erittäin tärkeää. Ei kaikilla ole aikaa/halua lukea selvityksiä siitä ja tästä, se on jo moneen kertaan todettu.
- (2) ELY:n myötä työntekijöitä on alettu rasittaa kaiken maailman kyselyillä. Vastasin tähän huolimattomasti koska tuottavuusohjelman seurauksena

työtehtävät lisääntyvät ja kaikki tehdään puolivillaisesti. Sinänsä aihe on tärkeä.

- (3) [...] yleisesti ottaen olen sitä mieltä, että koko uudistus on ihan torso. On yhdistetty virastoja, joiden toiminnalla ei ole mitään synergiaetua toisilleen. Asiakkaat ja oma henkilökunta vieläkin ihan hukassa näin puolen-toista vuoden jälkeen
- (4) En ymmärrä koko aluehallinnon uudistusta? Mitä järkeä oli laittaa elinkeino-, ympäristö- ja tiepiiri samaan virastoon? Mitä yhteistä niillä on? Mitä säästöä tai parempaa asiakaspalvelua saadaan aikaan?

Esimerkeistä 1–4 käy ilmi, että henkilöstölle on kerrottu uudistuksen tavoitteista ja heidän näkemyksiään on myös kysytty ja kartoitettu. Muutoksen tavoitteiksi on kerrottu esimerkiksi säästöt ja parempi asiakaspalvelu (ks. myös Valtiovarainministeriö 2011). Ongelmaksi kuitenkin koettiin se, että samaan aikaan oli käynnissä useita muutoksia, joiden viestintä sekoittui keskenään. Tietoa on myös ollut saatavilla esimerkiksi erilaisissa selvityksissä, mutta henkilöstöllä ei ole ollut aikaa perehtyä niihin. Esimerkeistä 3 ja 4 voidaan havaita, että ne synergiaedut, joita eri virastojen yhdistymisestä odotettiin, eivät ainakaan henkilöstön näkemysten mukaan olleet toteutuneet vielä puolitoista vuotta uudistuksen jälkeen.

Aluehallinnon uudistus oli suunniteltu muutos, joka oli ylhäältä ohjattu ja toteutettiin organisaation eri tasoilla laadittujen suunnitelmien mukaisesti (Valtiovarainministeriö 2011). Edellä kuvattujen mallien mukaisesti myös tälle muutokselle tyypillistä oli viestinnän näkeminen välineenä. Muutosprosesseissa ja erityisesti opaskirjallisuudessa korostetaan viestinnän suhteen kolmea seikkaa. Nämä ovat:

- että muutoksessa on tärkeää varmistaa organisaation jäsenten laaja osallistuminen muutoksen valmisteluun, jolloin jäsenet tuntevat tulevansa otetuksi huomioon ja kuulluksi ja sitoutuvat näin muutokseen ja tukevat sitä.
- että tietoa jaetaan mahdollisimman laajasti ja avoimesti, hyvissä ajoin ja pohditaan eri vaihtoehtoja
- että viestitään muutoksen visiosta ja tarkoituksesta, joiden avulla muutos perustellaan (Johansson & Heide 2008: 292).

Sekä aluehallinnon uudistuksen arvioinnista että ennen muutosta ja muutoksen jälkeen ELY-keskusten henkilöstölle tehtyjen kyselyjen vastauksista ilmeni, että aluehallinnon uudistuksen suunnittelussa viestintä oli huomioitu juuri yllä kuvatulla tavalla (Valtiovarainministeriö 2011; Haaga 2012). Myös osa huhtikuussa

2011 kyselyyn vastanneista raportoi osallistuneensa erilaisissa ryhmissä muutoksen valmisteluun (ks. esimerkit 5–7).

- (5) Osallistuin kahden ELY-keskuksen perustamissuunnitteluun ns. muutosryhmissä - mihinkään ei voinut vaikuttaa.
- (6) Olin jäsenenä erilaisissa muutoksia valmistelemissä työryhmissä, kaikki turhaan. Olen katkera.
- (7) Aluehallinnon alkumetreillä joka puolella puhuttiin ja kirjoitettiin, että myös työntekijöillä on mahdollisuus vaikuttaa uudistukseen. Eipä tullut yhtään asiaa, jossa aidosti olisi voinut vaikuttaa. Varsinkin, kun meille kerrottiin joissakin asioissa muuta kuin mikä oli uudistuksen lopputulos. Henkilöstön asema ja mielipiteiden kuuleminen näyttävät olevan suosittuja aiheita, joista esimiehet ja päättäjät mielellään työntekijöille puhuvat, mutta ne eivät johda mihinkään silloin, kun asioista on jo etukäteen sovittu/päätetty tai työntekijöiden mielipiteet eivät ole esimiesten/johdon ajatusten mukaisia.

Kuten esimerkeistä havaitaan, uudistuksessa oli pyritty osallistamaan työntekijöitä uudistusprosessiin suositusten mukaisella tavalla (ks. myös Valtiovarainministeriö 2011: 53–54). Vastauksista kuitenkin näkyy myös Jabrin (2012: 232) esittämä havainto, että pelkällä tiedolla ei voida poistaa muutoksen toteuttamisen ongelmia. Osallistumisen tavoite eli se, että henkilöstö tuntisi itsensä huomioon otetuksi ja kuulluksi, ei vastausten perusteella toteutunut. Vastaaajien kokemuksen mukaan uudistuksen suunnitteluvaiheessa dialogista viestintää on käytetty lähinnä monologisiin tarkoituksiin, jolloin erimielisyyden ilmaisuilla ei ole ollut vaikutusta (ks. Jabri 2012: 35). Ne vastaajat, jotka kertoivat voineensa vaikuttaa johonkin, kokivat vaikuttaneensa lähinnä omiin työtehtäviinsä.

Laajojen valtakunnallisten uudistusten osalta lieneekin hankalaa ajoittaa henkilöstön osallistamista niin, että kaikki kokisivat voineensa vaikuttaa suuriin linjauksiin. Esimerkin 7 vastauksesta voidaan myös päätellä, että esimiehet ja päättäjät olivat viestineet henkilöstölle aluehallinnon uudistuksen visiosta ja tarkoituksesta, mutta samalla annetut lupaukset vaikuttamismahdollisuuksista koettiin tyhjiksi. Dialogisen konsensuksen rakentamisen ei nähty toteutuneen. Ongelmallisena voidaan pitää myös sitä vastaajan kokemusta, että etukäteen kerrotut asiat eivät pitäneet paikkaansa. (Ks. Valtiovarainministeriö 2011: 53–54.)

Kaaoksen partaalla organisaatiokulttuurit kohtaavat

Lewinin kolmivaiheisen mallin toisessa vaiheessa kyse on muutoksen toteuttamisesta, jota Rowleyn ja Roewensin mallissa luonnehditaan muuntumistilaksi, jossa organisaation jäseniä pyritään innostamaan ja ottamaan käyttöön uudet toimintatavat. Rowleyn ja Roewensin (2007: 152–153) mallissa tätä vaihetta luonnehditaan kaaoksen partaalla olemiseksi.

- (8) Aluehallinnon muutos tehtiin vähäisellä valmistelulla. Vuosi 2010 oli lähinnä kaoottinen. Asiakkaat kaikkosivat, koska eivät tietäneet, missä heidän aisoitaan hoidetaan. Työntekijät kamppailivat tietojen puutteessa: Tiedottaminen puutteellista ja muutokset niin suuria, ettei niitä yksinkertaisesti olisi voitu tiedottaakaan tarpeeksi. Esim. taloushallinnon yhdistäminen ELYn sisällä ja osittainen ulkoistaminen johtivat tilanteeseen, jossa maksuliikenne oli useita kuukausia täysin pysäyksissä. Vuonna 2011 vieläkin takkuillaan osittain samojen asioiden kanssa.
- (9) Tiedottamisen ongelma on ollut myös se, että asiat muuttuvat, eikä muutoksista tiedoteta, tai tieto on jossain intrassa, mitä kukaan ei hoksaa haakeakaan. Asiakkaat ovat tosi pulassa, koska vaihde ei vastaa tai yhdistää väärin paikkoihin. Uudistuksessa tiedotettu ilmeisesti liian vähän, koska asiakkaat eivät tiedä missä heidän asiansa hoidetaan nyt. Uudistus on hyvä esimerkki siitä miten asioita (muutoksia) ei saisi hoitaa. Minulle on tullut enemmän minulle kuulumattomia puheluita kuin minulle kuuluvia puheluita. Nyt kun yli vuosi on kulunut muutoksesta, pitäisi asioiden jo sujua myös viraston sisällä.

Esimerkit 8 ja 9 kuvaavat, kuinka muutos oli vaikuttanut ja keväällä 2011 vaikutti edelleen organisaation jäsenten päivittäiseen toimintaan. Molemmista kommentteista myös käy ilmi, että muutoksen vakiinnuttaminen oli vielä kesken, eli muutostilasta ei vastaushetkellä oltu vielä siirrytty hallinnan ja kontrollin tilaan. Haasteeksi osoittautui myös henkilöstön näkökulmasta se, että hallinnon uudistuksesta tiedottaminen pelkästään organisaation sisällä ei riitä, vaan myös asiakkaille pitäisi saada tietoa uusista toimintatavoista.

Lewinin mallissa nostetaan esiin tarve muuttaa organisaation kulttuuria, normeja ja käytäntöjä yksilön toimintatapojen lisäksi. Kun uudistuksessa yhdistetään useampia kulttuureita, muutoksen toteutuminen voi olla hidasta, ja asioita pitäisi käsitellä yhdessä eksplisiittisesti. Åberg (2006: 125) puhuu tässä yhteydessä arvo keskusteluista, joiden käymisen tavoitteena on, että kun arvoja pohditaan yhdessä, ne sisäistetään ja ne ohjaavat todennäköisesti toimintaa haluttuun suuntaan.

- (10) ELY-keskusten "työtehtävät" ovat hyvin erilaisia. Eivät liity keskenään mitenkään yhteen. Asiakkaan mahdotonta ymmärtää missä hänen asioita hoidetaan. Jokaisella vastuualueella täysin erilainen "työkulttuuri". Tiedon kulku takkuilee. Kukaan ei tiedä mitä toisen vastuualueen töistä. "Mahdoton yhtälö".
- (11) Asiakkaiden on erittäin hankala löytää oikeaa henkilöä ELYstä. Pienempi organisaatio aikaisemmin helpotti yhteydenottoa, kun kaikki organisaatiossa tiesi kenelle asia kuuluu.

Esimerkit 10 ja 11 havainnollistavat erilaisten toimintakulttuurien kohtaamista. Aiemmissä virastoissa oli kussakin omat toimintatapansa, ja pienemmästä kokonaisuudesta suurempaan siirtyminen koetaan haasteellisena. Vastaajat eivät myöskään raportoi, että heillä olisi ollut varsinaista vuorovaikutusta muita vastuualueita edustavien henkilöiden kanssa. Yhteys syntyy lähinnä väärässä paikassa olevien asiakkaiden kautta.

Avoimien kommenttien perusteella organisaation sisällä kaksi suurinta uudistuksen suhteen koettua ongelmaa vaikuttivat olevan uudistuksen nopea tahti, laajuus ja hallitsemattomuus, ylempien tahojen välinen epäselvä työnjako ja poliittisuus sekä uudistusten kasautuminen.

- (12) Uudistus tehtiin liian nopealla aikataululla ja monet asiat otettiin käyttöön ihan "raakileina", valitettavasti. Meidän ELY -keskuksen toimintaan se ei vaikuttanut niinkään, mutta postin kulussa on huomannut, että kaikki ELY -keskukset eivät ole tietoisia, mitä asioita heillä oikein hoidetaan [...] Kaikki ministeriöt tulisi ottaa mukaan kehittäessä toimintaa esim. [...] työryhmässä, ei edustajaa ollenkaan MMM:n ja Mavin puolelta. Siellä ollaan kehittämässä omaa vastaavaa. Ministeriötasollakin tämä "unohdetaan, mitkä ministeriöt on mukana tässä hiekkalaatikoleikissä", eikä haluta tai en tiedä, mistä se johtuu, kaikki saman pöydän ääreen, onko se nyt niin mahdotonta. Missä tuottavuustavoittelu on, kun moniin päällekkäisyyksiin on varaa tai tehdään uudistuksia ja sitten huomataankin, että eihän tämä toimikaan, kun valmistelu ei ole ollut tarpeeksi kattava. Poliittiset ratkaisut sanelevat liiaksi toimintaa. Meidän tulisi nyt saada tämä toiminta sujumaan ja vasta sitten suunnitella sitä ELYjen ja AVIen yhdistämistä, josta jo nyt puhutaan.

Esimerkissä 12 otetaan esiin uudistuksen keskeisiä kipupisteitä. Samat ongelmat on tuotu esiin myös Valtiovarainministeriön ALKU-hankkeen arvioinnissa (2011: 167, 170). Arvioinnissa keskeisiksi ongelmiksi on todettu mm. yhteen hallituskauteen rajatun aikataulun tiukkuus, valmistelun monitahoisuus (mm. työmarkkinaosapuolten mukanaolo), useamman ministeriön antamat ohjeet sekä yksiköiden johtajien kyky muutosjohtamiseen ja kyky ottaa muutosjohtajan rooli (emt.). Ku-

ten esimerkki 12 osoittaa, henkilöstö on ymmärtänyt ongelmien lähteet ja näkee uudistuksen osana uudistusten ketjua, jatkuvaa prosessia, jossa Tsoukasin ja Chian (2002) näkemyksenkin mukaan yksi muutos johtaa vääjäämättä kohti seuraavaa. Esimerkissä myös ilmaistaan valmius siirtyä kohti asioiden parempaa hallintaa omin toimin.

Hallintaa ja kontrollia kohti

Rowleyn ja Roewensin (2007: 158–159) mallissa muutoksen toteuttamisen vaiheessa hallinnan ja kontrollin tilaa vahvistamalla on tarkoitus päästä kohti uutta, korkeampaa tasapainotilaa. Lewinin mallissa taas kiinnitetään huomiota yksilön ja ryhmän toimintaan. Esimerkkejä muutoksen haltuunotosta yksilön ja pienryhmän tasolla on havaittavissa vastauksissa kysymykseen siitä, millä tavalla henkilöstö itse huolehtii viestinnän sujumisesta.

- (13) Kerron asioista eteenpäin. Infotilaisuuksissa esitän kysymyksiä, vaikka itse olisinkin jo tietoinen asioista. Olen huomannut, ihmiset sekoittavat, kun käytetään vain E,Y,L lyhenteitä. Pitäisi puhua selkokielellä, kun muutoksia on paljon ja asiat ovat sekaisin.
- (14) Pyrin jakamaan omassa ryhmässäni työskentelevien kanssa sellaisen tiedon, mistä arvelen olevan hyötyä muillekin kuin minulle.
- (15) Jakamalla saamaani sähköpostia edelleen niille joita asia myös koskee.
- (16) Kertomalla työkavereille ajankohtaiset asiat sekä lähettämällä tärkeimmistä asioista sähköpostia.

Esimerkit 13–16 kertovat henkilöstön pyrkimyksestä siirtyä muuntumistilasta kohti uutta tasapainoa. Asiat pyritään saamaan toimimaan mahdollisimman hyvin olemalla itse aloitteellisia tiedonkulun varmistamisessa. Myös hajautettuun viestintävastuuseen liittyvät riskit kuitenkin tiedostetaan ja omaan rooliin voidaan suhtautua ironisesti (ks. esimerkit 17 ja 18).

- (17) Kerron kahvihuoneessa kaikki epämääräiset huhut, jotka olen kuullut
- (18) Pidän puskaradiota päällä
- (19) Pyrin avoimuuteen ja ennakoivaan tiedon jakamiseen. Kun henkilöstöllä on tietoa, edes jotakin, niin väärät huhut eivät lähde liikkeelle eikä tule syytöksiä salailusta.

- (20) Pitkät sähköpostiviestit, jossa jossittelua ovat turhan tuntuksia. Tiedotus lyhyemmäksi ja vasta sitten kun on päätöksiä on tehty.

Esimerkit 19 ja 20 muodostavat mielenkiintoisen vastakohtaparin. Esimerkissä 19 esimies kuvaa, miten hän pyrkii tekemään tehtävänsä mahdollisimman hyvin ja tiedottamaan avoimesti huhujen välttämiseksi. Tämäntyyppinen ennakoiva ja avoin viestintä voidaan kuitenkin kokea myös turhana, jolloin reaktio voi olla esimerkin 20 kaltainen: tietoa halutaan vasta, kun päätökset on tehty. Jokaisen organisaation jäsenen tarpeisiin yksilönä on viestinnällä vaikea vastata, vaikka ryhmätasolla oltaisiinkin tyytyväisiä.

Keskitetyn viestintätoiminnon roolia muutosviestinnän toteuttamisessa pidetään usein ratkaisevana. Erityisesti muutosmalleissa, joissa viestintä nähdään työkaluna, ihannetilana pidetään sitä, että organisaation johto kantaa jakamattoman vastuun viestinnästä. Viestintävastuu kuitenkin yleensä jakautuu delegoituna linjasuhteiden mukaisesti siten, että kunkin vastualueen johtaja on vastuussa oman alueensa viestinnästä. (Ks. Åberg 2000: 247.) Kaikilla vastualueiden johtajilla ei kuitenkaan ole samanlaisia edellytyksiä vastata viestinnästä. Myös uudistushankkeen arvioinnissa yhtenä ongelmana nostettiin esiin se, että osa yksiköiden johtajista ei ollut ymmärtänyt rooliaan muutosjohtajina (Valtiovarainministeriö 2011: 170). Vaikuttaa siis siltä, että ainakin osa yksiköiden johtajista on nähnyt itsensä pikemminkin muutoksen kohteena kuin aktiivisena toimijana. Aluehallinnon uudistuksen monimutkaisuus, poliittisuus ja usean ministeriön osallisuus näkyvät seuraavissa keskitettyyn viestintään liittyvissä kommentteissa (esimerkit 21–24).

- (21) Hallinnon tiedotus sekä sisäisesti että ulkoisesti on ollut surkeaakin surkeampaa, ja sisäinen tiedotus on kerrassaan puutteellista, mikä vaikeuttaa arkipäivän työntekoa, koska oikeat toimintatavat eivät ole selvillä.
- (22) ELYn viestintä luokatonta, ei osata käyttää edes suomenkieltä, miksi haaveilla ruotsinkielisen osaamisesta. Viestintäyksikkö pitäisi lopettaa tarpeettomana ja siirtää viestintä vastuualueille.
- (23) ELYn viestintää on kehitettävä ja selkeytettävä. Internetsivut ovat sekavat, samoin intrasta on vaikea löytää tarvitsemansa.
- (24) Viestintästrategia/suunnitelma puuttunee? Kenellä oikeuksia ja mihin saakka? Työnjako epäselvä kai jo viestintää hoitavienkin välilläkin? Organisaatiota koskevia ristiriitaisia viestejä tulee [...]. Tiedotus hoidetaan usein viime hetkellä esim [...] edellisenä päivänä virka-ajan jälkeen lähetetyllä viestillä [...]. Jne...

Esimerkeistä 21–24 voidaan päätellä, että ELY-keskusten viestintätoiminnassa ja yhdistyneiden yksiköiden keskinäisessä työnjaossa koettiin olevan puutteita. Li-

säksi haasteena koettiin sekä ulkoisen että sisäisen viestinnän hoitaminen tyydyttävällä tavalla. Henkilöstöllä oli siis selvästi tietyt odotukset keskitettyä viestintää kohtaan, mutta jo edellä mainituista ongelmista johtuen, viestintä ei täysin vastannut odotuksia. Mielenkiintoista on, että esimerkeissä ei kuvata eri vastuualueiden välistä vuoropuhelua ja sen toimivuutta ongelmien ratkaisemisessa, vaan keskitytään viestinnän käytännön ongelmiin. Esimerkissä 22 vastaaja kaipaa takaisin aiempia toimintatapoja, joihin palaaminen Lewinin mallin mukaan tulisikin estää, jotta muutos juurtuisi normaalitoiminnaksi. Esimerkissä 24 vastaaja tuntuu olevan selvillä siitä, mistä ainakin osa vastaushetken viestintäongelmista johtuu ja mitä siitä seuraa. Tältä osin etukäteissuunnittelu ei ole johtanut toivottuun tulokseen, vaan toimintatavat ja vastuut on selvitettävä uudistuksen jälkeen.

Pohdintaa

Tämän artikkelin tavoitteena on ollut tarkastella aluehallinnon uudistuksen viestintää erilaisten muutosmallien pohjalta. Samalla pyrkimyksenä on ollut tuoda esiin huhtikuussa 2011 esiin tullutta henkilöstön muutospuhetta ja verrata sitä uudistushankkeen arvioinnin tuloksiin (ks. Valtiovarainministeriö 2011). Vuonna 2010 toteutettu aluehallinnon uudistus on hyvä esimerkki nykyisestä muuttuvassa ja dynaamisessa toimintaympäristössä toteutetusta hallinnonuudistuksesta. Koska uudistus kohdistuu valtionhallintoon, sillä on ollut lähtökohtaisesti painolastinaan byrokraattisen rakenteen ja erilaisten vastuutahojen aiheuttama toiminnan jäykkyys. Uudistus on ollut laaja, ja siinä on ollut mukana monen eri ministeriön alaisia viranomaisyksiköitä. Lisäksi uusi hallintorakenne on rikkonut aiempia ministeriöiden välisiä työnjaollisia rajoja. Uudistus on myös osunut ainakin osittain päällekkäin usean muun uudistuksen kanssa, ja uudistuksen toteutustahti on ollut sen laajuuteen nähden nopeaa. Kaikki nämä uudistuksen piirteet ovat lisänneet toteutusvaiheen haastavuutta sekä muutoksen johtamisen että myös muutosviestinnän kannalta.

Mitä uudistuksesta voidaan siis muutosmallien ja henkilöstökommenttien pohjalta oppia? Ensinnäkin uudistuksen kokonaisvision tulisi olla positiivisempi, jotta henkilöstön olisi helpompi omaksua se ja sitoutua siihen. Valtionhallinnon säästö-tavoitteet eivät motivoi, jos ne joko uhkaavat omaa työpaikkaa tai lisäävät jäljelle jäävän henkilöstön työtaakkaa. Jos eri viranomaisten lisääntynyt yhteistoiminta koetaan pikemminkin lisätyönä kuin resurssina, senkin argumenttivoima uudistuksen puolesta jää heikoksi. Henkilöstölle pitäisi siis voida viestiä selkeästi motivoiva tavoite uudistuksen hyödystä, ja yksiköiden johtajien tulisi ottaa selvä rooli muutokseen sitoutuneina muutosjohtajina. Lisäksi eri vastuualueiden välille

pitäisi synnyttää aitoa vuorovaikutusta, jonka avulla olisi mahdollista korjata havaittuja puutteita tiedonkulussa ja synnyttää uutta, yhteistä toimintakulttuuria.

Uudistuksen toteuttamisen linjaukset pitäisi myös suunnitella selkeästi etukäteen, ja henkilöstön pitäisi voida vaikuttaa toteuttamistapoihin ja aikatauluihin. Aluehallinnon uudistusta oli suunniteltu vuodesta 2006 alkaen, ja osalla henkilöstöstä oli ollut mahdollisuus osallistua suunnitteluryhmien toimintaan, mikä olikin asetettu uudistuksen suunnitteluvaiheessa tavoitteeksi (Valtiovarainministeriö 2011). Tästä huolimatta vaikutusmahdollisuuksien puute koettiin laajalti turhauttavana. Vastauksista voi päätellä, että uudistuksessa ei pyrittykään dialogiseen konsensukseen, vaan dialoginen viestintä palveli lähinnä monologisia tarkoituksia, eli toisin sanoen vastaajat kokivat, että vain samanmielisyyden ilmaukset haluttiin kuulla ja ottaa huomioon (ks. Jabri 2012: 35). Uudistuksen poliittiset lähtökohdat ja eri ministeriöiden erilaiset linjaukset nähtiin syinä siihen, että uudistus ei käytännön tasolla ajoittain tuntunut olevan kenenkään hallinnassa. Henkilöstön osallistumisella haetaankin usein juuri ratkaisuja käytännön tason kysymyksiin ja sen kautta yritetään tunnistaa potentiaalisia ongelmia.

Muutosvastarintaa pidetään suunnitellun muutoksen tyypillisenä ongelmana, ja sitä pyritään ehkäisemään avoimella, sisällöltään oikealla ja oikea-aikaisella viestinnällä. Myös aluehallinnon uudistuksen osalta muutosvastarintaa pyrittiin ehkäisemään runsaalla viestinnällä. Uudistuksella oli esimerkiksi omat verkkosivut, käytössä oli useita selvityksiä ja intranetissä oli tarjolla runsaasti informaatiota. Tästä huolimatta henkilöstön kommentteista jää kuva, että tiedon tarjonta ja tarve eivät kaikilta osin kohdanneet. Erityisesti saatavilla olevan tiedon liiallinen määrä ja sijainti laajoissa selvityksissä sekä jo kerrotun tiedon muuttumisesta viestiminen koettiin ongelmallisina.

Vuoden 2011 keväällä tehdyn kyselyn perusteella voidaan päätellä, että muutoksen vakiintumisvaihe ei ollut vielä puolitoista vuotta uudistuksen jälkeen kovin pitkällä, vaan uudistuksen koettiin olevan joiltakin osin keskeneräinen. Silti henkilöstökommenteissa nousi jo esiin oletetun seuraavan muutoksen kohde. Muutosten toteuttamisessa onkin haasteellista ymmärtää muutoksen vaatima aika. Erityisesti ryhmätasolla normien ja arvojen muuttuminen ja yhteisten toimintatapojen löytyminen voi viedä pitkän aikaa. Lewinin mallissa puhutaan vanhoihin toimintatapoihin palaamisen ehkäisemisestä, mikä saattaa henkilöstön kokemuksen mukaan olla kuormittavaa ja turhauttavaa. Osassa vastuuepäselvyyksistä saattaa olla kyse vanhojen ja uusien toimintatapojen päällekkäisestä soveltamisesta. Uuden muutoksen tuominen keskeneräisen muutoksen päälle saattaa helposti johdattaa organisaation kriisitilanteeseen, koska muutoksen tuoma lisärasitus voi laimauttaa normaalin toiminnan.

Myös keskitetyn viestintätoiminnon osalta henkilöstön kommentit kertovat uudistuksen keskeneräisyydestä. Esimerkiksi verkkosivujen käyttöongelmat voivat kertoa yhdistämisaikojen tiedottamisen ja normaalitoiminnan viestinnän yhtäaikaista läsnäolosta. Henkilöstölle yhdistettyjen organisaatioiden ja uuden organisaation viestintävastuut eivät vaikuttaneet kovin selkeiltä vielä keväällä 2011. Toki viestintää on myös helppo syyttää muutosten tuomista negatiivisista puolista, vaikka kyseessä ei olisikaan viestintäongelma. Henkilöstön kommentteista nousee myös esiin halua ottaa vastuuta tiedonkulusta, erityisesti oman yksikön ja omien alaisten osalta. Varsinkin esimiehien osalta oman roolin näkeminen tiedonkulun edistäjänä saattaa auttaa muutoksen onnistumisessa ratkaisevasti (ks. myös Valtiovarainministeriö 2011: 170). Työntekijäpuolella taas puskaradion logiikan ymmärtäminen voi edesauttaa muutokseen sopeutumista.

Organisaatioviestinnän tutkimuksessa puhutaan nykyisin paljon viestinnästä sosiaalisesti konstruoituna prosessina (ks. esim. Ford, Ford & McNamara 2002: 108, 113). Tämän tulkinnan mukaan muutoksen kokeneissa organisaatioissa on yleensä läsnä sekä muutoksen tunnustavaa ja sitä kannattavaa että muutosta vastustavaa puhetta. Näiden puheiden ja niiden organisaatiossa saaman tuen kautta päästään käsiksi siihen, mitä piileviä oletuksia ja odotuksia näiden puhetaiposten taustalla on. Muutosta voidaan parhaiten edistää tarttumalla piileviin taustaoletuksiin ja viestimällä niihin liittyvistä asioista. Tällä tavoin muutosta vastustavista taustakeskusteluista voi myös tulla muutoksen voimavara, jolla ratkotaan muutokseen liittyviä käytännön tason ongelmia. (Ford, Ford & McNamara 2002: 108, 113; Jabri 2012: 232.)

Tässä artikkelissa esitetyt esimerkit osoittavat, että aluehallinnon uudistuksen osalta on käynnissä erilaisia taustakeskusteluja, jotka perustuvat monenlaisiin taustaoletuksiin. Näitä oletuksia voi syntyä aiempien taustaorganisaatioiden toimintatavoista, tiedon puutteesta, johtamisongelmista tai käytännön asioiden toimimattomuudesta. Näiden keskustelujen esiin nostaminen voi myös olla yksi muutoksen vaihe, jonka jälkeen tilanne vakiintuu uudistuksen osalta. Vaikka organisaatioissa aina onkin kriittisiä ääniä, joita on syytä kuunnella, jossain vaiheessa ne siirtyvät koskemaan nykytilaa muutoksen sijasta. Tässä kohtaa sisäisen viestinnän toimivuuden tutkimisella yleensä ja avoimilla kysymyksillä erityisesti on roolinsa, vaikka viestinnän onnistumisen mittaaminen kokonaisuutena onkin vaikeaa.

Lähteet

- Burnes, B. (2004). Kurt Lewin and the Planned Approach to Change: A Re-appraisal. *Journal of Management Studies* 41: 6, 977–1002.
- Elrod, P. D. II & Tippett D. D. (2002). The ‘Death Valley’ of Change. *Journal of Organizational Change Management* 15, 273–291.
- Elving, W. J. L. (2005). The Role of Communication in Organizational Change. *Corporate Communications: An International Journal* 10: 2, 129–138.
- Ford, J. D., Ford, L. W. & McNamara, R. T. (2002). Resistance and the background conversations of change. *Journal of Organizational Change Management* 15: 2, 105–121.
- Haaga, J. (2012). Sisäisen viestinnän onnistuminen aluehallinnon uudistamishankkeen toteuduttua. Vaasan yliopisto. Viestintätieteet. Pro gradu –tutkielma.
- Heiskanen, M. & Lehikoinen, S. (2010). *Muutosviestinnän voimapaperi*. Helsinki: Talentum.
- Jabri, M. (2012). *Managing Organizational Change. Process, Social Construction and Dialogue*. New York: Palgrave Macmillan.
- Johansson, C. & Heide M. (2008). Speaking of change: three communication approaches in studies of organizational change. *Corporate Communications An International Journal* 13: 3, 288–305.
- Lewin, K (1951). *Field theory in social science*. New York: Harper and Brothers.
- Mäki, A-K. (2010). Muutos viestinnän haasteena. Henkilöstön viestintätyytyväisyys aluehallinnon uudistuksessa. Vaasan yliopisto. Viestintätieteet. Pro gradu –tutkielma.
- Rowley, Robin M. & Roewens, Joseph J. (2007). *Organize with Chaos. Putting Modern Chaos Theory to Work in your own Organisation. A New Science Perspective of Business Management and Change*. 3. painos, 1. painos julkaistu 1996. Gloucestershire: Management Books Ltd.
- Ströh, U. & Jaatinen, M. (2001). New approaches to communication management for transformation and change in organizations. *Journal of Communication Management* 6, 148–166.
- Tsoukas, R. & Chia, R. (2002). On Organizational Becoming: Rethinking Organizational Change. *Organization Science* 13: 5, 567–582.
- Valtiovarainministeriö (2011). Hiljainen radikaali uudistus. Aluehallinnon uudistamishankkeen arviointi. *Valtiovarainministeriön julkaisuja* 11/2011. Helsinki.

Weick, K. E. & Quinn, R. E. (1999). Organizational change and development. *Annual Review of Psychology* 50, 361–386.

Åberg, L. (2000). *Viestinnän johtaminen* Helsinki: Inforviestintä Oy.

Åberg, L. (2006). *Johtamisviestintää! Esimiehen ja asiantuntijan viestintäkirja*. Helsinki: Inforviestintä Oy.

5 VIESTINNÄN ONNISTUMINEN ALUEHALLINNON UUDISTUKSEN TOTEUDUTTUA

Johanna Haaga

Johdanto

Muutostilanne jättää aina jälkensä organisaatioon tai työyhteisöön, ja moni asia vaikuttaa siihen, miten muutos koetaan. Viestintä on yksi näistä osatekijöistä, joilla voidaan vaikuttaa esimerkiksi työntekijöiden kokemuksiin muutoksesta. Viestinnän, erityisesti hyvin toimivan viestinnän avulla voidaan vähentää muutostavastaisuutta ja epävarmuutta, jota muutostilanne työntekijöissä aiheuttaa (Bordia ym. 2004: 512–514). Muutoksen toteuttamisella ja muutoksen jälkeisillä toimintatavoilla on merkityksensä, sillä muutokset työelämässä kuluttavat työntekijöitä (Hämäläinen 2011: 32). Siksi on oleellista kiinnittää huomiota oikeanlaiseen viestintäkäytäntöön jo muutosvaiheessa.

Tutkimuksen taustalla on tilanne, jossa vuonna 2007 alkanut valtion aluehallinnon uudistushanke (ALKU) muokkasi aluehallintoa muodostaen aluehallintovirastot ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Nämä uudet virastot ja keskuksat hoitavat nyt entisten TE-keskusten, alueellisten ympäristökeskusten, ympäristölupavirastojen, tiepiirien ja työsuojelupiirien työsuojelutoimistojen tehtäviä. Hankkeen myötä valtion aluehallinnon viranomaisten roolien, tehtävien, ohjausten ja aluejakojen oli määrä selkeytyä sekä aluehallinnon kansalais- ja asiakaslähtöisyyden, tuloksellisuuden ja tehokkuuden parantua. Uudistuksen toteutumisvaihe käynnistettiin 1.1.2010, jolloin uudet virastot ja keskuksat aloittivat toimintansa. (Valtiovarainministeriö 2011a.) Tässä tutkimuksessa tarkastellaan Helsingin, Turun, Vaasan ja Seinäjoen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY) työntekijöiden kokemuksia viestinnästä muutoksen toteutumisvaiheen jälkeen. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää viestinnän onnistumista työyhteisön kokeman muutostilanteen toteuduttua.

Uudet järjestelyt ELY-keskuksissa aiheuttivat muutoksia työympäristöön uusien toimenkuvien ja jopa uusien työpaikkojen myötä, ja samalla tuli ajankohtaiseksi muutosviestintä sekä viestintätäytyväisyys ja yleensäkin viestinnän sujavuus. Anna-Kaisa Mäen (2010) tekemässä pro gradu -tutkielmassa tarkasteltiin viestintätäytyväisyyttä Vaasan, Seinäjoen ja Oulun ELY-keskuksissa joulukuussa 2009 tehdyn kyselyn pohjalta. Tuolloin muutos oli edelleen suunnitteluvaiheessa. Tut-

kimus paljasti, etteivät työntekijät olleet täysin tyytyväisiä muutosviestintään, etenkin viestien aikatauluttamisen näkökulmasta. Joitakin huomioita tuli myös viestintävajeesta ja vähäisistä omista vaikutusmahdollisuuksista muutoksen aikana. (Mäki 2010.) Tässä tutkimuksessa selvitetään, millaisena viestintä koetaan nyt, kun uudistus on takanapäin ja muutosten kohteet ovat enemmän arkipäivää työntekijöiden työssä.

Viestinnän onnistumisen tekijät

Työyhteisö ei pystyisi toimimaan ilman viestintää. Viestinnän avulla työyhteisön toimintaa tuetaan, eli viestintä nähdään operatiivisena palveluiden ja tuotteiden tuottamisen välineenä. Viestinnällä on myös tärkeä rooli työntekijän perehdyttämisessä työhön ja työyhteisöön, joten viestintää tarvitaan myös työyhteisöllisessä kiinnittämisessä. Viestintä nähdään myös vuorovaikutuksen välineenä, sillä ihmiset ovat sosiaalisia, ja viestintä on siten väline näiden sosiaalisten tarpeiden tyydyttämiseen. Yksinkertaisimmillaan viestintää työyhteisössä tarvitaan kertomaan yhteisön tapahtumista, jolloin viestintä on puhtaasti informoivaa. (Åberg 1996: 63.)

Viestinnän onnistumisessa on kyse työyhteisön jäsenten kokemuksista siitä, millaista viestintä on ja voisiko sitä parantaa. *Viestintäilmasto* on termi, joka kuvaa työntekijöiden käsityksiä organisaation viestintään liittyvistä toiminnoista. Termi myös kuvaa työyhteisön jäsenten tunteita siitä, miten avoimesti he voivat viestiä keskenään työyhteisössä. Avoimessa viestintäilmastossa esimiehet ja työntekijät ovat avoimia uusille ideoille ja kysyvät toistensa mielipiteitä. Toimivassa viestintäilmastossa esimies myös ottaa kritiikkiä vastaan alaisiltaan ja reagoi siihen. Suvaitsevassa viestintäilmastossa ihmiset ovat rohkaistuneita kommunikoimaan avoimesti ja kohtelemaan työtovereitaan ystävällisesti ja kunnioittaen. Negatiivisessa ilmastossa vaikutukset ovat oletettavasti päinvastaiset. (Kreps 1990: 194–196; Faules & Pace 1994: 100–107.)

Viestintätyytyväisyys

Viestintätyytyväisyys kuvastaa osaltaan sitä, millainen viestintäilmasto työyhteisössä on. Viestintätyytyväisyydellä tarkoitetaan yleistä tyytyväisyyttä saatuun tietoon sekä mahdollisuuksiin tulla kuulluksi ja vaikuttaa omassa työyhteisössä. Yleensä kyse on henkilökohtaisista kokemuksista ja tuntemuksista, jotka syntyvät vertaamisesta omiin odotuksiin. (Juholin 1999: 70.) Saattaa esimerkiksi olla, että työntekijä on tottunut käyttämään sähköpostia tehokkaasti ja kanssaviestijät ovat myös omalta osaltaan olleet aktiivisia. Kun tilanne ei esimerkiksi uudessa työpai-

kassa olekaan samanlainen, saattaa työntekijä kokea tyytymättömyyttä viestintään. Työyhteisön työntekijät arvioivat viestinnän onnistumista muun muassa viestinnän käyttösyiden ja vaikutusten perusteella, jolloin myös vaikutusten arviointi liittyy viestintätyytyväisyyteen. (Tukiainen 1999: 2.)

Tässä tutkimuksessa tutkittiin viestintätyytyväisyyttä muun muassa sen kautta, millaiseksi työntekijät kokevat eri viestintäkanavien kautta tulleen tiedon määrän. Esimerkiksi ennalta odotettavaa on, että esimiehiltä, johdolta, luottamusmiehiltä ja kokouksista saatu tieto ei läheskään aina täytä niitä odotuksia, joita työntekijöillä on (Ikävalko 1999: 47). Helposti voisi ajatella, että viestintävajetta pystyisi vähentämään lisäämällä sisäistä viestintää. Ajatus on kuitenkin väärä, sillä mikäli sisäistä viestintää lisätään rajattomasti, eteen tulee ongelmia tiedon liian määrän takia. Tietoa kulkee ja sitä jaetaan liian paljon seulomatta ja järjestämättä, jolloin tiedon tarvitsijan on yhä vaikeampaa löytää olennaiset ja tärkeät viestit lisääntyneestä tietojen tulvasta arvokkaan tiedon hukkuessa tietotulvaan (Åberg 2002: 182; Koski 1998). Toisaalta viestinnän liiallinen rajoittaminen saattaa johtaa sanomien muuttumiseen tai viestinnän laiminlyömiseen (Rogers & Agarwala-Rogers 1976: 90–93). Haasteellista työyhteisölle näyttäisikin olevan löytää juuri se sopiva suhde viestinnän ja työntekijöiden odotusten välillä.

Viestinnän sujuminen

Työyhteisössä työskentelee sekä viestinnän ammattilaisia että muita työntekijöitä, joilta odotetaan viestinnällisiä taitoja arkipäiväisten asioiden hoitamiseksi. Viestinnän ammattilaisten tehtävänä on huolehtia, että tietoa on saatavilla ja että keskustelufoorumeita on riittävästi työntekijöiden käytössä. Viestintäammattilaiset toimittavat myös sisäisiä julkaisuja ja huolehtivat sisäisen verkon tiedontarjonnan eri painotuksilla riippuen organisaatiosta. Usein organisaatiossa luodaan verkostoja organisaation eri puolilta avuksi viestinnän ammattilaisille. Nämä verkostot koostuvat muun muassa paikallisista johtajista, assistenteista tai henkilöstöosastoilla työskentelevistä henkilöistä. Yleensä verkostotiedottaja toimii kaksisuuntaisena tiedonvälittäjänä, sillä hänen tehtävänä on välittää koko työyhteisöä koskevat asiat omaan yksikköön, mutta myös kiinnostavan ja tarpeellisen tiedon välittäminen omasta yksiköstään koko yhteisölle. (Juholin 2009: 168.)

Viestintä ei ole kuitenkaan ainoastaan ammattilaisten asia, vaan kuuluu jokaiselle työyhteisössä (Juholin 2009: 32). Jatkuvat muutostilanteet organisaatiossa ja työyhteisössä johtavat siihen, että tieto ja viisaus eivät ole enää ainoastaan johdon yksinoikeus vaan koko henkilöstön kriittinen resurssi. Sama pätee myös viestintään, jonka osaaminen on noussut keskeiseksi osaksi yleistä ammatti- ja liiketoimintaosaamista. (Heiskanen & Lehikoinen 2010: 15.) Suurimmalle osalle työnte-

kijöitä viestinnän käsitteistö on vierasta, ja he mieltävät viestinnän kuuluvan ai-noastaan viestintäyksikölle (Juholin 2007: 41). Työntekijöiden viestinnän perus-teiden osaaminen on kuitenkin tärkeää koko työyhteisön viestinnän onnistumisek-si. Vaikka organisaatiossa on osaava viestintähenkilöstö, viestintä saattaa epäon-nistua viestin vastaanottajan osaamattomuuden vuoksi. Todellisuudessa viestit eivät usein mene perille lähetetyssä muodossa, vaan ne suodattuvat ja muuntuvat ihmisten motivaation, havaintojen ja kuuntelutottumusten kautta. (Juholin 1999: 53.)

Myös valtionhallinnon viestintäsuosituksissa on maininta siitä, että jokaisella työntekijällä on vastuu etsiä itse tarvitsemaansa tietoa. Työntekijöiden on myös välitettävä itsellään oleva olennainen tieto niille, jotka sitä tietoa tarvitsevat. (Val-tioneuvoston kanslia 2011: 22.) Aina viestinnälle ei ole kuitenkaan tarpeeksi ai-kaa varattuna, sillä työyhteisön jäsenet hoitavat viestinnän yleensä muiden päivit-täisten töiden ohella. Sen vuoksi työntekijöillä ei välttämättä ole aikaa tai halua viestiä saati tietoa kaikista viestintäkäytännöistä. (Zaremba 1993: 5.)

Jotta työntekijät pystyvät viestimään mahdollisimman tehokkaasti, nousee esiin koulutuksen tarve etenkin juuri viestintäkanavien käytössä. Henkilöstöä pitäisikin säännöllisesti kouluttaa siinä, mitä järjestelmiä työyhteisössä on käytössä ja mil-laisia odotuksia niiden käyttöön latautuu. Koulutusta pohdittaessa on kuitenkin tärkeä miettiä sen tarvetta. Työntekijät voivat tarvita koulutusta teknisissä taidois-sa tai sitten kaivataan henkilöstökoulutusta siihen, miksi uusia järjestelmiä tai viestintävälineitä tulee käyttää. (Puro 2004: 116.) Uuden teknologian koulutuksen täytyy antaa henkilökunnalle teknologian opetuksen lisäksi myös laajemmat val-miudet suunnitella ja hyödyntää uutta teknologiaa, integroida sitä työprosesseihin sekä ylläpitää ja parantaa sitä (Ruohotie 1996: 119).

Viestien muistettavuus

Työyhteisössä viestien määrä saattaa olla päivittäin runsasta, etenkin muutosvai-heessa ja sen jälkeen. Tällaisessa tilanteessa saattaa syntyä viestitulva, josta vas-taanottajalle ei jää runsauden vuoksi juuri mitään mieleen. Tässä tutkimuksessa kysyttiin vastaajilta, miten hyvin he muistavat vastaanottamiaan viestejä, joista on ollut hyötyä ensinnäkin heidän oman työnsä kannalta, mutta myös uudistushank-keen onnistumisen kannalta. Tutkimalla muistiin jääneitä viestejä saadaan tietoa siitä, miten työntekijät muistavat viestejä etenkin uudessa työpaikassa ja miten se sitä kautta vaikuttaa siihen, miten työntekijät luovat suhteen organisaatioon (Bar-ge & Schlueter 2004: 234). Vaikka Barge ja Schlueter puhuvat uudesta työpaikas-ta ja uusista työntekijöistä, sopii heidän käyttämänsä ajatus mielestäni hyvin myös

tämän tutkimuksen tilanteeseen, sillä monella uudistuksen työntekijällä on uusi tai ainakin erilainen työpaikka ja -ympäristö.

Myös muutosvastarinta saattaa joissakin tapauksissa aiheuttaa viestien muistamattomuutta tai sitä, ettei työntekijä osaa katsoa asioita asiallisella tavalla. Muutosvastarinta on luonnollista käyttäytymistä, joka kyseenalaistaa muutoksen. Se saa aikaan keskustelua muutoksen syistä, tavoitteista ja päämääristä. (Malmi 1994: 112.) Muutoksessa yksilöt eivät vastusta niinkään muutosta, vaan siihen liittyviä menetyksiä jollaisia ovat esimerkiksi aseman tai vallan heikkeneminen. Muutosvastarinnan taustalla saattaa olla myös uskomus nykyisten toimivien työkäytäntöjen menettämisestä ja niiden puolustaminen. (Taskinen 2005: 83–85.) Muutosvastarinnan syitä ovat muun muassa tuntemattoman pelko, pelko pärjäämättömyydestä, palkitsemisen puuttuminen, pelko etujen ja aseman menettämisestä sekä väärinkäsitykset ja tietämättömyys (Mattila 2007: 22–23). Yleisesti muutosvastarinta ilmenee välinpitämättömyytenä, epävarmuutena, korostuneena itsesuojeluna, muiden asioiden priorisointina, informaation torjuntana tai ideologisena ristiriitana (Valtee 2004: 24).

Muutoksen mielekkyys on saatava perusteltua siten, että työntekijät haluavat sitoutua muutokseen sekä ponnistella sen eteen (Strömmer 1999: 88–90). Henkilöstön riittävä osallistuminen ja mahdollisuus vaikuttaa muutoksen eri vaiheisiin auttavat sisäistämään ja ymmärtämään muutoksen tavoitteet ja sen toteutustavat. Tiedottamisen avulla voidaan lisätä työntekijöiden turvallisuuden tunnetta muutoksessa. Muutosvastarinnan vähentämisessä myös koulutuksella on osansa, sillä sen avulla lisätään työntekijöiden osaamista ja vähennetään epäluuloja uusien toimintatapojen kohtaan. (Kuosmanen 2007: 27.)

Viestien muistettavuutta tutkineet tutkimusryhmät löysivät 1980-luvulla paljon yhteneväisiä tekijöitä siihen, miksi tietyt viestit muistui työntekijöiden mieleen toisia paremmin (Stohl 1986; Knapp ym. 1981). Tutkimukset osoittivat, että viestit jäivät paremmin mieleen muun muassa silloin, kun ne vastaanotettiin suullisesti, sillä kuulomuisti on tehokkaampi muistijäljen tekijä kuin näkömuisti. Myös lyhyet ja yksinkertaiset lauseet jäivät paremmin vastaanottajien mieleen. Samaan viestien muotoon liittyy myös se tekijä, että mikäli viestit olivat käskymuodossa, ne todennäköisesti jäivät paremmin vastaanottajien mieleen. (Stohl 1986: 234–235.)

Viestien muistettavuutta tutkitaan usein samassa yhteydessä sosiaalistumisen kanssa. Diskursiivinen sosiaalistumisen lähestymistapa etenkin uuteen organisaatioon liityttäessä keskittää huomion siihen, miten kommunikaatio rakentaa yksilön ja organisaation välistä suhdetta. Tällöin diskurssit ovat upotettuina oleuksiin muun muassa siitä, kuka saa puhua, mistä aiheesta ja minkä kanavan kaut-

ta. (Barge & Schlueter 2004: 234.) Sosiaalistuminen on yksi tärkeä osatekijä, sillä jotta työntekijät viihtyvät uudessa työpaikassaan, pitää heidän tuntea itsensä tervetulleiksi myös työyhteisöön ja sen tapoihin. On tärkeää tietää niin esimiestasolla kuin viestintäyksikössä, millaiset viestit jäävät paremmin työntekijöiden mieleen ja miten parantaa viestien muistettavuutta. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan perehdytä muistettuihin viesteihin niiden rakenteellisten ominaisuuksien kautta, vaan tietosisältöjen kautta. Viestien oikeanlainen rakentaminen ja tietosisältöjen pohtiminen yhdessä kuitenkin lisäävät viestien muistettavuutta ja siten viestinnän onnistumista.

ELY-keskusten viestinnän onnistuminen

Tässä luvussa päästään kyselyn tuloksiin. Viestintäytyytyväisyys, viestien vaivaton eteneminen sekä mieleen jääneet viestien tietosisällöt kertovat kaikki osaltaan viestinnän onnistumisesta. Kyselyn tulokset heijastavat enemmistön mielipidettä, sillä esitän ne moodiluokkina. Joidenkin kysymysten kohdalla laskin myös tulokset prosentuaalisesti, sillä niiden kysymysten kohdalla vastausten prosentuaaliset erot antavat enemmän tietoa tuloksista kuin moodiluokat. Moodiluokkien kanssa käytän samalla myös prosentteja, sillä siten pystyn vertailemaan esimerkiksi kahden saman moodiluokan välillä olevia eroja. Lopuksi kokoan yhteen päätelmät viestinnän onnistumisesta tutkituissa ELY-keskuksissa.

Aineisto

Tutkimuksen aineisto koostuu ELY-keskuksen työntekijöille Vaasassa, Seinäjoella, Helsingissä ja Turussa tehdyn sähköisen kyselytutkimuksen vastauksista. Kyselylomake lähetettiin työntekijöille huhtikuussa 2011. Kyselyyn vastasi 334 työntekijää. Vastauksista 112 oli Helsingistä, 102 Turusta, 60 Vaasasta, 34 Seinäjoelta ja 15 muilta paikkakunnilta. Analyysissä käsittelen muiden kaupunkien työntekijöiden vastauksia yhtenäisenä joukkona neljän muun kaupungin ohella riippumatta siitä, että muiden paikkakuntien työntekijät olivat paljolti myös eri kaupungeista.

Vastaajista naisia oli 177 ja miehiä 145. Vastaajien kokemukset ja mielipiteet eri kaupungeista olivat melko vertailukelpoisia keskenään, sillä vastaajien taustat olivat lähellä toisiaan. Taustatiedot vastaajista löytyvät taulukosta 1.

Taulukko 1. Yleisiä piirteitä vastaajista

	Yleispiirteitä vastaajista				
	Helsinki	Turku	Vaasa	Seinäjoki	Muu
Vastaajia yhteensä	112	102	60	34	15
Keski-ikä	41,44	43,44	38,85	43,82	46,47
Työssäoloaika, ka	3,04	3,53	3,40	3,24	3,73
Esimiesasemassa %	16,2	13,7	21,7	23,5	13,3
Äidinkieli suomi %	89,2	95,1	66,7	97,1	73,3
Äidinkieli ruotsi %	9,9	3,9	33,3	2,9	26,7

Keskimääräisesti vastaajat olivat olleet vastausaikana nykyisessä työssään vain hieman alle neljä vuotta, vaikka keski-ikä kuitenkin vastaajilla on neljänkymmenen ikävuoden molemmin puolin. Kaikkien kaupunkien vastaajista yhteensä 30 oli ollut työssään alle vuoden ja 100 vastaajaa 1–5 vuotta. Uudistushanke lähti käyntiin vuonna 2007, joten vaikuttaa siltä, että reilu kolmannes vastaajista on aloittanut työskentelyn nykyisessä tehtävässään uudistamishankkeen aikana. Tosin työssäoloajan lyhyyteen saattaa vaikuttaa myös se, että uudistuksen myötä uusia työpaikkoja on tullut enemmän, ja nämä vähän aikaa työssä olleet laskevat keskilukua. Myös työntekijöiden toimenkuvat saattoivat muuttua pikkuhiljaa uudistuksen tuomien muutosten vuoksi, joten voi olla, että osa vastaajista on vastannut tähän kysymykseen ajatellen nykyistä toimenkuvaa. Vastauksista kuitenkin huomaa muun muassa myös sen, että vastaajista jopa 54 työntekijää on ollut toimessaan yli 20 vuotta.

Tutkimuksen aineisto kerättiin kyselylomakkeella. Koska tutkittavien joukko oli laaja ja tutkittavat ELY-keskukset sijaittivat eri puolella Suomea, oli kyselylomake tehokkain aineistonkeruumenetelmä. Kysely on myös oikein suunniteltu, ja tehokas aineistonkeruuväline juuri sen vuoksi, että se tavoittaa suuren määrän vastaajia yhtä aikaa (Hirsjärvi & Hurme 1982: 15). Kyselylomakkeessa on käytetty sekä strukturoituja kysymyksiä että avoimia kysymyksiä. Viestintään liittyviä kysymyksiä kyselylomakkeessa oli seitsemän. Kysymyksistä neljässä on käytetty Likertin vastausasteikkoa ja loput kolme kysymystä ovat avoimia kysymyksiä. Likertin vastausasteikoissa asteikot koostuvat joukosta asenneväittämiä, jotka ilmaisevat sekä kielteistä että myönteistä asennetta kysytyyn kohteeseen. Vastaajat arvioivat asenteita asteikolla, joka yleensä on viisiportainen. (Kalliopuska

2005: 117.) Oman tutkimuksen kyselylomakkeessa käytin kahden kysymyksen kohdalla viisiportaista asteikkoa, yhdessä neliportaista asteikkoa ja yhdessä kaksiportaista asteikkoa.

Kyselyaineiston lisäksi aineistona on haastattelu, jossa haastattelin ELY-keskusten viestintäpalvelujen (ELVI) viestintäpäällikkö Ann-Mari Häkkistä ja viestintäasiantuntija Tiina Hietikko-Hautalaa. Heiltä sain taustatietoa ELY-keskusten viestinnän toiminnasta sekä myös ajankohtaista näkemystä ELY-keskusten yhtenäisestä viestintäyksiköstä ja sen toiminnasta.

Menetelmä

Tutkimuksen tutkimusmenetelmä on kvantitatiivinen eli määrällinen. Tilastoin strukturoitujen kysymysten vastaukset SPSS-ohjelmaa käyttäen. Tutkimuksessa pyritään löytämään vastauksia muun muassa siihen, kuinka moni työntekijä on tyytyväinen viestintään eri näkökulmista tarkasteltuna, kuinka hyvin viestintä tavoittaa vastaanottajansa tai millaisia viestisisältöjä työntekijät muistavat vastaanottamistaan viesteistä. Juuri tämäntyyliin kysymyksiin määrällinen tutkimusmenetelmä etsii vastauksia (Vilka 2007: 14).

Monivalintakysymysten vastauksista muodostan moodit eli tyyppiärvot, eli lasken, missä vastausvaihtoehdossa havainto esiintyy useimmin. Tämä on yksinkertaisin tapa muodostaa käsitys enemmistön mielipiteestä, ja siten sen voi olettaa olevan työyhteisön yhteinen mielipide (Vilka 2007: 121). Joissakin vastauksissa eri moodiluokkien saama prosentuaalinen määrä oli lähes sama. Tämän huomioon analyysissä siten, että esitän lähellä olevien vastausten määrät prosentteina ja tulkiten niiden läheisyyttä. Määrällisessä analyysissä ristiintaulukoin vastauksia ja selvitän eroja paikkakuntien välillä.

Kyselylomakkeen kolme avointa kysymystä analysoin määrällisellä sisällön analyysillä. Viestien muistettavuutta käsittelevät vastaukset luokittelen tietosisältöluokkiin, jotka muodostan aineistolähtöisesti, sillä siten valmiit sisältöluokat eivät rajoita liikaa päätelmien ja analyysin etenemistä. Kolmannen, työntekijöiden omaa panosta viestintään selvittävän kysymyksen vastauksen analyysissä käytän niin ikään määrällistä sisällön analyysiä laskemalla, millaisia tapoja työntekijöillä on viestiä omassa työyhteisössään ja miten he kokevat edistävänsä koko viestintäprosessia.

Viestinnän onnistuminen uudistusten toteuduttua

Viestintätyytyväisyys, viestien vaivaton eteneminen sekä mieleen jääneet viestien tietosisällöt kertovat kaikki osaltaan viestinnän onnistumisesta. Seuraavissa luvuissa käyn läpi tuloksia ja nostan niistä esiin huomioita ja poikkeuksia. Lopuksi tiivistän tulokset yhteen taulukkoon.

Työntekijöiden tyytyväisyys viestintään

Työntekijöiden tyytyväisyyttä mitattiin kolmella eri tavalla. Ensiksi tutkittiin sitä, miten tyytyväisiä työntekijät ovat tiedotuksen tapaan. Toiseksi tarkasteltiin sitä, miten tyytyväisiä työntekijät ovat eri viestintäkanavien käyttöön. Kolmanneksi selvitettiin, miten tyytyväisiä työntekijät ovat viestinnän eri osa-alueisiin eri toiminnan tasoilla.

Tulokset osoittivat, että parhaiten on onnistunut viestinnän luotettavuus, jonka kohdalla moodiluokaksi tuli 4 Helsingissä, Vaasassa ja Seinäjoella, eli näissä kaupungeissa enemmistö vastaajista oli osittain sitä mieltä, että viestintä on luotettavaa. Turussa luotettavuus ei ole aivan yhtä hyvällä mallilla kuin muissa kaupungeissa, sillä Turun vastaajat arvioivat luotettavuuden ainoastaan moodiluokkaan 2, eli enemmistö vastaajista oli osittain eri mieltä siitä, että viestintä olisi luotettavaa. Luotettavuus on tärkeä piirre viestinnässä ja siten työntekijöiden tyytyväisyyden rakentamisessa ja muodostumisessa (Zaremba 1993: 4, 14–15), joten se, että iso osa vastaajista kokee viestinnän luotettavaksi työyhteisössä on hyvä merkki.

Huonoiten viestinnän periaatteista ovat toteutuneet selkeys, nopeus, ymmärrettävyys ja ajoitus. Sekä yleisesti että kussakin kaupungissa erikseen tarkasteltuna nämä periaatteet saivat moodiluokaksi 2, eli enemmistö vastaajista oli osittain eri mieltä näiden periaatteiden toteutumisesta. Nämä asiat ovat tärkeitä huomioida, sillä etenkin ymmärrettävyys on tärkeä vielä muutoksen jälkeenkin, jotta uusista asioista saa enemmän irti. Ymmärrettävyyteen vaikuttaa muun muassa oikean viestintäkanavan käyttö. Viestintäkanavien muodostaman viestintäjärjestelmän toimivuus vaikuttaa edelleen työyhteisössä vallitsevaan viestintäilmapiiiriin ja -tyytyväisyyteen (Tukiainen 1999: 50–64). Viestinnän ajoitus ja nopeus toteutuivat työntekijöiden mielestä huonosti myös muutoksen suunnitteluvaiheen aikana (Mäki 2010), joten se on selvästi asia, johon ELY-keskuksissa tulisi panostaa entistä enemmän.

Vastaajien tyytyväisyyttä eri viestintävälineisiin mitattiin siten, että vastaajat saivat vastata viestintävälineen käytön olleen joko sopivaa, liian vähäistä tai että kanavan kautta olisi tullut informaatiota liian paljon. Arvioitavia viestintävälineitä

oli neljätoista ja viidentenätoista vaihtoehtona oli vielä jokin muu. Yleisesti tyytyväisyys kanaviin on hyvää, sillä vastaajien mielestä tietoa on useimmiten tullut sopivasti. Tyytyväisimpiä vastaajat vaikuttavat olevan tiedotustilaisuuksista saatuun tietoon, lähiesimiehen viestintään, kokouksien informaatioon ja viestintään työtovereiden kanssa. Helsingin työntekijät olivat tyytyväisimpiä lähiesimiesviestintään kun taas Turussa, Vaasassa ja Seinäjoella koettiin työtovereiden välinen viestintä onnistuneimmaksi.

Tyytymättömmimpiä vastaajat olivat ilmoitustaulun käyttöön viestintäkanavana, sillä kaikista vastaajista yli puolet pitää sen käyttöä liian vähäisenä. Myös kaupunkikohtaisesti tarkasteltuna ilmoitustaulua on käytetty liian vähän mahdollisiin toiveisiin nähden, sillä myös Helsingissä 56,8 prosenttia, Turussa 53,9 prosenttia, Seinäjoella 50,0 prosenttia ja Vaasassa 63,3 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että ilmoitustaulun kautta tietoa on tullut liian vähän. Vaikka uudet sähköiset viestintämahdollisuudet ottavat sijaa yhä useammassa organisaatiossa, näyttää siltä, että ELY-keskuksissa ilmoitustaulun käyttö olisi edelleen suotavaa ja sitä voisi hyödyntää enemmän.

Kuten monen muunkin kanavan, myös puskaradion käyttö on yli puolen vastaajien mielestä ollut sopivaa. Silti muihin kanaviin verrattuna se eroaa siinä, että sopivasti-vaihtoehdon jälkeen seuraavaksi eniten vastauksia on saanut liikaa-vaihtoehto. Yleisesti jopa 20,1 prosenttia vastaajista on sitä mieltä, että informaatiota on tullut puskaradion kautta liikaa. Erityisesti Helsingin (21,6 %), Turun (23,5 %) ja Vaasan (18,3 %) vastauksista ilmeni, että puskaradion kautta tullutta tietoa on tullut verrattunamuihin kanaviin liikaakin. Liian hyvin toimiessaan puskaradio saattaa myös heikentää työilmapiiriä (Åberg 2002: 175), joten ei ole varmaa, onko puskaradio kovinkaan toimiva näiden kaupunkien vastaajien keskuudessa.

Tutkimuksessa mitattiin myös työntekijöiden tyytyväisyyttä viestintään eri toiminnan tasoilla, jotka olivat valtakunnallinen taso, yksikköjen välinen taso, yksikköiden sisäinen taso, esimiesviestinnän taso ja työntekijöiden välinen taso. Sekä valtakunnallisella että yksikköjen välisellä tasolla jokaisen kaupungin moodiluokaksi muodostui 2 eli tyydyttävä. Tulosten perusteella työntekijät kokevat viestinnän ainoastaan tyydyttäväksi, kun tutkimuskohteena on jokin omaa toimipaikkaa kauempana oleva taho. Sen sijaan yksikköjen sisäisellä tasolla, esimiesviestinnän tasolla ja työntekijöiden välillä viestinnän nähdään olevan hyvää, sillä yleisimmin moodiluokaksi muodostui näillä toiminnan tasoilla 3 eli hyvä. Siten lähi- viestintä koetaan hyvin toimivaksi, mihin saattaa olla syynä se, että tieto on helpommin saatavilla ja toimintatavat ovat samanlaiset.

ELY-keskusten työntekijöistä tyytyväisimpiä viestinnän osa-alueiden toimintaan vaikuttavat olevan Vaasan työntekijät, sillä yli puolet heistä on sitä mieltä, että omassa yksikössä ja työntekijöiden välillä viestintä on hyvää (moodiluokka 3). Myös esimiesviestinnän tasolla lähes puolet vastaajista oli sitä mieltä, että viestintä toimii hyvin. Vaasan vastaajat ovat kuitenkin myös muihin kaupunkeihin verrattuna tyytymättömmimpiä valtakunnalliseen ja yksikköjen väliseen tasoon, sillä myös niissä puolet tai lähes puolet vastaajista vastasi viestinnän näillä tasoilla olevan ainoastaan tyydyttävää (moodiluokka 2).

Turun työntekijät vaikuttavat vastausten perusteella olevan tyytymättömmimpiä yksikön sisäisen tason viestintään. Vaikkakin moodiluokaksi tässä kohden turkulaisten vastauksista osoittautui 3 (37,2 %), moodiluokka 2 oli lähes samansuuruinen, eli siihen kuului 34,9 prosenttia vastaajista. Näin ollen suurin piirtein sama määrä vastaajia pitää yksikön sisäistä viestintää hyvänä ja tyydyttävänä. Jakaantuneisuus yksikön sisällä saattaa olla haitaksi yleiselle työilmapiirille, sillä työyhteisön toimivuuden kannalta olisi hyödyllistä, että kaikilla olisi samat käsitykset viestinnän laadusta.

Työntekijöiden kokemuksen viestinnän sujumisesta

Työntekijöiden kokemuksia viestinnän sujumisesta tarkasteltiin siitä näkökulmasta, miten he itse kokevat edistävänsä tiedonkulkua. Toiseksi tarkasteltiin koulutuksen tarvetta eri viestintävälineiden kohdalla, sillä koulutuksen tarve kertoo osaltaan siitä, että viestintä ei suju aivan yhtä hyvin kuin olisi mahdollista.

Työntekijöiden omaa panosta viestintään tutkittiin avoimen kysymyksen kautta, jonka vastauksista etsin eri tapoja, joilla työntekijät kokivat edistävänsä viestintää. Vastausten mukaan työntekijöiden viestintä oli läheisesti yhteydessä työtovereihin. Vastaajat mainitsivat oman työyhteisönsä jäseniä tai siihen liittyviä sanoja useassa vastauksessa. Työtoverit ja kollegat olivat useimmin mainittuja työyhteisön jäseniä, mutta monessa vastauksessa esiintyi myös ryhmä ja yksikkö. Useimmiten näiden sanojen edessä esiintyi myös sana *oma*. Vastaajien oma panos viestintään kohdistui siis usein tiedon antamiseen omalle ryhmälle ja yksikölle tai omille työtovereille.

Myös viestintävälineet mainittiin useaan otteeseen eri vastauksissa, joten työntekijät kokevat eri välineiden käytön osaksi viestintää. Useimmin mainittu viestintäkanava oli sähköposti. Toiseksi suurin joukko vastaajia mainitsi epävirallisen viestinnän, johon laskin lukeutuvan puskaradion, kahvihuonekeskustelut ja käytäväkeskustelut. Vastauksissa esiintyi kuitenkin kahdenlaista mielipidettä epävirallisen viestintäkanavan käytöstä, sillä toiset vastaukset sisälsivät ajatuksia puska-

radiotoiminnan huonosta vaikutuksesta, kun taas toisissa vastaajat kertoivat pyörittävänsä puskaradiota mielellään.

Vastaukset kertoivat myös siitä, millaisista asioista työntekijät kokevat viestivänsä useimmin. Esille nousi kolme useimmin esiintynyttä sanaa, jotka olivat *ajankohtaisuus*, *tietämys* ja *tärkeys*. Vastauksista ilmeneekin, että mitä ajankohtaisempaa ja tärkeämpää tietämystä vastaajalla on jostakin asiasta, sitä herkemmin hän kertoo sitä eteenpäin ja edistää näin viestintää omalta osaltaan.

Tutkittaessa viestintään liittyvän koulutuksen tarvetta, suurta huolenaihetta ei löytynyt. Yleinen mielikuva on, että koulutusta ei tarvita, vaan ainoastaan pieni prosentuaalinen vastaajamäärä kokee koulutuksen tarpeelliseksi. Jaoin vastaajat ryhmiin ikäluokittain, jonka jälkeen pystyin tarkastelemaan, löytyykö eri ikäluokkien väliltä eroavaisuuksia koetussa koulutuksen tarpeessa. Vastausten perusteella intranetin käytön koulutuksen tarve lisääntyy, mitä varttuneemmasta työntekijästä on kyse. Esimerkiksi 21–30-vuotiaista yksikään ei vastannut tarvitsevansa koulutusta intranetin käytössä, kun taas 29,2 prosenttia 41–50-vuotiaista ja 35,3 prosenttia 51–60-vuotiaista koki tarvitsevansa jonkinlaista koulutusta intranetin käytössä.

Nuoremmilla vastaajilla puolestaan sähköisten tiedotteiden laatiminen vaikuttaa olevan näistä viestintäkanavista eniten koulutusta vaativaa, vaikkakin suurin osa vastaajista sanoikin osaavansa käyttää kyseistä viestintäkanavaa riittävän hyvin. Kuitenkin 32,4 prosenttia alle 20-vuotiaista, 29,4 prosenttia 21–30-vuotiaista ja 27,7 prosenttia 31–40-vuotiaista on sitä mieltä, että koulutusta olisi hyvä saada paremman käytön toivossa. Toinen huomattava ero vastauksissa on tiedotustilaisuuden järjestämisen kohdalla, sillä 21–30-vuotiaista 41,2 prosenttia ja 31–40-vuotiaista 42,6 prosenttia toivovat saavansa koulutusta siihen.

Työntekijöiden muistamien viestien tietosisällöt

Viestien muistettavuutta tutkittiin tässä tutkimuksessa kahdella avoimella kysymyksellä, joissa kysyttiin mieleen jääneitä viestejä sekä uudistuksen onnistumisen kannalta että oman työn kannalta. Muodostin vastauksista sisältöluokkia, jotka selventävät sitä, millaisia viestejä yleisesti muistettiin.

Uudistuksen onnistumisen kannalta muistettujen viestien sisältöluokat olivat uudelleenjärjestelyt (henkilöstöviestit, tulevien toimipaikkojen selveneminen, yksikköjen perustaminen), uudistuksesta informointi (tiedotustilaisuudet, infopisteet, kokoukset, aikataulutus), uudistusta selittävät tekijät (uudistuksen taustatekijät ja tavoitteet) sekä uudistuksen mukanaan tuomat asiat (yhteistyökuviot, synergiaedut, erilaiset ohjeistukset). Oman työn kannalta oleelliset viestit liittyivät si-

sältöluokiltaan työtehtäviin liittyviin muutoksiin (sähköpostitilit, uudet lait ja järjestykset), henkilöstöasioihin (työpaikan säilyvyys, toimipaikan muutto, nimitysviestit, johdon asiat), uudelleenjärjestelyihin (nimimuutokset, strategia) ja yleiseen informointiin (infotilaisuudet, kokoukset, aikataulutus).

Kumpaankin kysymykseen tuli myös paljon negatiivissävytteisiä viestejä, joista kuvastui työntekijöiden tyytymättömyys tilanteeseen ja viestintään. Kun kysymykseen oli yhdistetty sanat uudistus ja hyöty, vastaajat tuntuivat kokeneen sen jotenkin vääränä yhdistelmänä. Monesta vastauksesta välittyi kokemus siitä, että mistään ei ole ollut hyötyä ja että koko uudistus on ollut epäonnistunut. Tällöin negatiivisuus kohdistui enemmän uudistukseen kuin viestintään. Kuitenkin myös viestinnän nähtiin toimineen huonosti, mikä ehkä vaikutti myös uudistuksen onnistumisen kokemiseen. Myös sekavuus mainittiin monessa vastauksessa, mikä kertoo siitä, että viestintä ei ole ollut ymmärrettävää, vaan viestintä on koettu sekavana ja sotkuisena työyhteisössä.

Lopuksi

Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin viestinnän onnistumista aluehallinnon uudistuksen toteutumisvaiheessa. Tavoitteena oli tarkastella viestinnän onnistumista viestintätyytyväisyyden ja viestinnän sujuvuuden kannalta sekä tarkastella muistettujen viestien tietosisältöjä etsien vastauksista viittauksia viestinnän onnistumiseen tai epäonnistumiseen. Tarvetta tutkimukselle oli, sillä aiempi tutkimus osoitti, ettei viestintään oltu tyytyväisiä muutoksen ollessa suunnitteluvaiheessa, ainakaan Vaasan, Seinäjoen ja Oulun ELY-keskuksissa (Mäki 2010). Tärkeää oli selvittää, onko viestintä mennyt parempaan suuntaan nyt, kun uudistus on astunut voimaan. Tutkimuksessa tarkasteltiin Helsingin, Seinäjoen, Vaasan ja Turun ELY-keskusten työntekijöiden kokemuksia ja mielipiteitä. Taulukkoon 2 (ks. sivu 96) on koottu tämän tutkimuksen tulokset.

Avoimien kysymysten vastauksissa ilmeni usein se, että viestintä on sekavaa eikä viestinnästä ole ollut lainkaan hyötyä tai viestintä on hankaloittanut työntekoa. Vastauksia keskenään vertailtaessa kuva ei-täydellisestä viestintäilmastosta vain vahvistuu, sillä viestinnän toteutumisen tapoja tarkasteltaessa selvisi myös, että viestien selkeys, ymmärrettävyys ja kattavuus eivät toteutuneet aivan työntekijöiden toiveiden mukaisesti. Avoimien kysymysten kohdalla saattaa tosin olla kyse myös siitä, että työntekijät hieman liioittelevat kokemuksiaan, sillä avoimissa kysymyksissä saa sanoa vapaasti omat mielipiteensä. Jos kanavaa ei ole aiemmin tarjottu, on tällainen hyvä tapa päästä kertomaan mitä mielessä liikkuu.

Taulukko 2. Havainnot kyselyn tuloksista

Analysoitava asia	Havainnot			
	1. Kanavat, joihin tyytyväisimpiä	Työtoverit	Lähiesimies	Kokoukset
2. Kanavat, joihin tyytymättöimpiä	Ilmoitustaulu	Koulutukset	Sanomalehti	Painetut tiedotteet
3. Viestintä eniten onnistunutta	Luotettavuudessa			
4. Viestintä vähiten onnistunutta	Selkeydessä	Ymmärrettävyydessä	Nopeudessa	Ajoituksessa
5. Viestintä toimii hyvin	Yksikön sisällä tasolla	Esimiesviestintän tasolla	Työntekijöiden välisellä tasolla	
6. Viestintä toimii tyydyttävästi	Valtakunnallisella tasolla	Yksikköjen välisellä tasolla		
7. Viestintää edistetään	Työtovereiden kautta	Viestintävälineiden kautta	Ajankohtaisista asioista	Kertomalla tärkeäksi koettuja asioista
8. Koulutuksen tarve	Intran koulutus (etenkin 51–60-vuotiaat)	Sähköisten tiedotteiden koulutus (etenkin 20-vuotiaat ja alle)	Tiedotustilaisuuksien koulutus (etenkin 21–30- ja 31–40-vuotiaat)	
9. Muistettujen viestien tietosisällöt – hyödyt uudistuksen onnistumiselle	Uudelleenjärjestelyt	Uudistuksesta informointi	Uudistusta selittävät tekijät	Uudistuksen mukanaan tuomat asiat
10. Muistettujen viestien tietosisällöt – hyödyt oman työn kannalta	Työtehtäviin liittyvät muutokset	Henkilöstöasiat	Uudelleenjärjestelyt	Yleinen informointi

Kaupunkeja tarkasteltaessa huomaa, että suurta eroa kaupunkien välillä viestinnän onnistumisessa ei ole. Vaasa, Helsinki ja Seinäjoki olivat lähes tasavertaisia mitattaessa viestinnän onnistumista eri indikaattoreilla. Sen sijaan Turun työntekijät vaikuttivat olevan melko lailla eri mieltä asioista muiden kaupunkien työntekijöiden kanssa, sillä ainakin osilla indikaattoreilla mitattuna viestintä ei toimi yhtä hyvin ja onnistuneesti kuin muissa kaupungeissa. Itse asiassa Turun Sanomat (2011) uutisoi marraskuussa 2011 ELY-keskuksen ja AVI:n tuomista ongelmista ennen kaikkea asiakkaille, mutta myös työntekijöille. Varsinais-Suomen ELY-keskuksen työntekijät toimivat kahdeksassa toimipaikassa, ja muutto yhteisiin tiloihin ajoittuu vasta vuoteen 2013. Tietenkin tällainen hajaantuneisuus toimipaikassa on omiaan haittaamaan myös viestintää, sillä vuoropuhelua ja -vaikutusta ei synny yhtä helposti kuin yhtenäisessä työpaikassa. Tosin artikkelissa mainitaan,

että vuoropuhelu keskuksen toimijoiden välillä on tiivistynyt valtavasti, sillä vuorovaikutus on luontevampaa. Toiveissa on myös, että tilanne paranee, kunhan työntekijät pääsevät yhteisiin tiloihin. (Korkki 2011.) On kuitenkin selvää, että vuorovaikutuksen puute ja hajaantuneisuus aiheuttavat ongelmia työntekijöille. Yhtenä keinona hajaantuneisuuden välttämiseksi olisi muistaa se, että avoin kommunikaatio ja luottamus ovat edellytyksiä työhyvinvoinnille (Stenvall & Virtanen 2007: 13). Tämä sama sääntö voisi toimia hyvänä muistutuksena myös muille työyhteisöille, jotka ovat käyneet läpi muutoksen.

Muutoksia voi tyypitellä monin eri tavoin ja ne voivat johtua monista eri tekijöistä tai ne voivat ilmetä monin eri tavoin (Stenvall & Virtanen 2007: 19). Esimerkiksi ajankohtaiset asiat kuten globalisaatio, paine muuttaa vanhat jäykät organisaatiomallit joustaviksi tiimi- ja verkostomuotoisiksi organisaatioiksi tai kestävän kehityksen ja yhteiskuntavastuun vaatimukset tuovat alati uusia haasteita organisaation johtamiselle ja hallinnolle (Clegg 2003). Aluehallintoa koskevaa muutostarvetta perusteltiin muun muassa työnjakojen selkeyttämisellä ja tarpeettomiksi käyneiden ja käyvien tehtävien karsinnalla. Siten myös ELY-keskusten työntekijöiden kokema muutos perustui syihin, jotka nähtiin työntekijöitä auttavana asiana. ALKU-hanke ja sen mukanaan tuomat uudistukset koskivat nimenomaan koko työyhteisöä.

Sisäisen viestinnän tehtävänä on henkilöstön motivointi ja hyvän ilmapiirin synnyttäminen (Lohtaja & Kaihovirta-Rapo 2007: 14). Tämä tutkimus osoittaa, miten vahva merkitys viestinnän onnistumisella on muutoksen myönteisellä kokemisella ja siitä selviämisenä. Vastaajat, jotka pitivät viestintää sekavana ja epämääräisenä, eivät olleen muutokseenkaan tyytyväisiä. Toiset taas näkivät viestinnän onnistuneena eikä heillä juuri ollut pahaa sanottavaa nykyisestä tilanteesta muutoksen jälkeen. On selvää, että kaikki työntekijät työyhteisössä eivät käyttäydy samantyyppisesti, jolloin tutkimuksessa esille tulleita eriävyyksiä ilmenee. On myös oletettavaa, että vaikka tutkimuksen tekisi missä vaiheessa tahansa, joukosta löytyisi aina niitä, joilla on jotain negatiivista sanottavaa. Viestintä kuitenkin voi lieventää näitä näkökulmia toimiessaan hyvin juuri sen tarkoitusperien mukaisesti.

Riippuu paljon henkilöstä, miten muutos koetaan ja miten nopeasti siitä päästään yli. Muutosvastarinta on hyvin henkilökohtaista ja sen kokeminen voi olla lyhytaikaista tai pitkäaikaista. Joillakin sen vaikutukset saattavat näkyä työssä vuosia, toisia muutos ei liikuta juuri yhtään. Muutoksen jälkeisessä ajassa on kuitenkin varmaa se, että muutos jättää aina jälkensä työyhteisöön.

Lähteet

- Barge, Kevin J. & Schlueter, D. W. (2004). Memorable messages and newcomer socialization. *Western Journal of Communication* 68: 3, 233–256.
- Bordia, P., Hobman, E. Jones, E. Gallois, C. & Callan, V. J. (2004). Uncertainty during organizational change: types, consequences, and management strategies. *Journal of Business and Psychology*. 18: 4, 507–532.
- Clegg, S. (2003). Managing organization futures in a changing world of power/knowledge. Teoksessa H. Tsoukas & C. Knudsen (Toim.) *The oxford handbook of organization theory*. Oxford: Oxford University Press. 536–567.
- Faules, D. F. & Pace, R. W. (1994). *Organizational communication*. 3. painos. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Heiskanen, M. & Lehikoinen, S. (2010). *Muutosviestinnän voimapaperi*. Helsinki: Talentum.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (1982). *Teemahaastattelu*. Helsinki: Gaudeamus.
- Hämäläinen, S. (2011). *Työyhteisön sisäisen viestinnän haasteet organisaation muutoksessa*. Jyväskylän Yliopisto. Julkaisematon pro gradu –tutkielma.
- Ikävalko, E. (1999). *Käytännön tiedottaminen. Yhteisöviestinnän käsikirja*. 4. painos. Helsinki: Inforviestintä Oy.
- Juholin, E. (1999). *Sisäinen viestintä*. Helsinki: Inforviestintä.
- Juholin, E. (2007). *Työyhteisöviestinnän uusi agenda*. Työyhteisöviestintä TYVI 2010. Raportti II. Haaga-Helia ammattikorkeakoulu. Haaga-Helian julkaisusarja. Kehittämöraportteja 1/2007.
- Juholin, E. (2009). *Communicare! Viestintä strategiasta käytäntöön*. 5. uudistettu painos. Helsinki: Infoviestintä.
- Kalliopuska, M. (2005). *Psykologian sanasto*. Helsinki: Otava.
- Knapp, M. L., Stohl, C. & Reardon, K. K. (1981). "Memorable" messages. *Journal of Communication* 31: 4, 27–41.
- Korkki, R. (2011). ELY- ja AVI-keskukset tuonut sekava aluehallintouudistus hämmentää yhä. Jopa virkamiehille epäselvää missä mitäkin hoidetaan. Turun Sanomat 24.11.2011.
- Koski, J. T. (1998). *Infoähky ja muita kirjoituksia oppimisesta, organisaatiosta ja tietoyhteiskunnasta*. Helsinki: Gummerus.

Kreps, G. L. (1990). *Organizational communication*. 2. painos. White Plains, New York: Longman.

Kuosmanen, A. (2007). Johtamis- ja työkuulttuurit organisaatiofuusiossa: tutkimus eräiden HUS:n toimialojen johtamis- ja työkuulttuurien muutoksista 2000–2002. [online]. Kuopion yliopisto. Pro gradu -tutkielma. [Viitattu 13.12.2011]. Saatavissa: <http://www.uku.fi/tht/opinnaytteet/akuosmanengradu.pdf>.

Lohtaja, S. & Kaihovirta-Rapo, M. (2007). *Tehoa työelämän viestintään*. Helsinki: WSOY.

Malmi, A. (1994). Moniammatillisen työryhmän johtaminen asiantuntijaorganisaatioksi. Teoksessa: S. Salo & S. Leisti (Toim.) *Muutos ja johtaminen. Näkökulmia terveydenhuollon murrokseen*. Helsinki. Suomen kuntaliitto.

Mattila, P. (2007). *Johdettu muutos*. Helsinki. Talentum Media Oy.

Mäki, A.-K. (2010). *Muutos viestinnän haasteena. Henkilöstön viestintätyytyväisyys aluehallinnon uudistuksessa*. Vaasan Yliopisto. Julkaisematon pro gradu – tutkielma.

Stenvall, J. & Virtanen, P. (2007). *Muutosta johtamassa*. Helsinki: Edita Prima Oy.

Stohl, C. (1986). The role of memorable messages in the process of organizational socialization. *Communication Quarterly* 34: 3, 231–249.

Strömmer, R. (1999). *Henkilöstöjohtaminen*. Helsinki: Oy Edita Ab.

Taskinen, H. (2005). Oikeudenmukaisuus ja kulttuurien kohtaaminen sosiaali- ja terveysalojen organisaatioiden yhdistämisessä. [online] Kuopion yliopiston julkaisuja. Yhteiskuntatieteet [Viitattu 13.12.2011]. Saatavissa: www.uku.fi/vaitokset/2005/isbn951-27-0365-3.pdf.

Tukiainen, T. (1999). *Yhteisöviestinnän agendamalli. Yhteisöviestinnän merkitykset ja arvostukset ja niiden konstruointi tutkimusmenetelmälliseksi malliksi*. Helsinki: Yleisradio.

Puro, J-P. (2004). *Onnistu viestinnässä*. Helsinki: WSOY.

Rogers, E. M. & Agarwala-Rogers, R. (1976). *Communication in Organizations*. New York: The Free Press.

Ruohotie, P. (1996). *Oppimalla osaamiseen ja menestykseen*. Helsinki: Edita.

Valtee, P. (2004). *Uhkista mahdollisuudeksi. Organisaatiomuutosten toteuttaminen työyhteisön haasteena*. Helsinki: Yliopistopaino.

Valtioneuvoston kanslia (2011). Valtionhallinnon viestintäsuositus. [online] [Viitattu 10.7.2011]. Saatavissa: <http://www.vnk.fi/julkaisut/listaus/julkaisu/fi.jsp?oid=130686>

Valtionvarainministeriö (2011a). [online] [Viitattu 8.2.2011]. Saatavissa: http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/022_alku/index.jsp

Vilka, H. (2007). *Tutki ja mittaa. Määrällisen tutkimuksen perusteet*. Helsinki: Tammi.

Zaremba, A. J. (1993). *Management in a new key. Communication in the modern organization*. 2. painos. Norcross: Industrial Engineering and Management Press.

Åberg, L. (1996). *Viestintä – tuloksen tekijä*. 7. painos. Helsinki: Inforviestintä Oy.

Åberg, L. (2002). *Viestinnän johtaminen*. 2. painos. Helsinki: Inforviestintä.

6 KIELISTRATEGINEN NÄKÖKULMA KAKSIKIELISEEN ORGANISAATIOON

Nina Pilke & Emma Dahl

Johdanto

Tarkastelemme artikkelissamme kaksikielisen viranomaisorganisaation kielellisiä käytänteitä ELY-keskuksia koskevan tapaustutkimuksen valossa. Lähestymme käytänteitä työntekijänäkökulmasta selvittämällä virkamiesten kielitaitoon, kielellisiin haasteisiin, kielenkäyttöön ja vastuuseen liittyviä kysymyksiä. Johdatamme aiheeseen käymällä läpi kielenohjailuun liittyvää keskeistä käsitteistöä organisaatioissa tehtävän kieleen kohdistuvan strategiatyön näkökulmasta. Sen jälkeen selostamme lyhyesti valtion viranomaisen kaksikielisyyttä esittelemällä Suomen kaksikielisyyden yhteiskunnallista ulottuvuutta juridisesta näkökulmasta. Artikkelin empiirinen osa esimerkkeineen perustuu Emma Dahlin väitöskirjatutkimukseen liittyvään raporttiin *Tvåspråkighet i statens regionförvaltning. En rapport om språkligt beteende i fyra myndighetscentraler* (Dahl 2011).

Kielipolitiikasta johdettuihin kielisuunnitelmiin ja niiden seurantaan

Kielenohjailuun liittyvän käsitteistön määrittely on kirjallisuudessa vaihtelevaa, mikä puolestaan heijastuu käytössä oleviin termeihin. Osassa määritelmiä korostetaan kieleen liittyvien ongelmien ratkaisua suunnittelun päämääränä: ”As such language planning is focused on problem-solving and is characterized by the formulation and evaluation of alternatives for solving language problems to find the best (or optimal, most efficient) decision” (Rubin & Jernudd 1971: xvi). Toisissa puolestaan lähdetään kielen ja yhteiskunnan suhteesta ja siihen liittyvistä tietoisista toimista yleensä: ”Kielipolitiikka tarkoittaa kielen tai kielten ja yhteiskunnan välisten suhteiden järjestämistä tietoisilla toimilla. Kielensuunnittelu on näiden toimenpiteiden suunnittelua, täytäntöönpanoa ja arviointia.” (Kotus 2011) Kotimaisten kielten keskuksen sivustolla määritellään samaa käsitettä ruotsiksi hieman eri tavalla, yhteiskunnassa vallitsevista olosuhteista lähtien: ”Språkpolitik innebär att språkförhållandena i ett samhälle regleras genom medvetna åtgärder”. Ruotsissa kielenhuollon yhteistyöelin *Språkvårdsgruppen* (2012) määrittelee kielipolitiikan julkisorganisaatioiden tehtäväksi: ”verksamhet som bedrivs inom ra-

men för offentliga institutioner och som rör språkförhållanden”. Osa tutkijoista ei näyttäisi erottavan kielipolitiikkaa ja kielisuunnittelua toisistaan, ja he viittaavat siihen tällöin termillä *LPP/LPLP – language policy (and language) planning* (esim. Hornberger 2006, Cross 2009; Wright 2007), kun taas osa tekee käsitteiden välillä selvän hierarkiaan perustuvan eron (esim. Takala, Sajavaara & Sajavaara 2000). Hierarkialähtöisessä määrittelyssä politiikka nähdään joko suunnittelun yläkäsitteenä (Ricento 2000: 209; Johansson & Pyykkö 2005: 16) tai osana sitä (Kaplan & Baldauf 1997: 3). Myös käsitteiden laajuudessa on eroa. Kielenohjailu voidaan rajata koskemaan vain tietoista viranomaistoimintaa (ks. esim. Tollefson 1991: 16) tai ulottaa kattamaan myös kieleen liittyvä, prosessien toteutumisen kannalta oleellinen yksilötasolla tehtävä tiedostamaton päätöksenteko (Spolsky 2005; Shohamy 2006: 48).

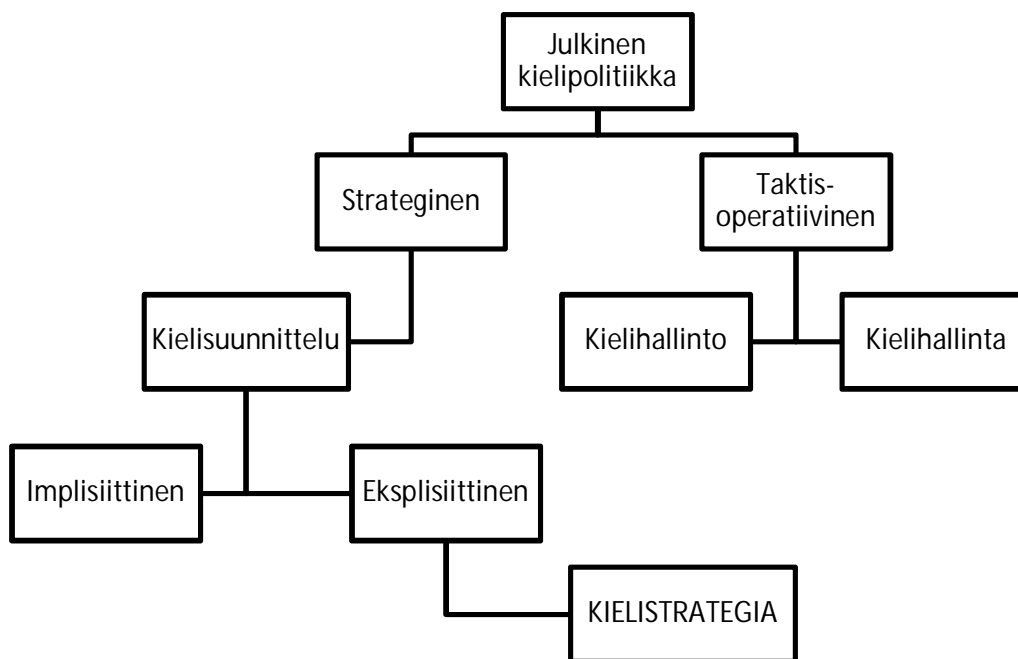
Termistön vakiintumattomuuden ja määrittelyn kirjavuuden taustalla vaikuttaa tutkimusalan suhteellisen lyhyt historia 1960-luvun alusta (Jernudd & Nekvapil 2012), alan monitieteisyys (Wright 2007: 8–12) sekä myös peruskäsitteisiin liittyvät erityispiirteet. Terminologisesta näkökulmasta katsottuna ei kirjallisuuden perusteella aina voi olla varma, viittaako suomenkielinen termi *kielipolitiikka* loppujen lopuksi yhteen vai useampaan käsitteeseen. Englanninkielisistä tutkimuksista löytyvät termit *language policy*, *language politics*, *language planning*, *language management* ja *language governance*, joihin suomalaiset tutkijat viittaavat termeillä *kielipolitiikka* ja *kieli/ensuunnittelu*.

Language politics -käsite, johon viitataan sekä *politics-* että *policy-*ilmauksilla, liittyy kansainvälisissä tutkimuksissa valtion harjoittamaan kieltä koskevaan politiikkaan (esim. miten maahanmuuttajalapsia koulutetaan) sekä myös kielellisiin käytänteisiin ja ideologioihin. Käsite language policy liittyy kielen asemaa, käyttöä ja alaa koskevaan päätöksentekoon (säännöt, ohjeet) sekä kielenpuhujien oikeuksiin. Policy-käsitteen yhteydessä puhutaan valituista perusperiaatteista, suunnasta ja menetelmistä, joilla ohjataan nykyistä ja ennustetaan tulevaa päätöksentekoa. Language planning -käsitteeseen liittyy toisaalta kielen tai kielivariantin rakenteen, sanaston ja oikeinkirjoituksen ohjaus, vakioiminen ja kehittäminen, toisaalta kieleen liittyvän suunnittelun toimeenpano ja seuranta. Språkvårdsgruppen (2012) erottaa rajatun kielenkehitykseen liittyvän toiminnan (*språkvård*) laajemmasta kielen kuvauksesta ja kehittämisestä liittyvästä, usein uuteen poliittiseen tilanteeseen linkittyvästä toiminnasta (*språkplanering*). Vikørin (1988: 68) mukaan kielipolitiikka kattaa poliittiset toimet, joilla vaikutetaan yhteiskunnan kielitilanteeseen, kielisuunnittelun tarjotessa konkreettisen suunnittelu-, toteutus- ja seurantavälineen, jolla voidaan vaikuttaa kielenkäyttöön ja kielen kehittämiseen yhteiskunnassa.

Shohamyn (2009: 185) mukaan kielipolitiikkaa on tehty ”in a personal vacuum”, koska ihmisten kokemukset on harvoin nähty osana kielipoliittista toimintaa. Tämä inhimillinen ulottuvuus on saanut enemmän huomiota uudemmissa tutkimuksissa, joissa on keskitytty siihen, miten ihmiset ”actually carry out the policies, and also how they use languages regardless of declared policies, or perhaps in spite of them” (Shohamy 2009: 186). Language managementin käsite on peräisin 1980-luvun lopulta, jolloin kielisuunnittelun byrokraattisesta ongelmanratkaisukeskeisyydestä siirryttiin laajempaan sosiolingvivistisistä tilanteista lähtevään ajatteluun. Tällöin alettiin ottaa huomioon erilaiset intressit ja ryhmät, viestintätilanteet ja sosiopoliittiset olosuhteet (Spolsky 2009: 5). Spolskyn (2004, 2009) mukaan language policyn alle kuuluvassa language managementin käsitteessä keskeistä on valinnanmahdollisuus, ja siinä on mukana sekä mikro- (perhe) että makrotaso (esim. valtio; laajempi yhteistyö, EU).

Uusimpia kielenohjailuun liittyviä käsitteitä on language governance, jossa yhteiskuntatieteiden hallinnon (*government*) top-down-käsitteestä on siirrytty monimutkaisempaan ja dynaamisempaan hallinnan bottom-up-käsitteeseen (*governance*). Language governancen käsitteessä on keskeistä vuorovaikutus, demokraattinen osallistuminen päätöksentekoon, sosiaalinen pääoma ja vallanjako. (Williams 2007: 13, 59–60) Walsh (2012) käyttää tässä yhteydessä esimerkkinä Irlannin julkisyhteisöjen kielisuunnitelmia (*language schemes*). Näiden suunnitelmien päämääränä on lisätä iirinkielistä palvelua määräajan kuluessa, ja ne ovat syntyneet hallinnon ja julkisen keskustelun ohjatussa vuoropuhelussa. Tutkimalla sitä, mitä suunnitelmat avoimen iirinkielen suosimisen ohella *eivät* sisällä saada kuva myös kieltä koskevasta julkilausumattomasta politiikasta. (Emt.) Ball (1990: 22) katsoo, että tiettyjä visioita ja intressejä suosivat ”policy texts” ovat käytänteitä koskevia lausumia, joiden tavoitteena on tuottaa ideaaliratkaisuja diagnosoituihin ongelmiin.

Sekä language politics että language planning/management/government/governance näyttäisivät edellä esitetyn perusteella liittyvän toimintaan. Language policy puolestaan on perusolemukseltaan staattinen, käsityksiä tai aatetta heijastava suunnitelma (plan of action) tai toimintalinjaus. (Vrt. Koskela, Picht & Pilke 2012.) Tämän artikkelin kannalta keskeinen käsitteistö on esitetty käsitejärjestelmänä kuviossa 1. Kuviossa keskitytään julkisen kielipolitiikan käsitteeseen, joten rinnakkaiskäsite yksityinen kielipolitiikka (ks. esim. King, Fogle & Logan-Terry 2008; Piller 2001) jää tämän tarkastelun ulkopuolelle.



Kuvio 1. Julkinen kielipolitiikka käsitejärjestelmänä

Tässä artikkelissa *julkinen kielipolitiikka* määritellään toisaalta strategiseksi, toisaalta taktis-operatiiviseksi toiminnaksi, jolla julkisyhteisö hoitaa ja ohjaa kielen asemaa ja niiden käyttöön liittyviä sosiaalisia toimintoja. *Kielisuunnittelu* on kielipolitiikkaan pohjautuvaa strategista toimintaa, jolla pyritään vaikuttamaan kielen käyttöaloihin tai omaksumiseen kieliyhteisössä. Organisaatiot voivat dokumentoida ohjeistukset ja käytänteiden kuvaukset eksplisiittisesti kielipoliittisiin strategiadokumentteihin. *Kielistrategia* on kielipoliittinen toimintalinjaus, joka ottaa kantaa kielellisiin käytänteisiin ja ohjaa nykyistä ja ennustaa tulevaa kieleen liittyvää päätöksentekoa. Organisaatiokontekstissa harjoitettava *kielihallinta* määritellään operatiivisen tason taktiseksi toiminnaksi, joka toteuttaa horisontaalista kielipolitiikkaa organisoimalla ja kontrolloimalla kielellisiä käytänteitä ja niihin liittyvää päätöksentekoa sosiaalisessa vuorovaikutuksessa ympäristön kanssa. Jos toimintaa määrittää vertikaalisuus ja siitä puuttuu vuorovaikutteisuus ja kielenkäyttäjien sitoutuminen, on kyse *kielihallinnosta*.

Organisaatioissa kielipolitiikka näkyy toimintaa profiloivina valintoina ja kulttuurina: mikä on ulkoisen ja sisäisen viestinnän kieli, millaista kielitaitoa työntekijöiltä edellytetään, palkitaanko kielitaidosta jne. Yritysmaailmassa kielipoliittisia toimintalinjauksia on tehty jo kauan, ja viime aikoina myös julkisorganisaatioissa on alettu laatia kielistrategioita, joihin on linjattu organisaation kieleen liittyvät

käytänteet. Johansson, Nuolijärvi ja Pyykkö (2011: 12–13) vertaavat standardoitua vuorovaikutusta ja yhtenäistettyä viestintää tuotteeseen, jolla rakennetaan osaltaan yrityksen brändiä. Julkisorganisaatioista esimerkiksi yliopistot, kuntayhtymät ja sairaanhoitopiirit ovat julkaisseet omia *kieliohjelmia* ja *kieliperiaatteita* toimintansa perustaksi. (Ks. Pilke 2012a, 2012b.)

Kielilainsäädäntö viranomaistoimintaa ohjaamassa

Vuoden 2011 lopussa äidinkieleltään suomenkielisiä Suomen kansalaisia oli 4 855 429 ja ruotsinkielisiä 286 273 (Tilastokeskus 2012). Suomen 336 kunnasta 30 on kaksikielisiä. Näissä 18:ssä pääkieli on suomi, 12:ssa ruotsi. Kaksikielisessä kunnassa vähemmistönä olevaan kieliryhmään tulee kuulua vähintään 8 prosenttia väestöstä tai 3000 asukasta. Kielilain (2003/423, 5 §) mukaan viranomaiset toimivat kaksikielisissä kunnissa sekä suomen että ruotsin kielellä kunnan kielisuhteista riippumatta. Yksikielisistä kunnista 19 on ruotsinkielisiä ja loput 287 suomenkielisiä (Suomen Kuntaliitto 2012). Valtion keskushallintoviranomaiset (esimerkiksi ministeriöt) ovat aina kaksikielisiä eli niillä on velvollisuus antaa palveluja molemmilla kansalliskielillä. Valtion viranomaisen alue- ja paikallishallinnon yksikkö on kaksikielinen, jos virka-alueeseen kuuluu kaksikielisiä tai sekä suomen- että ruotsinkielisiä kuntia. (Kielilaki 2003/423, 6 §)

Kielilaki määrittää yleislakina kielellisen palvelun vähimmäistason, ja sen yhtenä tavoitteena on lisätä kaksikielisyyden näkyvyyttä arkielämässä. Viranomaisen toiminnassa korostetaan oma-aloitteisuutta: ”Viranomaisen tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että yksityishenkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä” (Kielilaki 2003/423, 23 §). Kansalaisella on valtion viranomaisen kaksikielisessä yksikössä oikeus käyttää joko suomea tai ruotsia äidinkielestä riippumatta.

Viranomaisen velvollisuudesta huolehtia siitä, että sillä on valmiudet suoriutua kielilain mukaisesti tehtävistään säädetään Julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetussa laissa (424/2003), jota täydentää Valtioneuvoston asetus suomen ja ruotsin kielen taidon osoittamisesta valtionhallinnossa (481/2003). Laissa säädetään virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta ja kielitaidon osoittamisesta sekä viranomaisen velvollisuudesta huolehtia siitä, että henkilöstöllä on työtehtävien edellyttämä tosiasiallinen ja riittävä kielitaito. Kielitaitoa ylläpidetään ja sitä voidaan parantaa järjestämällä koulutusta ja muilla henkilöstöpoliittisilla toimilla. Jos tehtävän kelpoisuusvaatimuksena on korkeakoulututkinto, vaaditaan tehtävään valittavalta henkilöltä kaksikielisessä viranomaisessa viranomaisen virka-alueen väestön enemmistön kielen erinomaista suullista ja

kirjallista taitoa sekä toisen kielen tyydyttävää suullista ja kirjallista taitoa. Vähimmäisvaatimuksen ylittävä kielitaito voidaan katsoa eduksi. (Valtioneuvoston kertomus kielilainsäädännön toteutumisesta 2009, Oikeusministeriö 2005) Lindfors (2009: 52) on todennut, että sekä kaksikielisiä että suomenkielisiä viranomaisia yhdistävä tekijä on se, että ruotsinkielistä palvelua saa vain pyynnöstä ja että sitä keskitetään yhä enemmän:

Ett gemensamt drag både bland de tvåspråkiga och finskspråkiga myndigheterna är att [SIC!] tillgängligheten av att svensk service i dag i allt högre grad erhålls enbart på begäran av kunden. Det är inte en självklarhet att svenskspråkigt material och information tillhandahålls enbart på grund av myndighetens klassificering som tvåspråkig. En annan utveckling är koncentrationen av svensk service inom organisationerna till enskilda språkkunniga tjänstemän, sektioner, avdelningar, försäkringskretsar, serviceenheter och telefonservice.

Viranomaisten suomen- ja ruotsinkielisen palvelun puutteita koskevia valituksia tehdään suhteellisen harvoin, mutta viime vuosina niiden määrä on kasvanut. Yksi syy voi olla se, että kansalaiset ovat aiempaa tietoisempia kielellisistä oikeuksistaan. Kaksikielisten valtion viranomaisten palveluja koskevien seurantatutkimusten yhteydessä ei yleensä ole arvioitu palvelua suomeksi ja ruotsiksi. Suomen- ja ruotsinkielistä palvelua ei ole huomioitu esimerkiksi aluehallintoviranomaisten vuosittain tekemissä kuntien peruspalveluja koskevissa arvioinneissa. Aluehallinnon uudistamishanketta vuonna 2008 valmistelleiden työryhmien tehtävänä oli arvioida myös uudistuksen kielellisiä vaikutuksia. (Valtioneuvoston kertomus kielilainsäädännön toteutumisesta 2009) Tämä tehtävä jäi syvällisen vaikutusten arvioinnin ja palvelut turvaavien käytännön ratkaisujen miettimisen sijaan hyvin yleiselle tasolle:

Kokonaisuutena voidaan todeta, ettei kielellisiä vaikutuksia arvioitu osana viranomaisten toimintaa, esimerkiksi osana kaksikielisten viranomaisten työhönottopolitiikkaa tai kahdella kielellä tehtäviä ratkaisuja. Vaikutusten arviointia lähestyttiin pikemmin siltä kannalta, miten suomenkielisen palvelun lisäksi turvataan palvelut myös ruotsiksi, esimerkiksi tulkkausta ja etäyhteyksiä käyttäen. (Emt. 30.)

Hallinnollisilla uudistuksilla on vaikutusta myös kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Myönteiset vaikutukset riippuvat organisaation strategisen ja taktis-operatiivisen kielipoliittisen toiminnan tuloksista.

Neljän ELY-keskuksen kielellisiä käytänteitä

Tämä luku käsittelee viranomaisten kielellisiä käytänteitä. Aineistona on Vaasan yliopistossa keväällä 2011 toteutettu kysely, joka suunnattiin neljään ELY-keskukseen: Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen ELY-keskukseen. Kyselyyn vastasi 334 työntekijää, joiden työpaikka sijoittuu Helsinkiin (112 vastaajaa), Turkuun (102 vastaajaa), Vaasaan (60 vastaajaa), Seinäjoelle (34 vastaajaa) tai muulle paikkakunnalle (26 vastaajaa). Muuksi paikkakunnaksi on useimmiten kirjattu Kokkola (12 vastaajaa), ja nämä vastaukset on osassa luvun taulukoita esitetty omana ryhmänään. Loput *muu paikkakunta* -vastaukset ovat yksittäisiltä Hämeenlinnaan, Jyväskylään, Kouvolaan ja Poriin sijoitetuilta virkamiehiltä sekä paikkakunnan ilmoittamatta jättäneiltä. Nämä 14 eivät ole mukana paikkakuntia koskevassa tarkastelussa. Prosentuaalisten paikkakuntakohtaisten vertailujen kohdalla on huomioitava vastaajaryhmien erilainen koko ja erityisesti joidenkin ryhmien pienuus. Äidinkielekseen suomen on ilmoittanut 87 prosenttia ja ruotsin 13 prosenttia vastaajista. Ruotsinkielisistä suurin osa työskentelee Vaasassa (48 %), neljäsosa Helsingissä, 13 prosenttia Kokkolassa, 10 prosenttia Turussa ja 3 prosenttia Seinäjoella.

Seuraavissa kolmessa alaluvussa käsitellään työntekijöiden kielitaitoa ja sen kehittämistä, työssä kohdattavia kielellisiä haasteita ja kieleen liittyviä vastuukysymyksiä. ELY-keskusten kielellisiä käytänteitä ja tulevaisuudennäkymiä käsitellään tätä artikkelia laajemmin sekä ennen että jälkeen aluehallinnon uudistuksen pro gradu -tutkielmassa *Tvåspråkighet i en myndighetsorganisation ur ett kommunikativt funktionsperspektiv* (Dahl 2010) sekä raportissa *Tvåspråkighet i statens regionförvaltning. En rapport om språkligt beteende i fyra myndighetscentraler* (Dahl 2011).

Kielitaito ja sen kehittäminen

ELY-keskusten virkamiehiltä kysyttiin, onko heillä omasta mielestään riittävä toisen kotimaisen kielen taito työtehtäviä ajatellen. Ruotsinkieliset arvioivat suomenkielisiä useammin taitonsa olevan työtehtävien tasalla. Heistä 83 prosenttia on vastannut olevansa osittain tai täysin samaa mieltä siitä, että kielitaito on riittävä, kun puolestaan suomenkielisistä vajaa puolet (47 %) on vastannut samalla tavalla. Osittain tai täysin eri mieltä väittämän kanssa on suomenkielisistä 29 prosenttia ja ruotsinkielisistä 7 prosenttia. Eroa selittää mm. se, että monet suomenkielisistä virkamiehistä käyttävät ruotsin kieltä työtehtävissään satunnaisesti, ks. alla esimerkki 1.

Virkamiehiltä kysyttiin myös, miten he näkevät oman kielitaitonsa kehittämisen. Selkeä enemmistö jokaisella viidellä paikkakunnalla on sitä mieltä, että toisen kotimaisen kielen taitoa voisi parantaa. Katso taulukko 1.

Taulukko 1. Koettu kielitaidon kehittämisen tarve paikkakunnittain.

Voisin kehittää toisen kotimaisen kielen taitojani	Helsinki	Kokkola	Seinäjoki	Turku	Vaasa
Täysin tai osittain samaa mieltä	71 %	68 %	73 %	77 %	67 %

Virkamiehiltä kysyttiin myös, haluaisivatko he kehittää toisen kotimaisen kielitaitoaan, jos heillä olisi siihen aikaa. Tulokset osoittavat, että lähes puolet virkamiehistä on osittain tai täysin samaa mieltä (ks. taulukko 2) ja että suomenkielisten halu kehittää taitojaan on suurempi kuin ruotsinkielisten. Vastaukset heijastelevat näin ollen tiettyä vastakkainasettelua: työntekijät haluaisivat kehittää toisen kotimaisen kielen taitoaan, joka ei kaikilta osin ole riittävä työtehtävien kannalta, mutta siihen ei löydy aikaa. Toisaalta myös erot taulukoiden 1 ja 2 välillä kertovat siitä, että ajanpuutetta ei kuitenkaan nähdä kaikilta osin esteeksi kielitaidon kehittämiseksi. Joukossa on molemmista kieliryhmistä myös suhteellisen monta (31 %) sellaista vastaajaa, jotka eivät osaa sanoa tai eivät ole samaa eivätkä eri mieltä.

Taulukko 2. Toisen kotimaisen kielen kehittäminen.

Haluaisin kehittää kieli-taitoani, mutta en ehdi	Kaikki	Suomenkieliset	Ruotsinkieliset
Täysin samaa mieltä	20 %	22 %	7 %
Osittain samaa mieltä	28 %	29 %	17 %
Ei samaa eikä eri mieltä	20 %	20 %	17 %
Osittain eri mieltä	9 %	8 %	12 %
Täysin eri mieltä	13 %	10 %	36 %
En osaa sanoa	11 %	11 %	12 %

Virkamiesten mahdollisuutta osallistua kielikoulutuksiin työpaikalla selvitettiin kysymällä, onko työnantaja tarjonnut riittävästi koulutusta ja ovatko vastaajat osallistuneet koulutuksiin. 70 prosenttia vastaajista on osallistunut työnantajan järjestämiin koulutuksiin. Viranomaisten kielikoulutuksen järjestäminen ei kuitenkaan näyttäisi olevan täysin riittävää, sillä vain vajaa kolmasosa vastaajista on sitä mieltä, että työnantaja on järjestänyt riittävästi ruotsin/suomen kielen koulutusta. Alueellisia eroja paikkakuntien välillä on kuitenkin havaittavissa taulukossa 3.

Taulukko 3. Kielikoulutuksen riittävyys.

Työnantaja on järjestänyt riittävästi ruotsin/suomen kielen koulutusta	Helsinki	Kokkola	Seinäjoki	Turku	Vaasa	Koko aineisto
Samaa mieltä	46 %	12 %	27 %	16 %	31 %	29 %
Ei samaa eikä eri mieltä	15 %	11 %	12 %	16 %	20 %	16 %
Eri mieltä	25 %	77 %	36 %	57 %	30 %	37 %
En osaa sanoa	13 %	0 %	26 %	12 %	18 %	18 %

Koko aineistossa reilu kolmasosa vastaajista on sitä mieltä, ettei koulutusta ole järjestetty riittävästi. Helsingistä löytyy eniten työntekijöitä (46 %), jotka ovat sitä mieltä, että koulutusta on järjestetty riittävästi. Sen sijaan suurin osa työntekijöistä Kokkolassa, Seinäjoella ja Turussa on sitä mieltä, ettei koulutusta ole järjestetty riittävästi. Viranomaisen kannattaisi tämän perusteella tehdä kielikoulutuksen suhteen alueellisia arviointeja ja soveltaa joustavia ratkaisuja alueiden erilaisista tarpeista lähtien. Koulutuksen saatavuuteen liittyy läheisesti kielellisen palvelun laatu ja sen saatavuus. ELY-keskusten työntekijöistä noin puolet on sitä mieltä, että kansalaiset saavat palvelua omalla kielellään, mutta samalla 2/3 on myös sitä mieltä, että palvelu ei ole yhtä hyvää molemmilla kielillä. Kysyttäessä, miten vastaajat näkevät kansalaisten kielelliset oikeudet ja niiden turvaamisen tulevaisuudessa, kolmasosa vastaajista ei osaa sanoa, eli asiaan näyttäisi liittyvän suhteellisen paljon epävarmuutta.

Kielelliset haasteet työssä

Työssä kohdattavia kielellisiä haasteita selvitettiin kysymällä, kuinka usein ja minkälaisia haasteita työntekijät kohtaavat ja mistä ne johtuvat. Kyselyssä ei määritely tarkemmin, mitä käsite 'kielellinen haaste' pitää sisällään. Näin ollen vastaajien erilainen näkemys kielestä ja viestinnästä, joka on kytköksissä mm. sekä taustakoulutukseen että työtehtäviin vaikuttaa tuloksiin. Tulokset osoittavat, että 12 prosenttia työntekijöistä kohtaa omasta mielestään kielellisiä haasteita päivittäin ja lähes saman verran (13 %) kohtaa niitä kerran viikossa. Vajaa puolet (45 %) kohtaa haasteita vähintään kerran kuussa ja lähes sama osuus (49 %) arvioi kohtaavansa kielellisiä haasteita suhteellisen harvoin; muutaman kerran vuodessa tai harvemmin. Vain 6 prosenttia ei kohtaa niitä koskaan. Tulos on mielenkiintoinen ja kertonee sitä, että kielellinen haaste käsitteenä liittyy vastaajien mielestä ensisijassa muuhun kuin äidinkieliseen viestintätilanteeseen. Katso taulukko 4.

Taulukko 4. Kielelliset haasteet suhteessa aikaan.

Kohtaan kielellisiä haasteita työtehtävissäni	Koko aineisto	Äidinkieli suomi	Äidinkieli ruotsi
Päivittäin	12 %	9 %	33 %
Kerran viikossa	13 %	13 %	12 %
Muutaman kerran kuukaudessa	20 %	21 %	7 %
Muutaman kerran vuodessa	26 %	27 %	10 %
Harvemmin	23 %	22 %	21 %
Ei koskaan	6 %	8 %	17 %

Ruotsinkieliset näyttäisivät vastausten perusteella kohtaavan kielellisiä haasteita yleisesti ottaen suomenkielisiä useammin, sillä 45 prosenttia heistä on vastannut kohtaavansa niitä vähintään kerran viikossa. Toisaalta tässä ryhmässä on myös enemmän niitä, jotka eivät omasta mielestään kohtaa haasteita koskaan (17 %). Vastauksia on tarkasteltu myös paikkakunnittain. Vaasan vahvasti kaksikielinen toimintaympäristö näkyy tuloksissa: 35 prosenttia työntekijöistä vastaa kohtaavansa päivittäin kielellisiä haasteita. Seinäjoella puolestaan vain yksi henkilö kohtaa kohtavansa päivittäin haasteita ja 88 prosenttia harvemmin kuin pari kertaa vuodessa. Turussa ja Helsingissä tulokset ovat samansuuntaisia eli suurin osa työntekijöistä kohtaa kielellisiä haasteita pari kertaa kuukaudessa tai harvemmin. Molemmissa kaupungeissa viidesosa kohtaa niitä kuitenkin vähintään kerran viikossa.

Vastaajat saivat myös kertoa avoimessa kysymyksessä omin sanoin, mistä haasteet johtuvat. Ruotsin kielen mainitsee jollakin tavalla 35 prosenttia vastaajista. Muita kielellisten haasteiden aiheuttajia ovat: englanninkielen taito, ammattikieli, virkakieli, murteet, vieraat kielet, oikeinkirjoitus, kääntäminen, kulttuurierot ja rajalliset tekniset apuvälineet. Katso taulukko 5.

Taulukko 5. Kielellisten haasteiden aiheuttajat.

Aiheuttaa kielellisiä haasteita	%
Ruotsin kieli	35 %
Ammattikieli	15 %
Englannin kieli	13 %
Murteet	7 %
Muut kielet	7 %
Muu syy	23 %

Ruotsin kieleen liittyvien haasteiden lähempi tarkastelu osoittaa, että työntekijät korostavat, että ruotsia tarvitaan harvoin ja useimmiten yllättäen, kuten puhelimessa (esim. 1). Myös suomenruotsin murteet ovat haasteellisia suomenkielisille virkamiehille (esim. 2).

- (1) Ruotsin kielen käyttötilanne tulee eteen harvoin ja lähes poikkeuksetta yllätyksenä, puhelinsoitto
- (2) Asiakkaat puhuvat sen kaltaista ruotsin murretta, ettei mikään koulutus auta sen ymmärtämiseen

Eräs työntekijä mainitsee, että hänellä on vaikeuksia suoriutua kaikista työtehtävistä molemmilla kielillä. Kyseisen työntekijän sijoituspaikka on Turku, missä molempien kielten käyttöä toimialueen kannalta katsoen voidaan verrata Helsinkiin, mutta josta vastaajan mukaan kuitenkin puuttuu oma kääntäjä (esim. 3).

- (3) Nettisivujen päivitystä, julkaisujen tai tiedotuksen laadintaa pitäisi tehdä myös ruotsiksi, mutta kielitaitoni on liian huono. Virastossa ei ole omaa kääntäjää, vaikka toimialue on kaksikielinen

Tavallisin ongelma työntekijöiden kohdatessa ruotsinkielisen asiakkaan on, että työntekijällä ei ole riittävästi kielitaitoa. Osa on sitä mieltä, että palvelu hoituu käy-

tännössä paremmin suomen kielellä (esim. 4). Osa asiakkaista näyttäisi pitävän kiinni oikeudestaan asioida kaksikielisessä viranomaisessa omalla kielellään (esim. 5), osa puolestaan vaihtaa suomeen (esim. 6). Näin ollen näyttäisi siltä, että kielelliset käytänteet joissakin ELY-keskuksissa olisivat kotimaisten kielten käytön osalta ainakin osittain ristiriidassa kielilainsäädännön kanssa.

- (4) Suomenkieli voi olla ruotsinkielisellä asiakkaalla niin hyvä ettei kannata asioida ruotsiksi
- (5) Asiakas osaa yhtä hyvin suomea mutta haluaa välttämättä hoitaa asiaa ruotsiksi
- (6) Aika usein ruotsinkielinen kuitenkin ilmoittaa että voidaan kyllä puhua suomea

Työntekijöitä pyydettiin haasteiden syiden lisäksi kertomaan, miten he ratkaisevat kohtaamiaan kielellisiä haasteita sekä miten he selvittävät asiakkaan kielen. Ruotsin kielen osalta osa vastaajista palvelee lähtökohtaisesti asiakkaan kielivalinnan mukaan yhdellä kielellä, osa hoitaa tilanteen molemmilla kielillä ja pyrkii siten saamaan palvelun toimimaan kaksikielisenä. Työntekijä voi myös pyytää kollegalta kieliapua. Toisaalta osa suomenkielisistä työntekijöistä käyttää vain omaa äidinkieltään ja voi myös pyytää suoraan asiakasta vaihtamaan kieltä. Asiakkaan kieltä selvitetään sekä passiivisten (ei tehdä mitään, odotetaan asiakkaan reaktiota, aiemman asiakaskontaktin perusteella) että aktiivisten (kysymällä, ehdottamalla, tervehtimällä molemmilla kielillä) strategioiden avulla. Kukaan vastaajista ei mainitse viranomaisen strategiaa tai tapaa toimia eri tilanteissa, vaan vaikuttaa siltä, että haasteet ja niiden ratkaiseminen ovat yksittäisten työntekijöiden omalla vastuulla ja harkinnassa. Tältä osin organisaation vuorovaikutus- ja viestintätilanteista puuttuu Johanssonin ym. (2011) pohtima yhtenäinen kieli- ja kommunikatiividesign.

Työkieli ja vastuu kaksikielisyydestä

Tässä alaluvussa annetaan yleiskuva työntekijöiden kielenkäytöstä työtehtävissä sekä käydään läpi kaksikielisyyden toimivuuden vastuutahoja. Kyselyssä työntekijöitä pyydettiin arvioimaan, kuinka paljon he toimivat työtehtävissä a) äidinkielellä, b) toisella kotimaisella kielellä, c) molemmalla kotimaisilla kielillä ja d) muilla kielillä. Käytössä oli viisinumeroinen asteikko, jolla 1=vähän ja 5=paljon. Tässä artikkelissa asteikko on rajattu kolmeen (1–2=vähäisessä määrin, 3=jossain määrin ja 4–5= suuressa määrin) ja keskitymme äidinkielen ja toisen kotimaisen kielen käyttöön.

Taulukko 6. Työtehtävät kielen kannalta.

Toimin työtehtävissäni	Äidinkielelläni	Toisella kotimaisella	Molemmilla kotimaisilla
suuressa määrin	95 %	20 %	25 %
jossain määrin	1 %	9 %	19 %
vähäisessä määrin	4 %	53 %	38 %
ei ollenkaan	0 %	18 %	19 %

Taulukon 6 mukaan selvä enemmistö (95 %) käyttää työssään omaa äidinkieltään suuressa määrin, eli äidinkielellä ja sen käytöllä on keskeinen rooli työssä. Kielellisten haasteiden kohdalla virkakieli nousi yhdeksi yleisimmistä työtä hankaloittavista tekijöistä:

- (7) Kun kirjoitan tekstejä, on vaikea kirjoittaa selkeää ja asiallista virkamieskieltä. Haluaisin sanoa asiat paljon suoremmin ja yksiselitteisemmin
- (8) Valtion virastokieli on välillä vaikeasti ymmärrettävää

Suomen lainsäädäntöön on kirjattu selkeää virkakieltä koskevia vaatimuksia hyvän, selkeän ja ymmärrettävän kielenkäytön osalta (Hallintolaki 2003). Ruotsissa kielilaki velvoittaa viranomaiset vastuuseen ammattikielen toimivuuden lisäksi myös sen kehittämistä sekä ymmärrettävyyden että sanaston osalta (Språklagen §11, §12). Tämä vaatimus näkyy esimerkiksi yliopistojen kielistrategioissa vastuuna ylläpitää ja kehittää ruotsinkielistä erikoisalanastoa.

Molempia kotimaisia kieliä käyttää työtehtävissään 81 prosenttia vastaajista, joista viidesosa on vastannut käyttävänsä molempia kieliä suuressa määrin ja reilu kolmasosa vähäisessä määrin. Toista kotimaista kieltä työtehtävissään ei käytä ollenkaan 18 prosenttia vastaajista. Näin ollen selkeä enemmistö vastaajista käyttää toista kotimaista kieltä työssään ainakin vähäisessä määrin. Taulukosta 7 ilmenee, kuinka paljon suomenkieliset ja ruotsinkieliset käyttävät toista kotimaista kieltä työssään.

Taulukko 7. Työtehtävät kielen kannalta kieliryhmittäin.

Toimin työtehtävissäni toisella kotimaisella kielellä	Äidinkieli suomi	Äidinkieli ruotsi
suuressa määrin	9 %	88 %
jossain määrin	9 %	2 %
vähäisessä määrin	58 %	0 %
ei ollenkaan	24 %	10 %

Suomenkielisistä 58 prosenttia on vastannut toimivansa vähäisessä määrin toisella kotimaisella kielellä työtehtävissään, ja vain 9 prosenttia vastaa käyttävänsä ruotsia suuressa määrin. Ruotsinkielisistä taas 88 prosenttia vastaa toimivansa suuressa määrin toisella kotimaisella kielellä. Ruotsinkieliset kantavat käytännössä organisaatiossa suurta vastuuta kaksikielisyyden toimivuudesta käyttäessään ryhmänä eniten molempia kotimaisia kieliä. Tämä todentaa osaltaan myös Lindforsin (2009) huomiota ruotsinkielisen palvelun keskittymisestä yksittäisille kielitaitoisille virkamiehille.

Vastuu kaksikielisyyden toimivuudesta on keskeinen kysymys organisaation toiminnan kannalta katsottuna. Kyselyyn vastanneet ovat sitä mieltä, että organisaation johdon pitäisi olla eniten vastuussa kaksikielisyyden toimivuudesta. Katso taulukko 8.

Taulukko 8. Vastuu kaksikielisyydestä.

Vastuussa toimivasta kaksikielisyydestä	suuressa määrin	jossain määrin	vähäisessä määrin	en osaa sanoa
TEM	48	13	13	25
Ylijohtaja	43	15	16	25
Strategiayksiköiden johtajat	28	19	23	30
Hallintoyksiköiden johtajat	37	17	18	28
Vastuualueiden johtajat	45	17	13	25
Yksittäiset virkamiehet	26	25	25	24
Kääntäjät	26	17	34	24
Asiakkaat	8	14	49	29

Taulukosta 8 ilmenee, että tässä tutkimuksessa mukana olevan neljän ELY-keskuksen työntekijät ovat sitä mieltä, että he eivät virkamiehinä ole ensisijassa vastuussa kaksikielisyyden toimivuudesta. Sama koskee kääntäjiä. Vastuu on sen sijaan ministeriön ja johtajien. Suurin osa on sitä mieltä, että työ- ja elinkeinoministeriön pitäisi olla suuressa määrin vastuussa kaksikielisyyden toimivuudesta arjessa, ja lähes yhtä suuri vastuu annetaan johtajille.

Vastaajien mukaan asiakkailta on vähiten vastuuta. Tässä on huomionarvoista, että useat kuitenkin samalla mainitsivat asiakkaiden kielivalinnan tai tavan toimia aiheuttavan haasteita ja ongelmia työssä, ja he myös saattoivat vaatia asiakasta sopeuttamaan asiointikielensä virkamiehen äidinkieleen. Myös *en osaa sanoa* -vastanneiden osuus on tämän kysymyksen kohdalla jokaisen yksittäisen vastuuryhmän kohdalla suhteellisen korkea kertoen osaltaan, ettei vastuukysymystä ehkä ole avattu työyhteisössä riittävästi. Kysymys vastuusta voisi olla osa organisaation laajemman kielistrategian kehittämistä.

Lopuksi

Sekä tässä artikkelissa että Jonna Kivelän artikkelissa tulee esiin seikkoja, jotka puoltavat organisaatiotason kielipoliittisia strategiadokumentteja ELY-keskusten kielellisten käytänteiden tueksi ja niiden kehittämisen lähtökohdaksi. Etenkin palvelun yhtä hyvä saatavuus ja laatu molemmilla kotimaisilla kielillä edellyttäisivät ministeriötason kaksikielisiä viranomaisia koskevaa tietoista julkista kielipolitiikkaa ja kielisuunnittelua, jonka vaikutuksia seurataan ja arvioidaan keskitetysti sekä suomen- että ruotsinkielisen palvelun osalta. Tällaisen kielipoliittisen toiminnan voisi olettaa vähentävän myös virkamiesten ilmaisemaa epävarmuutta kansalaisten kielellisten oikeuksien turvaamisesta tulevaisuudessa.

ELY-keskuksissa voitaisiin puolestaan kohdistaa yksikkökohtaisesti huomiota kielihallinnan keinoin ensisijassa siihen, mikä on kaksikielisen palvelun päämäärä, miten kielellisiin haasteisiin vastataan ja kuinka vastuut palvelun tuottamisen ja kehittämisen osalta jakautuvat. Tässä työssä luonnollisen lähtökohdan muodostavat toisaalta kunkin ELY-keskuksen toiminta-alueen ominaispiirteet, toisaalta henkilökunnan tarpeet ja odotukset mm. äidinkielen, toisen kotimaisen kielen ja vieraiden kielten taitoja ylläpitävän ja kehittävän kielikoulutuksen suhteen. Kieli-laki hallinnollisena ohjaavana normina näyttäisi jäävän liian kauaksi yksittäisen virkamiehen arjesta. Sen rinnalle tarvitaan työyhteisötasolla toimiva konkreettinen viestintä- ja kommunikaatiodesign, joka mallintaa organisaation omia asiakaspalvelutilanteita kielihallinnan keinoin diagnosoivasti ja johon sen vuoksi on mahdollista sitoutua.

Lähteet

- Ball, S. (1990). *Politics and Policy Making in Education*. London: Routledge.
- Cross, R. (2009). A sociocultural framework for language policy and planning. *Language Problems and Language Planning* 33: 1, 22–42.
- Dahl, E. (2011). *Tvåspråkighet i statens regionförvaltning. En rapport om språkligt beteende i fyra myndighetsorganisationer*. Rapporter 168. Publikationer från Vasa universitet. Vasa: Vasa universitet.
- Dahl, E. (2010). Tvåspråkighet i en myndighetsorganisation ur ett kommunikativt funktionsperspektiv. Vaasan yliopisto. Julkaisematon pro gradu -tutkielma.
- Hallintolaki 6.6.2003/434. [Verkkodokumentti] [Viitattu 1.10.2012] Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>.
- Hornberger, N. (2006). Frameworks and Models in Language Policy and Planning. Teoksessa T. Ricento (Toim.). *An Introduction to Language Policy. Theory and Method*. Malden: Blackwell Publishing. 24–41.
- Jernudd, B. & Nekvapil, J. (2012). History of the field: a sketch. Teoksessa B. Spolsky (Toim.). *The Cambridge Handbook of Language Policy*. Cambridge: Cambridge University Press. 16–36.
- Johansson, M. & Pyykkö, R. (2005). *Monikielinen Eurooppa. Kielipolitiikkaa ja käytäntöä*. Helsinki: Gaudeamus.
- Laki julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta 6.6.424/2003. [Verkkodokumentti] [Viitattu 1.10.2012] Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/-laki/ajantasa/2003/20030424>.
- Kaplan, R. B. & Baldauf, R. B. (1997). *Language Planning. From Practice to Theory*. Multilingual Matters 108. Clevedon etc.: Multilingual Matters.
- King, K. A., Fogle, A. & Logan-Terry, A. (2008). Family Language Policy. *Language and Linguistics Compass* 2: 5, 907–922.
- Koskela, M. Picht, H. & Pilke, N. (2012). Parallellilingualism and parallel language use in the rhetoric of Nordic language planning from confusion to relative clarity and conscious efforts. *Terminology Science & Research* 22. 20–29.
- Kotus (2011). *Kielipolitiikka*. [Verkkodokumentti] [Viitattu 1.9.2012] Saatavissa: <http://www.kotus.fi/?s=239>.
- Lindfors, B. C. (2009). *Den svenska verksamheten i de regionala strukturerna*. Basrapport. Publikationer av projektet Förvaltningslösningars språkliga konse-

kvenser. [Verkojulkaisu] [Viitattu 10.9.2012]. Saatavissa: <http://sockom.helsinki.fi/forum/sprakon/rapportweb.pdf>.

Kielilaki. Språklagen. [Verkkodokumentti] [Viitattu 1.9.2012]. Saatavissa: <http://www.om.fi/text/Etusivu/Julkaisut/Esitteet/Kielilaki>.

Oikeusministeriö (2005). *Oikeusministeriön suositus kielitaidon huomioon ottamisesta työhönotossa valtion viranomaisissa ja työtuomioistuimissa*. [Verkojulkaisu] [Viitattu 12.9.2012] Saatavissa: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/92682/92683_fi.pdf.

Pilke, N. (2012a). Språkstrategier, språkpolicy och språkprinciper. Terminologisk analys av strategiska mål i organisationskontext. Teoksessa A. Ylisalmi (Toim.). *Nordterm 17*. Helsingfors: Nordterm. 180–186.

Pilke, N. (2012b). Fackspecifik tvåspråkighet i en serviceorganisation i ljuset av strategiska mål. Teoksessa *Svenskans beskrivning 32*. [tulossa]

Piller, I. (2001). Private language planning: The best of both worlds. *Estudios de Sociolingüística 2*: 1, 61–80.

Ricento, T. (2000). Historical and Theoretical Perspectives in Language Policy and Planning. Teoksessa *Ideology, Politics and Language Policies. Focus on English*. Amsterdam: John Benjamins. 9–24.

Rubin, J. & Jernudd, B. (1971). *Can language be planned? Sociolinguistic Theory and Practice for Developing Nations*. Honolulu: The University Press of Hawaii.

Shohamy, E. (2009). Language policy as experiences. *Language Problems & Language Planning 33*: 2, 185–189.

Shohamy, E. (2006). *Language Policy: Hidden agendas and new approaches*. New York: Routledge.

Spolsky, B. (2009). *Language Management*. Cambridge etc.: Cambridge University Press.

Spolsky, B. (2005). Language Policy. Teoksessa J. Cohen, K. T. McAlister, K. Rolstad & J. MacSwan (Toim.). *ISB4: Proceedings of the 4th International Symposium on Bilingualism*. Somerville: Cascadilla Press. 2152–2164.

Spolsky, B. (2004). *Language Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Språklag 2009: 600. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 8.10.2012]. Saatavissa: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling-/Spraklag-2009600_sfs-2009-600/.

Språkvårdsgruppen (2012). Språkvårdsbegrepp. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 8.10.2012]. Saatavissa: <http://www.svenskaspraket.nu/hoger/sprakvardsbegrepp.htm>.

Suomen Kuntaliitto (2012). Ruotsin- ja kaksikieliset kunnat. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 8.10.2012]. Saatavissa: <http://www.kunnat.net/fi/kunnat/ruotsin-jakaksikielisetkunnat/Sivut/default.aspx>.

Takala, S., Sajavaara, K. & Sajavaara, P. (2000). Kielipolitiikka ja kielisuunnittelu. Teoksessa K. Sajavaara & A. Piirainen-Marsh (Toim.). *Näkökulmia sovelta-vaan kielentutkimukseen*. Jyväskylä: Soveltavan kielentutkimuksen keskus. 231–271.

Tilastokeskus (2012). *Liitekuvio 4. Väestö syntymämaan, kansalaisuuden ja äidinkielen mukaan 31.12.2011*. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 8.8.2012]. Saatavissa: http://www.stat.fi/til/vaerak/2011/vaerak_2011_2012-03-16_kuv_004_fi.html.

Tollefson, J. W. (1991). *Planning Language, Planning Inequality. Language Policy in the Community*. London: Longman.

Valtioneuvoston asetus suomen ja ruotsin kielen taidon osoittamisesta valtionhallinnossa 481/2003. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 8.9.2012]. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2003/20030481>.

Valtioneuvoston kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta (2009). Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Vikør, L. S. (1988). *Språkplanlegging. Prinsipp og praksis*. Oslo: Novus Forlag.

Walsh, J. (2012). *Language Policy and language governance: a case-study of Irish language legislation. Language Policy*. [Verkkojulkaisu]. [Viitattu 10.9.2012]. Saatavissa: <http://www.springerlink.com/content/33146522457wqh-0n/fulltext.pdf>.

Williams, C. H. (2007). *Language and governance*. Cardiff: University of Wales Press.

Wright, S. (2007). *Language Policy and Language Planning. From Nationalism to Globalisation*. Hampshire & New York: Palgrave Macmillan.

7 KIELELLISET OIKEUDET ALUEHALLINNON UUDISTUKSESSA

Eija Mäkinen & Niina Mäntylä

Johdanto

Viime vuosien hallinnollisten uudistusten yhteydessä kielelliset oikeudet ovat olleet vahvasti esillä. Valtion aluehallintouudistus (ALKU-hanke), erityisesti Kokkolan kaupungin asema, nosti kielikysymykset esille sekä poliittisessa keskustelussa että mediassa.

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä (HALKE) teki ensimmäiset linjatukset aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU) jatkovalmistelun pohjaksi 18. marraskuuta 2008. Tuolloin ministerityöryhmä päätti aluehallintovirastojen toimialueista ja toimipaikkaverkosta siten, että Keski-Pohjanmaan maakunta liitetään samaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristövirastoon sekä aluehallintovirastoon Pohjois-Pohjanmaan maakunnan kanssa. Tällainen toimipaikkajako olisi tarkoittanut sitä, että Keski-Pohjanmaan maakuntaan kuuluvan Kokkolan kaupungin ruotsinkieliset asukkaat olisivat joutuneet hoitamaan asioitaan Oulussa, jossa ei katsottu olevan riittävää kielitaitoa tämän kieliryhmän palvelemiseksi¹.

Kuten jäljempänä havaitaan, lopputuloksena kuitenkin oli, että valtioneuvoston asetuksella (906/2009) Keski-Pohjanmaa lopulta siirrettiin Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alaisuuteen, toimipaikkana Vaasa sekä Pohjanmaan elinkeino- liikenne ja ympäristökeskusten alaisuuteen, toimipaikkana Vaasa, minkä lisäksi sivutoimipaikat tulivat Kokkolaan (1539/2011).² Ratkaisu ei ollut pelkäs-

¹ Tämä puute kävikin sittemmin ilmi, kun asetusten valmistelussa havaittiin, ettei ruotsinkielisiä palveluja olisi kyetty toteuttamaan ainakaan vielä vuoden 2010 alussa Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksessa eikä myöskään Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa siinä laajuudessa kuin lainsäädäntö edellyttää. Näissä virastoissa käynnistettiin toimenpiteitä näiden taitojen parantamiseksi. Ks. Valtiovarainministeriö. Selvitysryhmän raportti. Keski-Pohjanmaan sijoittumisen selvitysryhmä. 2010. Liite 1.

² Elinkeino- liikenne ja ympäristökeskusten osalta ratkaisu oli monipolvinen. Etelä-Pohjanmaan elinkeino-liikenne- ja ympäristökeskukselle, jonka toimialueena on Etelä-Pohjanmaan maakunta ja päätoimipaikkana Seinäjoki jäi sivutoimipaikat Vaasaan ja Kokkolaan. Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle, jonka toimialueeseen kuuluvat Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan maakunnat ja jonka päätoimipaikka on Vaasassa jäi sivutoimipaikka Kokkolaan. Ratkaisu liittyy jaettuihin vastuualueisiin. Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa on elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualue, jonka tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella, sekä liikenne- ja infrastruktuuri ja ympäristö ja luon-

tään kielipoliittinen. Sitä voitiin vahvasti perustella myös oikeudellisesti ja nämä oikeudelliset seikat vaikuttivat tähän ratkaisuun. Aluehallintouudistuksessa esiin nousseella Kokkola-tapauksella on ollut suuri merkitys kielellisten vaikutusten selvittämiseen sitä seuraavissa uudistuksissa. Tässä kirjoituksessa selvitetään tämän oikeudellisen keskustelun pääkohtia ja hahmotetaan kielellisten oikeuksien painoarvoa voimassa olevan oikeuden mukaan.

Mitä oikeudellinen näkökulma kielellisiin oikeuksiin sitten tarkoittaa? Ensinnäkin voimassa olevan oikeuden mukainen tulkintakannanotto muodostuu päättelystä, jossa käytetään eri oikeuslähteitä. Laki on ensisijainen ja velvoittava oikeuslähte³. Tässä asiassa keskeisiä lain normeja ovat perustuslain säännökset, erityisesti perusoikeussäännökset sekä kielilain säännökset. Koska ne kuitenkin ovat tulkinanvaraisia, tulkinnassa joudutaan punnitsemaan erilaisia intressejä vastakkain.⁴ Aluehallintouudistuksessa nousivat esille taloudellisen ja tehokkaan hallinnon ja toisaalta perusoikeuksien painoarvo. Oikeudellisessa päättelyssä keskeisiä lähteitä ovat myös esimerkiksi lainsäätäjän tarkoitus ilmentävät valmisteluaineistot: hallituksen esitykset ja valiokuntien lausunnot ja mietinnöt. Myös oikeuskäytäntö tai ylimpien lainvalvojien ratkaisut (eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri) ovat lähteitä oikeudellisten tulkintakäsymysten arvioinnissa⁵.

Oikeusnormeihin liittyy hierarkia mm. siten, että laki ei saa olla ristiriidassa perustuslain kanssa ja poikkeuslain⁶ säätämistä pyritään välttämään.⁷ Näin ollen uudet säädökset eivät saa loukata perusoikeuksia⁸. Toisaalta perusoikeuksiakin on punnittava suhteessa toisiinsa, ja perusoikeuksia voidaan tietyin tiukoin edelly-

nonvarat -vastuualueet, joiden tehtäviä hoidetaan viraston toimialueen lisäksi Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimialueella. Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa on elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualue, jonka tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella; (Valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 1539/2011). Ratkaisumalli on vähintäänkin sekava, mikä osaltaan johtuu tehtävien jakaantumisesta eri alueille.

³ Oikeuslähteiden ryhmittelystä vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin sekä oikeuslähteiden käytöstä ks. Laakso 2012: 262–269.

⁴ Laakso 2012: 371–373.

⁵ Ks. valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävistä kootusti: Jyränki & Husa 2012: 335–337.

⁶ Poikkeuslailla tarkoitetaan perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettyä lakia, joka ei kuitenkaan ole perustuslaki. Ks. esim. Jyränki & Husa 2012: 245.

⁷ Periaatteena on, että ensin tutkitaan mahdollisuus poistaa ristiriita perustuslain kanssa muuttamalla lakiesitystä, poikkeuksen alan tulisi olla selvästi rajattu ja täsmällinen, poikkeus on minimoitava, eikä poikkeuksella tulisi puuttua perustuslain keskeisiin kohtiin. Jyränki & Husa 2012 : 247–248.

⁸ Ks. Jyränki & Husa 2012: 345. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä todetaan perusoikeuksien sekä rajoittavan lainsäätäjää että toimivan aktiivisina toimintavelvoitteina. HE 309/1993 vp: 26.

tyksin myös rajoittaa.⁹ Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin (perustuslaki 74 §)¹⁰. Perustuslakivaliokunnan lausunnot myös suodattuvat muiden erikoisvaliokuntien mietintöihin hallituksen esityksistä. Lausunnot vaikuttavat myös ennakkotapauksina ministeriöiden lainvalmistelussa.¹¹ Perustellusti voidaan todeta, että perustuslakivaliokunnan rooli perustuslain sisällön määrittäjänä on Suomessa vahva¹².

Kielellisten oikeuksien painoarvosta lainvalmistelussa

Hallituksen esityksessä aluehallinnon uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi tavoitteena pidettiin kansalais- ja asiakaslähtöistä, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimivaa aluehallintoa. Kielellisiä vaikutuksiakin esityksessä arvioitiin. Siinä katsottiin, ettei esityksestä seuraa välittömiä kielellisiä vaikutuksia. Viranomaisten toimialueista oli tarkoitus säätää vielä valtioneuvoston asetuksilla, jolloin näiden asetusten täytäntöönpanosta mahdollisesti aiheutuvat kielelliset vaikutukset otettaisiin huomioon asetuksia valmisteltaessa. Lisäksi hallituksen esitykseen sisältyi säännöksiä, joilla oli tarkoitus turvata kielellisiä oikeuksia ja kieliryhmien tasa-
puolista kohtelua. Näitä säännöksiä olivat mm. kielivähemmistön palveluyksikköä koskevat säännökset. Säännösehdotusten mukaan virastolla tai keskuksella voisi niiden toimialaan kuuluvien tehtävien hoitamiseksi olla erillinen alueen suomen, ruotsin tai saamen kielivähemmistöjä palveleva yksikkö.¹³

Kielellisiä vaikutuksia on siis pohdittu aluehallinnon uudistamista koskevassa esityksessä ja niitä onkin pohdittava ja myös arvioitava, sillä perustuslain 122 §:n mukaan ”[h]allintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.”¹⁴ Perustuslain 17 § 1

⁹ Viljanen 2011a: 139–170.

¹⁰ Ennakollinen perustuslainmukaisuuden valvonta on Suomen ominaispiirre. Muissa maissa tuomioistuimilla on tässä merkittävämpi tehtävä. Ks. Hautamäki 2009: 139.

¹¹ Saraviita 2012: 299. Ks. myös Viljanen 2011: 835–845.

¹² Keinänen & Wiberg 2012: 86. Ks. myös Lavapuro 2009: 225. Perustuslakivaliokunnan toimintaan on myös kohdistettu kritiikkiä liittyen erityisesti valiokunnan käyttämien asiantuntijoiden vahvaan rooliin. Ks. Keinänen & Wiberg 2012: 86.

¹³ HE 59/2009 vp.

¹⁴ Perustuslain 17 § tunnustaa myös muita kieliä, joilla on erityinen asema. Sen mukaan ”saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkittamis- ja kään-

momentin mukaan Suomen kansalliskielet¹⁵ ovat suomi ja ruotsi. Näistä suomen kansalliskielistä säädetään vielä tarkemmin perustuslain 17 § 2 momentissa toden, että lailla turvataan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä. Olennaista on havaita, että oikeuksien toteuttaminen ja tarkentaminen edellyttää alemmanasteista lainsäädäntöä. Keskeinen näitä oikeuksia turvaava laki on kieli-laki (423/2003).

Myös Euroopan neuvoston piirissä laadittu vähemmistökieliä koskeva eurooppalainen peruskirja velvoittaa kielellisten oikeuksien huomioonottamiseen.¹⁶ Sen mukaan muun muassa uudet hallinnolliset rajat eivät saa estää alueellisen kielen tai vähemmistökielen edistämistä¹⁷.

Julkinen valta myös velvoitetaan perustuslain 17 §:ssä siihen, että maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista huolehditaan samanlaisten perusteiden mukaan. Perustuslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä tämän on katsottu saavan merkitystä esimerkiksi yhteiskunnallisten palveluiden sekä koulu- ja muiden sivistysolojen ja omakielisen tiedonvälityksen järjestämisessä¹⁸. Kaarlo Tuori on aluehallinnon uudistamista koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle huomauttanut myös, että perustuslain 122 §:ää kielellisen yhdenvertaisuuden osalta on tulkittava perustuslain 17.2 §:n kautta, mikä antaa sille ehdottoman oikeudellisen sitovuuden. Tämä tukee hänen mukaansa tulkintaa, ettei PeL 122 §:n sanamuodossa ”tulee pyrkiä” – ilmaus, viittaa kielelliseen yhdenvertaisuuteen, vaan hallintoalueiden yhteensopi-vuuteen.¹⁹ Kielellisten oikeuksien merkitys on siis sitovampi.

Käytännössä edellä mainitut säännökset tarkoittavat, että jo aluejakoa koskevien asioiden valmistelussa kielellisiä perusoikeuksia on painotettava vahvasti²⁰. Pe-

nösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.” Nämä kielet voidaan nimetä vähemmistökie-
liksi. Ks. Suksi 2012: 500.

¹⁵ Suomi on ainoa pohjoismaa, jossa käytetään käsitettä kansalliskieli. Muualla käytössä on virallisen kielen käsite. Suomessa, Norjassa ja Ruotsissa saamen kieltä voidaan pitää virallise-
na kielenä niillä alueilla, joilla sitä puhutaan. Ks. Suksi 2012: 200.

¹⁶ Suksi (2012: 486–487) toteaa, että vähemmistökielistä ruotsi saa Suomessa vahvimman ase-
man.

¹⁷ SopS 23/1998. Suomi on selityksessään ilmoittanut, että saamen kieli on Suomen alueella
alueellinen vähemmistökieli ja ruotsin kieli Suomen alueella vähemmän puhuttu virallinen
kieli.

¹⁸ HE 309/1993 vp:65.

¹⁹ Tuori 2009.

²⁰ PeVL 21/2009 vp. Ks. myös Jyränki & Husa 2012: 349, jotka toteavat, että jo lainvalmistelun
lähtökohtana on, että lakiehdotukset valmistellaan perustuslainmukaisiksi sisällöltään. Näin
lakiehdotuksista pyritään poistamaan kaikki perustuslainvastaisuudet valmisteluvaiheessa.

rustuslakivaliokunta on myös todennut, että jos hallinnollisesti toimivan aluejaon osalta on olemassa useita vaihtoehtoja, perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen valossa näistä on valittava se vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet²¹. Kielelliset olosuhteet on nähtävissä valmisteluaineiston mukaan ensisijaisena sillä tavoin, että kielelliset oikeudet voivat merkitä erityisiä syitä, joilla muuten sopivista aluejaotuksista voidaan poiketa²².

Perustuslakivaliokunta totesi aluehallinnon uudistusta koskevassa lausunnossaan, että aluehallinnon uudistamisessa muutokset viranomaisten toimialueissa saattavat vaikuttaa viranomaisten kielelliseen asemaan ja näin välillisesti perustuslain säännöksissä turvattujen kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Perustuslakivaliokunta nosti esille erityisen ongelmallisena kielellisten perusoikeuksien näkökulmasta esimerkiksi tilanteet, joissa viraston tai keskuksen toimialueella on vain yksi kaksikielinen kunta. Perustuslakivaliokunta myös huomautti, ettei asianmukaista selvitystä uuden aluejaotuksen kielivaikutuksista ollut vielä tehty. Siksi perustuslakivaliokunta edellytti valtioneuvoston kiireellisesti asettavan asiantuntijoista koostuvan työryhmän tätä kysymystä selvittämään.²³

Myös Tuorin lausunnossa perustuslakivaliokunnalle on nähtävissä kritiikki sellaisia tilanteita kohtaan, joissa viranomaisen laajaan toimialueeseen kuuluu vain yksi kaksikielinen kunta. Tuori viittaa tässä Kokkolan asemaan suunnitelmassa, jossa Keski-Pohjanmaan maakunta olisi kuulunut kokonaisuudessaan samaan aluehallintovirastoon ja elinkeino- liikenne- ja ympäristövirastoon Pohjois-Pohjanmaan maakunnan kanssa. Vaikka viranomaiset olisivat tällöinkin kielilain 6.1 §:n mukaisesti kaksikielisiä, hän näkee ruotsinkielisen väestön tosiasiallisten mahdollisuuksien saada palveluita heikkenevän tällaisissa tilanteissa. Todennäköisesti olisi päädytty erillisiin yksikielisiin palveluyksiköihin, joita Tuori pitää ongelmallisena perusoikeuksien turvaaman kielellisen tasa-arvon kannalta segregoitumisen vuoksi.²⁴

Kielilain 6.2 §:n mukaan ”Erityisistä syistä virka-alueen kielivähemmistön tarpeita varten voidaan perustaa yksikielisiä yksiköitä tai osastoja”. Kuten ilmaisusta käy ilmi, tätä ei ole tarkoitettu miksiäkään pääsäännöksi, vaan poikkeukselliseksi

²¹ PeVM 107/1998 vp

²² PeVM 10/1998 vp:35.

²³ PeVL 21/2009 vp. Hallinto- ja kuntaministeri asettikin 21.1.2010 Keski-Pohjanmaan sijoittumisen selvitysryhmän, jonka muun muassa tuli selvittää aluehallintoviranomaisten kyky järjestää kielilain edellyttämät kaksikieliset palvelut Keski-Pohjanmaan erilaisissa sijoittumisvaihtoehdoissa. Ks. Valtiovarainministeriö. Keski-Pohjanmaan sijoittumisen selvitystyöryhmän raportti 2010.

²⁴ Tuori 2009.

järjestelyksi. Aluehallinnon uudistusta koskevaa lakiesitystä käsitellessään perustuslakivaliokunta totesi, että palveluyksikön perustamisella ei pystytä turvaamaan käytännössä kielellisiä oikeuksia tilanteessa, jossa alueella on vain yksi kaksikielinen kunta.²⁵ Lakiin aluehallintovirastoista (896/2009, 18 §) ja lakiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009, 23 §) sisältyy kielivähemmistöjen palveluyksikköä koskevat säännökset. Niiden mukaan aluehallintovirastolla/elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella voi niiden toimialaan kuuluvien tehtävien hoitamiseksi olla erillinen palveluyksikkö, jossa palvelee alueen suomen- tai ruotsinkielistä taikka saamelaiskäräjistä annetussa laissa tarkoitettulla saamelaisten kotiseutualueella saamenkielistä vähemmistöä. Tuollainen palveluyksikkö voidaan perustaa myös yhtä useamman aluehallintoviraston yhteiseksi yksiköksi. Tuollaisen palveluyksikön perustamisesta, tehtävistä, nimestä, toimialueesta ja toimipaikasta sekä henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista on säädetty valtioneuvoston asetuksella.²⁶

Tämän lisäksi voidaan todeta, että aluehallintovirasto voi kuitenkin hoitaa tehtäviä myös useamman kuin yhden viraston toimialueella mm., jos se edistää alueen suomen- ja ruotsinkielisen sekä saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995) tarkoitettulla saamelaisten kotiseutualueella saamenkielisen vähemmistön kielellisten oikeuksien toteutumista (6 §)

Hallintovaliokuntakin edellytti mietinnössään, että vuoden 2012 loppuun mennessä eduskunnalle annetaan selonteko aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta ja siinä yhteydessä tulee kiinnittää huomio aluejakojen toimivuuteen ja palvelujen saatavuuteen, kielelliset palvelut mukaan lukien.²⁷ Tuollainen selvitys on sittemmin saatu, eikä kielellisten oikeuksien toteutumista siinä ole juuri erikseen nostettu esille.²⁸

²⁵ PeVL 2/2009 vp.

²⁶ Valtioneuvoston asetuksella aluehallintovirastoista (906/2009; 6 §) on säädetty ruotsinkielisen opetustoimen palveluyksiköstä, jonka toimialueeseen kuuluu koko maa. Yksikkö toimii Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa ja on sen vastuualueista erillinen yksikkö. Asetuksessa on säädetty mm. palveluyksikön virkojen kelpoisuusvaatimuksista, jolloin vaatimuksena on ruotsin kielen erinomainen suullinen ja kirjallinen taito sekä suomen kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito. Ks. myös L saamelaiskäräjistä 974/1995 4 § ja A saamelaiskäräjistä 1727/1995 1 §.

²⁷ HaVM 13/2009 vp.

²⁸ Valtiovarainministeriö. Työryhmän raportti eduskunnalle annettavaa selontekoa varten. 2012: 28. Mitään laajaa kielellisten vaikutusten arviointia raporttiin ei sisälly. Palvelujen saatavuuteen kohdistuvista vaikutuksista siinä kuitenkin todetaan, ettei ALKU-uudistus ole juurikaan niihin vaikuttanut, vaan asiakkaita palvelee molemmilla kotimaisilla kielillä samojen kanavien kautta kuin ennen uudistustakin (s. 183).

Laki aluehallintovirastoista (896/2009) ja laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009) tulivat voimaan 1 päivänä tammikuuta 2010.²⁹ Täydentävät asetukset, Valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 910/2009 tuli voimaan 1.1.2010. Tämä asetus kumottiin sittemmin uudella asetuksella 1539/2011. Tämä asetus tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2012.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia koskevissa asetuksissa on vielä kielellisiä oikeuksia koskien todettu, että kielilaisissa (423/2003) tarkoitettujen kielellisten oikeuksien turvaamiseksi Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen palveluja hoidetaan Seinäjoen päätoimipaikan ohella Vaasassa.

Oikeuskanslerin kannanotto

Asetusten antamiseen tähdäten valtiovarainministeriö asetti 6.10.2009 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää kaksikieliseen palveluun osoitettavia voimavaroja sekä kaksikielisen palvelun järjestämisen muita menetelmiä Keski-Pohjanmaalla.

Perustuslain säännökset ulottavat vaikutuksensa myös tällaisten alemman asteisten säännösten sisällölle³⁰. Valtioneuvoston oikeuskansleri otti tämän työryhmän asettamispäätöksen käsiteltäväkseen siten siitä näkökulmasta, oliko se sopusoinnussa edellä mainitun perustuslakivaliokunnan lausunnon kanssa. Oikeuskansleri pyysi selvitystä erityisesti siitä, miten perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetty otetaan huomioon jatkovalmistelussa, miten lausuma on vaikuttanut työryhmän asettamispäätökseen, asetetun työryhmän kokoonpanoon ja työryhmän tehtäviin kielellisten oikeuksien seurausvaikutusten arvioimiseksi.³¹

Oikeuskansleri kiinnittää huomiota muun muassa valtiovarainministeriön työryhmän valmistelun lähtökohtiin. Ministeriö oli todennut lausunnossaan että ”jos perusoikeutena suojattu intressi on aluejakoasiassa arvioitavana muiden asiaan vaikuttavien seikkojen kanssa, tulisi tällaisessa tilanteessa eri vaihtoehtoja ja intressien toteutumista niissä voida punnita kokonaisvaltaisesti”. Oikeuskanslerin mukaan valmistelun lähtökohta näkyi olevan ristiriidassa perustuslakivaliokunnan linjauksen kanssa, jossa kielelliset oikeudet asetetaan erityisasemaan aluejakopäätökseen vaikuttavien tekijöiden joukossa. Hänen mukaansa *muut ratkaisuun vaikuttavat seikat ovat lähinnä hallinnollisia tarkoituksenmukaisuus- tai taloudelli-*

²⁹ Samassa yhteydessä säädettiin myös laki valtion aluehallinnon uudistamista koskevan lain-säädännön voimaantulusta 903/2009.

³⁰ Ks. PeVL 21/2009 vp.

³¹ Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 30.10.2009.

sia näkökohtia, joille ei voida antaa perusoikeuksien tasoista painoarvoa, kun harkintaa tehdään.³² Kun selvityksen lähtökohdana ei ole ollut tämä, valtioneuvosto toteaa, että voidaan päätyä lopputulokseen, joka on ristiriidassa perustuslakivaliokunnan linjauksen kanssa. Siksi oikeuskansleri edellytti, että antaessaan asetusta koskevaa esitystä ministeriön tulee esittää ”uskottava arvio siitä, että kielelliset oikeudet toteutuvat perustuslakivaliokunnan esittämän linjauksen mukaisesti.”³³

Valtioneuvoston ja Tasavallan presidentin kannanotot

Valtioneuvosto siis lopulta päätyi asetukset antaessaan painottamaan kielellisiä oikeuksia, eli kansalliskielenä tunnustetun ”vähemmistökielen” asemaa ratkaistessaan Keski-Pohjanmaan maakunnan sijoittumisen aluehallintouudistuksessa. Valtioneuvoston pöytäkirjaan jätettiin tuolloin kaksi lausumaa. Hallinto- ja kuntaministeri Kiviniemen lausuma 19.11.2009:

Katsomme, että Keski-Pohjanmaan maakunnan sijoittuminen Pohjois-Suomen aluehallintoviraston sekä Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimialueeseen, turvaisi pitkällä aikavälillä parhaiten maakuntien näkemykset. Katsomme välttämättömäksi, että vuoden 2010 kesäkuuhun mennessä asianomaisissa ministeriöissä tehdään yksityiskohtainen selvitys ja tarvittavat toimenpide-ehdotukset Keski-Pohjanmaan maakunnan sijoittumisesta uusien aluehallintoviranomaisten toimialueisiin siten, että valittavalla ratkaisulla voidaan toteuttaa kielelliset perusoikeudet perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaisesti, mutta tämä tapahtuu ottaen samalla huomioon maakunnan oman näkemyksen aluejaosta sekä aluejakoihin liittyvät hallinnolliset seikat. Selvitys tehdään niin, että sen perusteella tehtävät mahdolliset toimenpiteet ovat toteutettavissa vuoden 2011 alusta lukien. Mahdolliset toimenpiteet suunnitellaan ja toteutetaan valtion talousarvion ja valtionalouden menokehyksen puitteissa”

Maahanmuutto- ja eurooppaministeri Astrid Thors puolestaan esitti lausumassaan seuraavaa:

Aluehallinnon uudistamisen valmistelujen yhteydessä saatujen selvitysten perusteella osoittautui, ettei Pohjois-Suomen aluehallintovirastolla eikä Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella ollut uudistuksen voimaantuloajankohdasta lukien kaikilta osin riittäviä valmiuksia

³² Suksi (2010 s. 116) pitää mahdollisena, että perustuslakivaliokunta on tässä asiassa kohottanut profiilia tunnustaen, että kielelliset oikeudet menevät tehokkuusnäkökohtien edelle.

³³ Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 30.10.2009.

taata kielellistenperusoikeuksien toteutumisesta lainsäädännön vaatimalla tavalla. Nyt käsiteltävinä olevissa asetuksissa päädyttiin siihen, että Keski-Pohjanmaan maakunta kuuluu Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston sekä Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimialueeseen.

Olisi huonoa hallintoa suunnitella aluejaotuksen muutosta heti asetuksen voimaan tultua. Mikäli asetuksen voimaan astumisen jälkeen kuitenkin aiotaan selvittää aluejaotuksen muutosta, katsomme välttämättömäksi, että selvitys muutoksenkielivaikutuksista tehdään vertailevasti siten, että valittavalla ratkaisulla varmistetaan kielellisten oikeuksien toteutumisen perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL21/2009 ja oikeuskanslerin 30.10.2009 linjausten mukaisesti.

Suksi arvelee oikeuskanslerin vahvalla tukeutumisella perustuslakivaliokunnan lausuntoon olleen vaikutusta lopputulokseen³⁴. Myös Tasavallan Presidentti puuttui kielellisiin oikeuksiin vahvistaessaan lait aluehallintovirastoista ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista. Presidentin kannanotto kirjattiin valtioneuvoston pöytäkirjaan (20.11.2009). Todettuaan että sekä hallintovaliokunta että perustuslakivaliokunta olivat kiinnittäneet huomion kielellisiin oikeuksiin, presidentti lausui, että suomi ja ruotsi ovat maan kansalliskieliä ja perustuslain 17 § ja 122 § turvaavat kielelliset oikeudet. Hänen mukaansa kansalaisten tulee voida jatkossakin luottaa siihen, että hyvää hallintoa noudatetaan ja että lainsäädännön toimeenpanossa ja tulkinnassa turvataan kielelliset oikeudet.

Oliko vaihtoehtoja ja miten eteenpäin?

Aluehallintovirastojen osalta uudistuksessa siis Keski-Pohjanmaan maakunta siirrettiin Länsi- ja Sisäsuomen aluehallintoviraston alaisuuteen kokonaisuudessaan. Tämä tapahtui sen jälkeen, kun kielellisiä vaikutuksia oli arvioitu kahden vaihtoehdon eli Vaasan ja Oulun osalta. Arvioinnissa todettiin, ettei viraston sijoittamisella Ouluun voida taata ruotsin kielen palveluja kielilainsäädännön edellyttämällä tavalla. Suksi on kiinnittänyt huomion siihen, että kielelliset oikeudet olisivat voineet toimia perusteluna myös sille, että maakunta olisi näihin syihin vedoten jaettu siten, että vain Kokkola olisi siirtynyt Länsi- ja Sisäsuomen viraston alaisuuteen ja muu maakunnan alue Ouluun.³⁵ Aluejaotuksissa on toki perustuslain 122 §:n mukaan pyrittävä yhteensopiviin aluejaotuksiin, mutta perustuslakivaliokunta oli perustuslakia säädettäessä katsonut, että ”kielelliset olosuhteet voivat

³⁴ Suksi 2010: 116.

³⁵ Suksi 2010: 118–119.

merkitä sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi voidaan poiketa sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista”³⁶.

Lain ja asetusten tultua voimaan 1.1.2010 hallinto- ja kuntaministeri Virkkunen asetti työryhmän, jonka tehtävänä on mm. selvittää ja ohjata Keski-Pohjanmaan maakunnan sijoittumista uusien aluehallintoviranomaisten toimialueisiin liittyvää selvitystyötä. Työryhmä katsoi raportissaan, että kielelliset oikeudet toteuttaa parhaiten se vaihtoehto, jossa Keski-Pohjanmaa kuuluu Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueeseen. Tällä alueella on enemmän ruotsinkielen taitoista henkilöstöä ja siellä on enemmän ruotsinkielttä äidinkielenään puhuvaa henkilöstöä. Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa ja Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa kaikilla vastuualueilla on niin ikään paremmat kielelliset valmiudet kuin Pohjois-Pohjanmaan virastossa. Virkasiirrotkaan eivät työryhmän mukaan riittäisi parantamaan tilannetta riittävästi.³⁷ Keski-Pohjanmaan sijoittamisen selvitystyöryhmän loppuraportti oli esillä Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmässä 23.9.2010 ja tuolloin katsottiin, ettei ole riittäviä perusteita aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialueiden muuttamiseen.

Päätelmiä

Aluehallintouudistus osoitti, että kielelliset oikeudet on otettava vakavasti hallinnollisia rakenteita uudistettaessa. Vaikka hallinnon rakenteet ovat poliittisen harkinnan alaan kuuluvia asioita ja niitä erilailta painottaen voidaan tulla erilaisiin johtopäätöksiin, perusoikeudet asettavat rajoja myös lain (ja asetusten) säätämiselle. Kielelliset oikeudet ovat perusoikeuksina vahvoja oikeuksia, joita voidaan punnita toisia perusoikeuksia vasten, mutta ne on asetettava poliittis-hallinnollisten tehokkuusnäkökulmien edelle. Kokkolan tapauksessa ei toteutunut Keski-Pohjanmaan maakunnan tahto, joten voitaneen todeta, että myös kunnallinen itsehallinto, jota Keski-Pohjanmaan maakunnan kannanottojen voidaan katsoa ilmentävän, väistyi kielellisten oikeuksien edestä.

Rakenteilla on vaikutusta siihen, miten kielelliset oikeudet voivat käytännössä toteutua. Toisaalta tutkimuksissa on osoitettu, etteivät kielelliset oikeudet käytän-

³⁶ PeVM 10/1998 vp:10. Perustuslakivaliokunta viittasi tässä aiempaan hallituksen periaatepäätökseen 6.2.1997.

³⁷ Valtiovarainministeriö. Keski-Pohjanmaan sijoittumisen selvitysryhmä. Selvitysryhmän raportti 18.6.2010: 33.

nössä näytä toteutuvan, jos kielivähemmistö on alueella kovin pieni.³⁸ Tämä lähtökohta näkyy myös oikeudellisessa argumentoinnissa. Koska kielelliset oikeudet ovat yksilön oikeuksia, ei pitäisi synnyttää rakenteita, joissa nämä oikeudet eivät käytännössä voi toimia. Jos on vaihtoehtoja, tulisi pikemminkin valita se, mikä toteuttaa kielelliset oikeudet parhaiten.

Aluehallintouudistuksen yhteydessä linjatut kielelliset periaatteet tulevat jatkossa näkymään muita hallinnon rakenteita järjestettäessä. Kuntarakennemuutoksen yhteydessä selvityksissä onkin kielellisten oikeuksien yhteydessä jo viitattu näihin periaatteisiin.³⁹ Huomiota on kiinnitetty myös siihen, että kuntaliitoksia tehtäessä kielellisten kysymysten tulee olla esillä jo yhdistämissopimuksia tehtäessä⁴⁰. On mielenkiintoista havaita, että juuri hallinnon rakenteisiin kohdistuvat muutokset ovat tuoneet kielelliset oikeudet vahvasti esille. Tässä keskustelussa on väistämättä mukana poliittisia elementtejä, erilaisia aluepoliittisia ja arvolähtöisiä painotuksia. Olennaista onkin havaita, että oikeus asettaa tässä kysymyksessä vain rajoja, joiden yli ei voida mennä ilman että asiasta tulee perustuslakikysymys.

³⁸ Henriksson 2012: 23–25 ja 37; Kielibarometri 2012. Ks. myös Valtioneuvoston kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2009: 28. Kuntien hallintoa ja palveluja koskevissa tutkimuksissa on todettu, että palveluiden käytännön toimivuus on riippuvainen vähemmistön koosta. On arveltu, että oikeuksien toimivuuden näkökulmasta vähemmistökielisten osuus tulisi olla vähintään neljännes, mieluummin kolmannes.

³⁹ Valtiovarainministeriön julkaisuja. Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys. Osa I. Selvitysosa. 5a/2010: 114–115.

⁴⁰ Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 28:2012: 47. Yhdistymissopimus osana kielellisten perusoikeuksien turvaamisjärjestelmää kuntaliitoksissa.

Lähteet

Hautamäki, V.-P. (2009). Perustuslainmukaisuuden valvonta ilmeisyyskriteerin poistamisen myötä. *Lakimies* 1, 137–146.

Jyränki, A. & Husa, J. (2012). *Valtiosääntöoikeus*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Keinänen, A. & Wiberg, M. (2012). Perustuslakivaliokunta lausuntovaliokuntana ja asiantuntijoiden kuulijana. *Oikeus* 1, 86–106.

Laakso, S. (2012). *Lainopin teoreettiset lähtökohdat*. Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu. Oikeustieteet. Tampere 2012.

Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 2012: 28. Yhdistymissopimus osana kielellisten perusoikeuksien turvaamisjärjestelmää kuntaliitoksissa.

Saraviita, I. (2012). Lisänäkökohtia perustuslakivaliokunnasta lausunnonantajana ja asiantuntijoiden kuulijana. *Oikeus* 2, 299–304.

Suksi, M. (2010). Olika modeller för beaktandet av nationalspråken vid administrativ indelning. Teoksessa E. Anttila & M. Koillinen (Toim.). *Hallinto ja hallintolainkäyttö*. Juhlajulkaisu Heikki Kulla. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2010.

Suksi, M. (2012). Regler om språkanvändning i horisontella förhållanden i de nordiska länderna: Några observationer utifrån den Europeiska språkstadgan. Teoksessa J.-E. Helenelund, I. Luoto, N. Mäntylä & K. Siikavirta (Toim.). *Julkista – yksityistä; millaisissa rakenteissa? Offentligt-privat; i hurudana strukturer? Juhlajulkaisu Eija Mäkinen*. Acta Wasaensis. Oikeustiede II Julkisoikeus.

Tuori, K. (2009). Lausunto perustuslakivaliokunnalle. 19.5.2009.

Valtioneuvoston kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2009: 28. Oikeusministeriö.

Valtiovarainministeriö 2010. Selvitysryhmän raportti. Keski-Pohjanmaan sijoittumisen selvitysryhmä.

Valtiovarainministeriön julkaisuja. Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys. Osa I. Selvitysosa. 5a/2010.

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2012: 28. Aluehallintouudistuksen toimeenpääntö ja toteutuminen. Työryhmän raportti eduskunnalle annettavaa selontekoa varten.

Viljanen, V.-P. (2011). Perusoikeuksien merkitys lainsäädäntötyössä. Teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori & V.-P. Viljanen (Toim.). *Perusoikeudet*. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy. 833–873.

Viljanen, V-P (2011a). Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori & V.-P. Viljanen (Toim.). Teoksessa: *Perusoikeudet*. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy. 833–873.

8 VIRANOMAISEN KIELELLISET VELVOLLISUUDET

Jonna Kivelä

Johdanto

Yhteiskunnan muutoksia

Sekä valtion että kuntien hallinnossa on toteutettu laajoja uudistuksia, jotka voivat vaikuttaa perustuslaillisten kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Viime aikoina onkin käyty keskustelua kansalliskielten asemasta yhteiskunnassa. Keskeisimpinä yhteiskunnan muutoksina voidaan kansalliskielten osalta pitää valtion aluehallintouudistusta sekä meneillään olevaa kunta- ja palvelurakennemuutosta. Nämä muutokset asettavat haasteita yksilön kielellisten oikeuksien toteutumiselle. Nyky-yhteiskunnassa mietitäänkin, miten kaksikielisyyttä tulisi käytännössä toteuttaa, jotta jokaisella olisi yhtäläinen oikeus käyttää omaa kieltään.

Lainsäädännössä säädetään kielellisten oikeuksien turvaamisesta. Suomen perustuslain (731/1999) 22 § sisältää koko julkista valtaa koskevan velvoitteen, jonka mukaan sekä valtion että kuntien viranomaisten ja toimielinten on huolehdittava perusoikeuksien käytännön toteutumisesta. Viranomaisen tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että yksilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä (kielilaki 423/2003, 23 §). Esimerkiksi annettavan palvelun laatu ei saisi riippua siitä, käyttääkö palvelua saava yksilö suomea vai ruotsia.¹

Tässä artikkelissa on tarkoitus selvittää, miten määräytyy viranomaisen kielellinen asema ja milloin henkilöstö on velvoitettu käyttämään sekä suomea että ruotsia asioidessaan kansalaisten kanssa. Asian käsittelyn yhteydessä selkeytyvät myös yksilön kielelliset oikeudet viranomaisessa. Artikkelin lopussa käsittelen aluehallinnon uudistuksen yhteydessä ELY-keskuksille tehdyn kyselyn vastauksia.

¹ HE 92/2002 vp s. 86–87.

Kaksikielisyyden periaate

Kielellisiä oikeuksia ja vähemmistöjen oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin koskevat oikeudet turvataan Suomen perustuslaissa. Perustuslaissa säädetään suomen ja ruotsin kielen yhdenvertaisesta asemasta Suomen kansalliskielinä. Perustuslaki turvaa jokaisen oikeudet omaan kieleen. Perustuslain 17 §:n 1 momentti ilmaisee maan virallisen kaksikielisyyden periaatteen ja sisältää ajatuksen kansalliskielten yhdenvertaisuudesta. Perustuslaki turvaa *jokaisen*² yhtäläisen kielellisen oikeuden käyttää valitsemaansa kieltä, joko suomea tai ruotsia. Perustuslain 17 §:n 1 ja 2 momentin mukaan:

”Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi.

Jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.”

Pykälän 2 momentin sisältämä perustuslaillinen toimeksianto velvoittaa julkisen vallan huolehtimaan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Toimeksianto edellyttää paitsi näiden kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua, myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista.³ Tästä johdetusti kansalaisia ei saa asettaa eriarvoiseen asemaan kielen (jota asiakas käyttää asioidessaan virkamiehen kanssa) perusteella. Kansalaisilla on oltava yhtäläiset oikeudet riippumatta hänen valitsemastaan ja käyttämästään kielestä.

Perustuslain 17 §:llä on läheinen yhteys perustuslain 6 §:n kanssa. Pykälässä turvataan jokaisen oikeus yhdenvertaiseen kohteluun. Säännöksen 1 ja 2 momentti suojaaa ihmisten yhdenvertaisuuden lain edessä. Lisäksi säännös sisältää syrjinnän kiellon muun muassa kielen perusteella. Yhdenvertaisuusperiaate sisältää miellivallan kiellon ja vaatimuksen samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Sen mukaan viranomaisen pitää soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin laissa ilmenee. Näin yhdenvertaisuusperiaate rajoittaa myös viranomaisen harkintavaltaa.⁴

² Saraviita (2005:16) huomauttaa, että perustuslain 17.1 § on osittain syrjivä ja epäjohtonmu-kainen, sillä uuden perusoikeusjärjestelmän systematiikassa sana ”jokainen” muissa säännök-sissä tarkoittaa kaikkia Suomen alueella olevia ihmisiä, tässä kuitenkin vain ruotsin ja suomen kieltä ”äidinkielenään” käyttäviä.

³ Scheinin 1999: 539.

⁴ Hallberg 1999: 43.

Kielilaki tarkentaa yksilön kielellisiä oikeuksia ja viranomaisen kielellisiä velvollisuuksia. Lain tarkoituksena on turvata perustuslaissa säädetyt oikeudet omaan kieleen ja tavoitteena on, että jokaisen⁵ oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon⁶ taataan kielestä riippumatta. Kielilaissa määritellään tarkemmin ne perusteet, joiden mukaan tuomioistuimessa, valtion virastoissa ja laitoksissa sekä kuntien, kuntaliittojen ja muiden itsehallintoyhdyskunnissa on käytettävä kunkin virka- tai itsehallintoalueen kieltä tai asianosaisen kieltä.⁷

Viranomaisen kielelliset velvollisuudet

Kunta kielellisen jaotuksen perusyksikkönä

Kunta on säädetty kielellisen jaotuksen perusyksiköksi (kielilaki 5 §). Lain mukaan kunta on joko yksikielisesti suomen- tai ruotsinkielinen taikka kaksikielinen kunta, jonka enemmistön kielenä on joko suomi tai ruotsi. Kunta on kielilain mukaan säädettävä kaksikieliseksi, jos kunnassa on sekä suomen- että ruotsinkielisiä asukkaita ja vähemmistö on vähintään kahdeksan prosenttia asukkaista tai vähintään 3000 asukasta. Kaksikielinen kunta on puolestaan säädettävä yksikieliseksi, jos vähemmistö on alle 3000 asukasta ja sen osuus on laskenut alle kuuden prosentin. Valtioneuvoston asetuksella säädetään joka kymmenes vuosi virallisen tilaston perusteella, mitkä kunnat ovat kaksikielisiä ja mikä näiden kuntien enemmistön kieli on sekä mitkä kunnat ovat suomen- tai ruotsinkielisiä yksikielisiä kuntia.⁸

Viranomaisen yksi- tai kaksikielisydestä säädetään kielilaissa (6 §). Lain määritelmän mukaan yksikielisellä viranomaisella tarkoitetaan valtion, kunnan ja kuntayhtymän viranomaista, jonka virka-alueeseen kuuluu ainoastaan samankielisiä kuntia. Kaksikielisellä viranomaisella puolestaan tarkoitetaan valtion keskushallintoviranomaista ja muuta viranomaista, jonka virka-alueeseen kuuluu erikielisiä kuntia tai vähintään yksi kaksikielinen kunta. Myös kaksikielisen kunnan viran-

⁵ Kielilaissa turvataan jokaisen oikeus käyttää joko suomen, ruotsin tai saamen kieltä viranomaisessa. Muiden kielten käyttämisestä säädetään mm. oikeudenkäyntiä, hallintomenettelyä sekä hallintolainkäyttöä koskevassa ja muussa eri hallinnonaloja koskevassa lainsäädännössä (kielilaki 9 §).

⁶ Kielellisiä oikeuksia koskevaa perusoikeussäännöstä täydentävät myös muut perustuslain säännökset. Oikeusturvaa koskevassa 21 §:ssä tarkoitettuna oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon eräänä ulottuvuutena voidaan pitää yksilön oikeutta omaan kieleen.

⁷ Scheinin 1999: 537.

⁸ Valtioneuvosto voi asetuksella säätää kunnan valtuuston esityksestä kunnan kaksikieliseksi seuraavaksi kymmenvuotisjaksoksi, vaikka kunta muuten olisi yksikielinen (kielilaki 5.2 §).

omainen on kaksikielinen samoin kuin kuntayhtymän viranomainen, jos kuntayhtymään kuuluu erikielisiä kuntia taikka vähintään yksi kaksikielinen kunta. Henkilöstön kielellinen asema määräytyy henkilöstön virka-alueen kielellisen aseman mukaan.

Yksilön kielelliset oikeudet, samoin kuin viranomaisen kielelliset velvollisuudet riippuvat osaksi viranomaisen kielellisestä asemasta. Aikaisemmin, vuonna 1922 annetun kielilain 3 §:n mukaan, yksilön kielelliset oikeudet riippuivat hänen kotikuntansa kielellisestä asemasta, jolloin yksilöllä ei esimerkiksi ollut oikeutta käyttää kaksikielisessä viranomaisessa ruotsin kieltä, jos tämän kotikunta oli yksikielisesti suomenkielinen. Uuden kielilain myötä yksilöllä on oikeus käyttää kaksikielisessä viranomaisessa molempia kansalliskieliä, vaikka tämän kotikunta olisi-kin yksikielinen.⁹

Nykyinen kielilaki on yksilön oman kielen suhteen joustavampi, eikä aseta kaksikielistä yksilöä sellaiseen asemaan asioidessaan viranomaisessa, että tämän pitäisi valita toinen kieli kuin mitä hänen oma kielensä on. Erona verrattuna vanhaan kielilakiin on, ettei henkilöstön tarvitse selvittää, mikä viranomaisessa asioivan yksilön kotikunta on ja onko asiakkaalla tämän kunnan kielellisen aseman perusteella oikeus käyttää omaa kieltään. Kaksikielisen viranomaisen on käytettävä yksityishenkilön kieltä, joko suomea tai ruotsia, koska viranomainen on velvoitettu kielilain 23 §:n 1 momentin mukaisesti huolehtimaan siitä, että yksilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä ja kaksikieliseltä viranomaiselta vaaditaan molempien kansalliskielten riittävää hallintaa.¹⁰

Kielilain (10 §) mukaan yksikielinen viranomainen ei ole velvollinen palvelemaan asiakkaita molemmilla kansalliskielillä, vaan viranomainen on velvoitettu käyttämään ainoastaan virka-alueensa kieltä. Esimerkiksi yksikielisessä suomenkielisessä kunnassa tai valtion viranomaisessa asiakkaalla on oikeus käyttää ainoastaan suomen kieltä asioidessaan kunnan viranomaisessa.

Lain tavoitteena on vahvistaa kielellistä tasa-arvoa. Yksi keskeinen tavoite on, että viranomaiset oma-aloitteisesti huolehtisivat yksilön kielellisten oikeuksien toteutumisesta niin, ettei hänen tarvitse pyytää sitä erikseen eikä kohdata vastustusta.¹¹ Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kaksikielisen viranomaisen on oltava aktiivinen selvittääkseen asiakkaan käyttämä kieli ja annettava yhtä hyvää palvelua molemmilla kotimaisilla kielillä. Kansalaisten kielellisten oikeuksien tun-

⁹ HE 92/2002 vp s. 52.

¹⁰ HE 92/2002 vp s. 71–72.

¹¹ HE 92/2002 vp s. 48.

temuksen puute ei saa olla syynä siihen, ettei viranomaisen toteuta yksilön kielellisiä oikeuksia¹².

Henkilöstön kielelliset kelpoisuusvaatimukset

Henkilöstön kielitaitovaatimuksista säädetään laissa julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta (424/2003, jatkossa kielitaitolaki) ja sitä sovelletaan julkishallinnon henkilöstöön, niin valtionhallinnon kuin kunnallishallinnon henkilöstöön. Kielitaitolaissa määritellään muun muassa se, miten voidaan varmistua hakijan kielitaidosta sekä millaisia kielitaitovaatimuksia viranomaisen on asetettava ja miten niistä pitää ilmoittaa.

Viranomaisen henkilöstölle voidaan asettaa kielitaitoa koskevia kelpoisuusvaatimuksia vain lailla tai lain nojalla valtioneuvoston tai asianomaisen ministeriön asetuksella. Kuitenkin, mikäli henkilöstön tehtäviin kuuluu yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta merkittävää julkisen vallan käyttöä, suomen ja ruotsin kielen taitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista on säädettävä aina (kielitaitolaki 5.1 §). Tällaiseen merkittävän julkisen vallan käytön alaan kuuluvia tehtäviä voivat olla esimerkiksi yksilön oikeuksia, etuuksia ja velvollisuuksia koskevien päätösten tekeminen ja esitleminen sekä tehtäviä, joihin liittyy itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin.¹³

Kielitaitolain 6.1 §:n mukaan sellaisilta valtion virkoihin hakevilta henkilöiltä, joilta edellytetään säädettynä kelpoisuusvaatimuksena korkeakoulututkintoa, vaaditaan kaksikielisessä viranomaisessa virka-alueen väestön enemmistön kielen erinomaista suullista ja kirjallista taitoa sekä toisen kielen tyydyttävää suullista ja kirjallista taitoa. Yksikielisessä viranomaisessa edellytetään kielitaitovaatimuksena viranomaisen kielen erinomaista suullista ja kirjallista taitoa ja ainoastaan toisen kotimaisen kielen tyydyttävää ymmärtämistä.

Kielitaitolaissa (3 §) säädetään viranomaisen velvollisuudesta varmistua siitä, että virkaan nimitettävällä henkilöllä on riittävä kielitaito. Kielitaitovaatimus koskee valtion ja kuntien hallinnon koko henkilöstöä. Viranomaisen velvollisuus kielitaitovaatimuksen täyttämisestä tarkoittaa käytännössä sitä, että palvelukseen otettavalla henkilöllä on sellainen kielitaito, jota tulevat työtehtävät edellyttävät. Tavallisesti viranomaisen varmistuu hakijan kielitaidosta hakijan hakemukseensa liit-

¹² Oikeusministeriö 2009: 26.

¹³ HE 92/2002 vp s. 104.

tämän, kielitaitoa koskevan selvityksen¹⁴ perusteella. Viranomaisen tulisi arvioida selvityksen riittävyys ja tarvittaessa pyytää kielitaidosta lisäselvitystä tai esimerkiksi työhaastattelun yhteydessä varmistua hakijan riittävästä kielitaidosta.¹⁵ Käytännössä viranomainen voi haastatella hakijaa virassa vaadittavalla kielellä joko kokonaan tai osittain niin, että viranomainen testaa hakijan kielitaidon toisella kotimaisella kielellä.

Jo suunniteltaessa henkilöstön palvelukseen ottamista, tulee viranomaisen arvioida, millaista kielitaitoa palvelukseen otettavilta henkilöltä edellytetään. Tällä pyritään siihen, että viranomainen olisi jo ennen haku- ja työhönottoilmoituksen julkaisemista tarkkaan miettinyt, millaista kielellistä osaamista virkaan haettavalta henkilöltä tullaan työtehtävissä vaatimaan. Työpaikkailmoituksessa ilmoitettu kielitaitovaatimus helpottaa myös hakijan omaa arviota siitä, onko hänellä tarpeeksi hyvä kielitaito viran tehtävien hoitamisen kannalta.¹⁶

Hallintolain 9 §:ssä säädetään yleisellä tasolla viranomaisen kielenkäytöstä. Pykälän mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä (1. mom.). Kielellisellä selkeydellä ja ymmärrettävyydellä tarkoitetaan tässä sekä päätöksen että myös palvelun selkeyttä ja ymmärrettävyyttä niin, että siitä käy selvästi ilmi, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muuten ratkaistu. Silloin, kun kysymys on henkilön oikeusasemaa koskevasta asiasta, korostuu erityisesti viranomaisen käyttämän kielen laadun merkitys. Tällaisissa tilanteissa viranomaisen olisi pyrittävä mahdollisimman täsmälliseen ja yksiselitteiseen kielelliseen ilmaisuun. Tämä siksi, etteivät asian käsittelyn kannalta olennaiset kysymykset, kuten asiakkaan vaikuttamismahdollisuuksien tai muiden menettelyllisten oikeuksien käyttäminen, antaisi aiheutta erilaisiin tulkitoihin.¹⁷

Tästä johdetusti henkilöstön molempien kotimaisten kielten sujuva osaaminen on sitä tärkeämpää mitä lähemmin asia koskee yksilön oikeusasemaa. Kaksikielisen virkamiehen on osattava käyttää sekä suomea että ruotsia niin suullisesti kuin kirjallisesti viran/tehtävän hoidon edellyttämällä tavalla niin, ettei asianosaiselle jää epäselvyyksiä tai väärinkäsityksiä esimerkiksi annetusta päätöksestä tai neuvonnasta. Lisäksi erilaiset lomakkeet ja ohjeet on laadittava selkeällä kielellä ja kaksikielisessä viranomaisessa molemmilla kotimaisilla kielillä. Kaksikielisessä

¹⁴ Hakija voi esimerkiksi liittää hakemukseensa todistuksen kielitutkinnosta tai opintojen yhteydessä suoritetusta kielikokeesta tai opinnoista.

¹⁵ HE 92/2002 vp s. 102.

¹⁶ HE 92/2002 vp s. 103.

¹⁷ HE 72/2002 vp s. 59.

viranomaisessa erilaiset lomakkeet ja ohjeet on myös löydettävä helposti molemmilla kotimaisilla kielillä.

Kielitaitolaissa ei ainoastaan velvoiteta viranomaista varmistumaan virkaan haettavan kielitaidosta, vaan viranomaisen on myös ylläpidettävä henkilöstön kielitaitoa. Viranomainen voi huolehtia henkilöstön riittävästä kielitaidosta esimerkiksi järjestämällä koulutusta tai muilla henkilöpoliittisilla toimilla.¹⁸ Viranomaisten tulisi myös järjestää organisaationsa siten, että yksilö löytää helposti kielitaitoiset virkamiehet.¹⁹ Jotta yksityisten kielelliset oikeudet voidaan käytännössä toteuttaa, edellyttää se virkamiehiltä ja muulta julkishenkilöstöltä asianmukaista kielitaitoa.²⁰

Kansalliskielet ELY-keskuksissa

ELY-keskuksille (Helsinki, Turku, Seinäjoki ja Vaasa) vuonna 2011 lähetetyllä kyselyllä kartoitettiin muun muassa kansalaisten kielellisiin oikeuksiin ja virkamiehen kielellisiin velvollisuuksiin liittyviä asioita. Kansalliskielten osalta kyselyllä oli tarkoitus saada tietoa henkilöstön kielellisestä osaamisesta, kieli asioiden merkityksestä rekrytoinnissa sekä henkilöstön kielellisten oikeuksien ja velvollisuuksien tietoudesta. Lisäksi tavoitteena oli saada kuvaa kielellisten oikeuksien tulevaisuuden näkymistä virkamiesten näkemyksen mukaan sekä tietoa siitä, millaisia kielellisiä haasteita henkilöstö on kohdannut kielen valintatilanteissa ja miten he ovat näistä haasteista selvinneet.

Miten rekrytointitilanteessa huomioidaan virkamiehen kielitaito?

Kielitaidon tarkistaminen on osa työhönottomenettelyä. Hakijaa voidaan esimerkiksi haastatella molemmilla kotimaisilla kielillä, mikäli haastattelija katsoo sen tarpeelliseksi. Useimmiten kielitaidon varmistaminen tapahtuu kuitenkin ainoastaan kielitaitotodistuksen perusteella. Kielitaidon hyvä varmistaminen jo työhönottomenettelyn alussa on tärkeää, sillä puutteelliset menettelyt kielitaidon varmistamiseksi työhön otossa saattavat tuottaa ongelmia myöhemmin. Lisäksi kielitaidon ylläpitäminen on tärkeää rekrytoinnin jälkeen. Kielitaidon ylläpitämisen katsotaan kuitenkin edellyttävän johdon aloitteellisuutta ja kannustusta esi-

¹⁸ Husa 2000: 42.

¹⁹ HE 92/2002 vp s. 60.

²⁰ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 144.

merkiksi kieliopintoihin. Kielikoulutuksen lähtökohtana on vapaaehtoisuus ja oma-aloitteisuus.²¹

ELY-keskuksissa ei kyselyn tulosten perusteella tarkisteta kovin tehokkaasti hakijan kielitaitoa haastattelemalla toisella kotimaisella kielellä tai kielitodistuksen avulla. Lähes puolet (45 prosenttia) vastanneista kertoi, ettei heidän kielitaitoaan oltu arvioitu lainkaan rekrytointitilanteessa. Kuitenkin lähes 80 prosenttia kyselyyn vastanneista arvioi, että *nykyään* hakijan kielitaito tarkistetaan rekrytointitilanteessa joko kielitodistuksen avulla, haastattelemalla toisella kotimaisella kielellä tai jollain muulla tavalla. Ainoastaan noin viidesosa vastanneista katsoo, ettei kielitaitoa tarkisteta nykyään mitenkään.

Kielellinen osaaminen on tarkistettava aina, kun kyseessä on tehtävä, joka vaatii sekä suomen että ruotsin kielen taitoa. Tietenkin se, miten kielitaito tarkistetaan, on työnantajan harkinnassa. Viranomaisen vastuulla on kuitenkin varmistua hakijan kielitaidosta ennen tämän valintaa. Lisäksi tätä kielitaitoa on pidettävä yllä tai mikäli henkilön työtehtäviin tulee sellaisia muutoksia, että hän tarvitsee toisen kotimaisen kielen taitoa, täytyy viranomaisen olla valmis tarjoamaan kielellistä koulutusta, sillä viime kädessä kielellisten oikeuksien toteutuminen *käytännössä* on kuitenkin viranomaisen vastuulla²². Virkamiehen harkinnassa puolestaan on, käyttääkö hän tarjottua mahdollisuutta kielikoulutukseen. Tämä kuitenkin vaatii viranomaiselta kykyä motivoida henkilöstö osallistumaan koulutuksiin esimerkiksi tiedottamalla siitä, miten tärkeää kielellisten oikeuksien toteutuminen on.

Kyselyn mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten henkilöstöstä puolet (noin 51 %) 334 vastaajasta vastasi, etteivät he ole saaneet lainkaan koulutusta kansalaisten kielellisistä oikeuksista. Vain noin neljä prosenttia vastasi saaneensa koulutusta yksilöiden kielellisistä oikeuksista. Lisäksi vain noin kymmenesosa vastasi tuntevansa kielellisiä oikeuksia koskevan lainsäädännön hyvin. Koulutuksen tai esimerkiksi infotilaisuuden järjestäminen kansalaisten kielellisiin oikeuksiin liittyen olisi aiheellista, sillä henkilöstön vastauksista on tulkittavissa, etteivät he ole tietoisia kielellisistä oikeuksista, mutta he eivät myöskään ole saaneet niistä minkäänlaista koulutusta. Yksilön kielellisten oikeuksien tunteminen on henkilöstölle tärkeää, jotta he tietävät millaisiin oikeuksiin heidän on vastattava, eli millaiset kielelliset velvollisuudet viranomaisella on.

²¹ Oikeusministeriö 2009: 15–16.

²² HE 92/2002 vp s. 102.

Asiointikielen määräytyminen ja käsittelykieli

Asia voi tulla vireille joko asiakkaan omasta aloitteesta tai henkilöstön aloitteesta. Silloin, kun asia tulee vireille kaksikielisen virkamiehen aloitteesta, tulee virkamiehen yhteydenotossaan yksityishenkilöön käyttää tämän omaa kieltä, joko suomea tai ruotsia. Virkamiehen on selvitettävä asiakkaan käyttämä kieli ennen kuin hän ottaa yhteyttä asiakkaaseen esimerkiksi puhelimitse tai sähköpostitse. Mikäli asiakkaan kieli ei ole kohtuudella selvitettävissä, tulee viranomaisen käyttää molempia kansalliskieliä.²³ Yhteydenoton on kuitenkin tapahduttava siten, ettei asiakas tunne painostusta kumpaankaan kieleen, vaan hänen täytyy saada itse tehdä valinta asiointikielestä.²⁴ Kielen selvittämismääräyksen koskee ainoastaan kaksikielisiä viranomaisia, sillä yksikielinen viranomainen on velvollinen asioimaan asiakkaan kanssa ainoastaan virka-alueensa kielellä. Tästä säännöstä on kuitenkin poikkeus.

Perustuslaissa säädetään jokaisen oikeudesta käyttää omaa kieltään omassa asiassaan. Omalla asialla tarkoitetaan yksilön asiointia viranomaisessa, jonka päätös saattaa vaikuttaa hänen tai hänen huollettavansa perusoikeuksiin tai viranomaisen hänelle asettamaa velvoitetta. Tämä koskee myös yksikielisiä virkamiehiä. Silloin, kun yksikielinen virkamies ottaa yksityishenkilöön yhteyttä asiassa, jonka päätös saattaa vaikuttaa hänen tai hänen huollettavansa perusoikeuksiin taikka asia koskee virkamiehen asettamaa velvoitetta, tulee virkamiehen selvittää yksityishenkilön asiointikieli sekä käsitellä että antaa päätös tällä kielellä.

Yksilön tulee lain mukaan saada myös palvelua kaksikielisessä viranomaisessa omalla kielellä ilman, että hänen tarvitsisi sitä erikseen vaatia tai perustella taikka vedota kielelliseen oikeuteensa. Kaksikielisen viranomaisen velvollisuus on selvittää, kumpaa kansalliskielistä yksilö haluaa käyttää sekä järjestää asian käsittely niin, että yksilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä muun muassa järjestämällä organisaationsa siten, että asiakas kohtaisi helposti kielitaitoiset virkamiehet.²⁵

Suurin osa kyselyyn vastanneista kertoo selvittävänsä asiakkaan asiointikielen silloin, kun he ottavat asiakkaaseen yhteyttä joko tarkistamalla asiakkaan kielen väestörekisteristä²⁶ taikka kysymällä, kumpaa kieltä asiakas haluaa käyttää. Väes-

²³ Oikeusministeriö 2009:10.

²⁴ HE 92/2002 vp s. 82.

²⁵ HE 92/2002 vp s. 60, 72, 102.

²⁶ Väestötietolain (661/2009) 13.1 §:n 20. kohdan mukaan väestörekisteriin henkilöstä talletetaan henkilön ilmoittama äidinkieli.

törekisteristä tarkistaminen ja asiakkaalta kysyminen epäselvissä tilanteissa ovat myös kielilain mukaisia toimintamalleja. Kuitenkin silloin, kun asiakkaan asiointikieli tarkistetaan väestörekisteristä, täytyy virkamiehen suhtautua siihen varauksella. Väestörekisteriin talletetaan kaksikielisen kansalaisen äidinkieleksi ainoastaan toinen, mutta kansalainen ei ole velvoitettu käyttämään tätä kieltä asioidessaan viranomaisessa. Esimerkiksi henkilön, joka osaa puhua ja ymmärtää molempia kotimaisia kieliä, äidinkieleksi on mahdollista tallettaa väestörekisteriin ainoastaan yksi kieli äidinkieleksi. Kaksikielinen kansalainen saattaa haluta asioida viranomaisessa kielellä, jota ei ole merkitty hänen äidinkielekseen väestörekisteriin.

Kyselyyn vastanneista yli puolet (54 prosenttia) oli täysin tai osittain samaa mieltä siitä, että kansalaiset saavat palvelua ELY-keskuksissa omalla kielellään. Vain noin viisi prosenttia oli väitteen kanssa täysin eri mieltä. Yksilöiden kannalta on erittäin tärkeää, että kielelliset oikeudet toteutuvat myös käytännössä. Noin 30 % vastasi olevansa joko täysin samaa tai osittain samaa mieltä, että laadullisesti palvelu on yhtä hyvää sekä suomen että ruotsin kielellä. Kuitenkin kyselyyn vastanneista lähes puolet (45 %) vastasi olevansa täysin eri mieltä tai osittain eri mieltä siitä, että asiakkaat saisivat laadullisesti yhtä hyvää palvelua molemmilla kotimaisilla kielillä. Huolestuttavaa on myös se, että kyselyn tulosten mukaan vain noin kahdeksan prosenttia vastanneista oli sitä mieltä, että kansalaisten kielelliset oikeudet on heidän mielestään tulevaisuudessa turvattu.

Tästä on pääteltävissä, että virkamiehet antavat tai yrittävät antaa palvelua asiakkaille heidän omalla kielellään, mutta palvelun laatu vaihtelee, eli se ei ole yhtä hyvää molemmilla kansalliskielillä. Tämä ei kuitenkaan ole kielilain mukaista. Kielilain tavoitteena on, että kaksikielisessä varanomaisessa kansalaiset saisivat palvelua omalla kielellään ja lisäksi palvelun tulisi olla laadultaan yhtä hyvää. Vaikuttaa siltä, että viranomaisten tulisi enemmän panostaa siihen, että henkilöstön kielitaito on riittävä ja palvelu molemmilla kansalliskielillä pystytään järjestämään laadullisesti yhtä hyvin.

Kielen valinta ja virkamiehen kielitaito

ELY-keskuksissa kielen valintatilanteita ei koeta erityisen ongelmallisiksi. Kuitenkin ne, joiden mielestä kielen valinta tuntuu haastavalta, kertoivat syyn useimmiten olevan puutteet omassa kielitaidossa. Lisäksi ongelmallisiksi koettiin

muun muassa kaksikieliset²⁷ perheet ja tapaukset, joissa asiakas on tehnyt hake-
muksen eri kielellä kuin millä hän on myöhemmin halunnut asioida viranomaises-
sa. Viimeisin ongelma on mielestäni epäselvää lainsäädännössäkin, sillä kielilain
perustelujen mukaan asiakas ei saa vaihtaa kieltä samassa asiassa kesken käsitte-
lyn, vaikka jokaisen oikeus omaan kieleen omassa asiassaan on turvattu perustus-
laissa. Kielen vaihtamisen perusteita ei ole kielellisiä oikeuksia koskevassa lain-
säädännössä tarkemmin avattu tai selvennetty. Lisäksi tulkinnallista on se, mitä
tarkoitetaan samalla asialla. Ongelmatilanteita voi syntyä myös tapauksissa, joissa
asiakas on esimerkiksi täyttänyt suomenkielisen lomakkeen siitä syystä, ettei vi-
rastossa ollut ruotsinkielisiä lomakkeita.

Vaikka moni vastanneista tarkistaakin asiakkaan kielen ja antaa tälle mahdolli-
suuden valita asiointikielensä, asiakkaita painostetaan kuitenkin jonkin verran
käyttämään suomen kieltä. Moni esimerkiksi vastasi, että asiakkaan kanssa tulee
puhuttua ainoastaan suomea. Tällainen painostaminen on kielilain vastaista eikä
asetta suomen- ja ruotsinkielisiä asiakkaita tasavertaiseen asemaan. Myös oikeus-
asiamies on päätöksessään (2048/4/04) todennut, ettei virkamies saa olla kielen
valinnan suhteen aloitteellinen niin, että hän pyrkisi ohjaamaan kielivalintaa tiet-
tyyn suuntaan.

Oikeusministeriön ja kieliain neuvottelukunnan teettämän Kielibarometri 2008
-kyselyn haastatteluissa selvisi, että virkamiehen oman kielitaidon riittämättö-
myys johtaa usein siihen, että virkamiehet odottavat, että asiakas vaihtaa kieltä.
Kielibarometri 2008 -kyselyn haastatteluista saadun tiedon mukaan virkamiehet
luottavat usein myös siihen, että kielitaitoiset kollegat tarvittaessa huolehtivat
ruotsinkielisistä asiakkaista. Lisäksi puheluita saatetaan yhdistää sattumanvarai-
sesti esimerkiksi kääntäjille tai tiedottajille, joilla on kielitaitoa puhua, mutta jotka
kuitenkaan eivät ole asiantuntijoita itse asian suhteen.²⁸

Myös kyselyn vastauksissa ilmeni samansuuntaisia ilmiöitä. Osa vastasi lähettä-
vänsä ruotsinkieliselle asiakkaalle valtaosin suomenkielistä materiaalia, toiset
kertoivat lähettävänsä puhelun jälkeen asiakkaalle ruotsinkielistä materiaalia, sillä
virkamies ei ollut puhelimesta kyennyt palvelemaan asiakasta ruotsiksi niin, että
asiakas olisi ymmärtänyt tätä. Lisäksi osa vastanneista kertoi palvelevansa ruot-
sinkielistä asiakasta suomeksi sen vuoksi, että asiakkaalla on niin hyvä suomen
kieli, ettei virkamiehen kannata palvella tätä ruotsiksi. ELY-keskuksissa hyväksi
ja toimivaksi tavaksi on osittain koettu sellainen järjestely, että asiakas puhuu

²⁷ Kyselyn vastauksista ei selvinnyt tarkoitettiinko kaksikielisillä perheillä suomea ja ruotsia
puhuvia perheitä vai esimerkiksi ulkomaalaisia perheitä.

²⁸ Oikeusministeriö 2009: 17.

omaa äidinkieltään (usein tämä oli ruotsi) ja virkamies omaansa (usein tämä oli suomi), sillä virkamiehet kokivat, että toisen kotimaisen kielen ymmärtäminen on paljon helpompaa kuin puheen tuottaminen. Kuitenkaan oikeutta omaan kieleen ei ole tarkoitettu toteutettavaksi siten, että asiakas saa asioida viranomaisessa omalla kielellä, vaan hänen tulisi saada myös virkamieheltä palvelua tällä kielellä.

Kyselystä saatujen tulosten mukaan virkamiehet toisinaan pyytävät kielellistä apua kollegoiltaan. Virkamiehet saattavat ensin itse yrittää palvella asiakasta, mutta mikäli kielitaito ei riitä, virkamies pyytää kielitaitoisen henkilön paikalle. Avointen kysymysten mukaan asiakkaalle annetaan usein vaihtoehtot, joiden mukaan asiointi tapahtuisi joko suomeksi tai virkamies hakisi naapurihuoneesta ruotsinkieltä äidinkielenään puhuvan henkilön avuksi. Painotan näkemystäni siitä, että rekrytoitaessa henkilöstöä sellaisiin työtehtäviin tai virkoihin, jotka vaativat sekä suomen että ruotsin kielen taitoa, tulisi viranomaisen varmistua siitä, että valitulla henkilöllä on riittävä kielitaito. Mikäli virkaan ei syystä tai toisesta voida nimittää riittävän kielitaitoista hakijaa, tulisi viranomaisen huolehtia henkilön kielikoulutuksesta.

Kielellisiä oikeuksia koskevissa asioissa ja kielen valintatilanteissa saattaa esiintyä ongelmia myös sen vuoksi, etteivät asiakkaat ole tietoisia omista kielellisistä oikeuksistaan, eivätkä he tällöin osaa myöskään vaatia esimerkiksi palvelua tai päätöstä omalla kielellään. Tämän vuoksi oman näkemykseni mukaan on tärkeää, että viranomaisessa ollaan tietoisia siitä, millaisiin kielellisiin oikeuksiin viranomaisen tulee vastata ja että tämä tieto välittyisi myös niille virkamiehille, jotka asioivat kansalaisten kanssa ja jotka käytännössä tarvitsevat tätä tietoa palvellakseen kansalaisia kielilain mukaisesti.

Johtopäätökset

Kielellisiä oikeuksia koskeva lainsäädäntö on selkeä ja kattava siinä, miten se määrittää viranomaisen kielellisen aseman. Lakiin jää kuitenkin tulkinnallisia kysymyksiä. Esimerkiksi kielellisiä oikeuksia koskevassa lainsäädännössä ei selvästi ilmene, mitä käytännössä tarkoitetaan yksilön omalla asialla ja millaisissa tapauksissa on kyse asiakkaan perusoikeuksista ja milloin ainoastaan oikeuksista. Kaksikielinen virkamies on velvoitettu palvelemaan asiakkaita molemmilla kotimaisilla kielillä, mutta yksikielisen virkamiehen on palveltava asiakkaita ainoastaan virka-alueensa kielellä, ellei asia välittömästi kohdistu asiakkaan tai hänen huollettavansa perusoikeuksiin. Yksikielisen virkamiehen tulkinnanvaraan jää, milloin asiakas on oikeutettu käyttämään omaa kieltään ja milloin asian käsittelyssä käytetään virka-alueen kieltä, sillä päätös ei aina ole selkeä vaikutuksiltaan. Lisäksi lain mukaan päätöksen ei tarvitse varmuudella vaikuttaa yksilön perusoi-

keuksiin vaan riittää, että päätös saattaa vaikuttaa niihin. Myös kyselystä saamani tiedon mukaan ELY-keskusten henkilökunnasta osa oli sitä mieltä, ettei aina ole selvää kummalla kotimaisella kielellä päätös tulisi antaa. Kielenvälityksen vaikeus useasti johtuu kaksikielisistä perheistä tai asiakkaista, jotka vaihtavat kieltä kesken asian.

Kyselystä kerätystä aineistosta selvisi, että ELY-keskusten virkamiehet antavat palvelua molemmilla kotimaisilla kielillä, eikä henkilöstö koe kielen valintatilanteita haastaviksi. Useimmat vastanneista kysyvät epäselvissä tilanteissa, kumpaa kieltä asiakas haluaa käyttää ja sillä kielellä asiointi jatkuu. Kuitenkin suuri osa vastanneista koki, ettei heidän kielitaitonsa ollut riittävä palvelemaan asiakasta tämän valitsemallaan kielellä ja tämän vuoksi virkamiehet usein kysyvät asiakkaalta mahdollisuutta vaihtaa asiointikieltä tai hakivat avuksi kollegan, joka puhui äidinkielenään asiakkaan käyttämää kieltä.

Lisäksi ELY-keskuksissa virkamiehet usein olettavat, että ruotsinkielisillä asiakkailla on riittävän hyvä suomen kieli, joten ruotsia ei kannata heidän kanssaan edes yrittää puhua. Tämä ei kuitenkaan ole kielilain tarkoitus. Vaikka asiakas olisi kaksikielinen ja osaisi puhua ja ymmärtäisi molempia kansalliskieliä, tulee hänellä silti olla oikeus käyttää valitsemaansa kieltä joko suomea tai ruotsia. Kielilain mukaan sillä ei ole merkitystä, kumpi kieli on merkitty yksilön äidinkieleksi väestörekisteriin. Yksilöllä on kielilain mukaan nimenomainen valinnanvapaus käyttämästään kielestä ja hänen tulee saada valita kaksikielisessä viranomaisessa asiointikielensä ilman minkäänlaista painostusta.

Asettaisin viranomaiset tässä aktiiviseen rooliin selvittämään, onko henkilöstö tietoinen kielellisistä oikeuksista ja onko henkilöstön kielitaito riittävää ja löytävätkö hallinnon asiakkaat kielitaitoiset virkamiehet helposti. Mikäli puutteita löytyisi, olisi viranomaisen tärkeää motivoida henkilöstö erilaisiin koulutuksiin ja kehittää kielitaitoa esimerkiksi henkilöstön sisäisen kanssakäymisen avulla. Tämä voisi onnistua esimerkiksi siten, että parempaa ruotsin kieltä kaipaava hoitaisi yhteydenpidon ruotsia taitavan kollegan kanssa ainoastaan ruotsiksi ja vastaavasti parempaa suomen kieltä kaipaava hoitaisi yhteydenpidon suomea taitavan kollegan kanssa ainoastaan suomeksi. Tällöin henkilöstön sisällä tulisi käytettyä niin sanottua alan sanastoa päivittäisessä tai viikoittaisessa kollegoiden välisessä yhteydenpidossa.

Lähteet

Hallberg, P. (1999). Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, M. Scheinin, K. Tuori & V-P. Viljanen (Toim.). *Perusoikeudet*. Helsinki: Söderström Lakitieto Oy. 31–58.

HE 92 / 2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi kielilainiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 72 / 2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

Husa, J. (2000). *Perustuslaki ja julkishallinto. Uusi perustuslaki ja julkista hallintoa koskeva sääntely sekä julkisen vallan käyttäminen ja julkisen tehtävän hoitamista koskevat keskeisperiaatteet*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 236. Oikeustiede 9. Julkisoikeus.

Laakso, S. Suviranta, O. & Tarukannel, V. (2006). *Yleishallinto-oikeus*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Oikeusministeriö (2009). Valtioneuvoston kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2009. [Viitattu 13.2.2012]. Saatavissa: <http://www.om.fi/1236880953561>.

Saraviita, I. (2005). *Suomalainen perusoikeusjärjestelmä*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Scheinin, M. (1999). Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (PL 17 §). Teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, M. Scheinin, K. Tuori & V-P. Viljanen (Toim.). *Perusoikeudet*. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy. 533–559.

9 PROJEKTI KEHITTÄMISEN SISÄLTÖNÄ

Pekka Uotila

Johdanto

Alueiden kehittäminen EU:ssa on lujasti kiinni projektimuotoisessa organisoitumisessa. Myös kansallinen kehittäminen perustuu projektioorganisaatioissa tehtyyn työhön. Esimerkiksi osaamiskeskusohjelmassa ja maakunnallisessa kehittämisessä välineenä on yleensä projekti. Näyttää siltä, että kehittäminen on itsestään selvästi toteutettava projektioorganisaation käytäntöjä noudattaen. Vasta vähitellen projektin perusteisiin on alettu suhtautua kriittisesti arvioiden.

Siitä huolimatta, että projektien käyttö, projektien tutkimus ja projektioppaiden määrä on kasvanut, kohdistuu edelleen epäilyksiä siihen, että projekteilla kyettäisiin saamaan aikaan kestäviä muutoksia. Näyttää siltä, että projektiteoria ei tavoita sitä todellisuutta, jota projekteissa eletään. Nämä ristiriidat herättävät kysymyksiä, joihin projektikehittämistä tutkittaessa on pyrittävä vastaamaan. (Cicmil, Williams, Thomas & Hodgson 2006.) Soveltuvatko vallitsevan projektiteorian mukaiset projektit aluekehittämiselle annettujen yleisten tavoitteiden; innovatiivisuuden ja uudistamisen välineiksi? Miksi projektien käytäntö ja projektiteoriat vaikuttavat olevan niin kaukana toisistaan?

Tässä kirjoituksessa lähestyn projektitoimintaa kielenkäytöntutkimuksen näkökulmasta. Perinteinen projektiliiketoiminta liittyy teknisille toimialoille: esimerkiksi talonrakennukseen ja telakkateollisuuteen. Aluekehittämisessä kehittämisen kohteina ovat usein toimintatavat, organisoituminen, uusien verkostojen ja osaamisen kehittäminen. Näiden toimintojen kehittäminen ja projektioorganisaatioissa työskenteleminen on ensisijaisesti viestintää. Siksi projektien olemusta ja projektityön käytäntöjä on hyödyllistä tutkia kielenkäytön tutkimuksen näkökulmasta.

Uskon, että projektiteoriaan liittyvät ongelmat eivät ratkea pelkästään projektienhallintaan liittyvän normatiivisen, teknis- taloudellisen lähestymistavan avulla. Siksi tarvitaan rinnakkaisia ja erilaiseen rationaalisuuteen perustuvia, systemaattisia projektikäytäntöjen tulkintatapoja. Sitä tarkoitusta varten esittelen tässä artikkelissa narratiivisen projektitulkinnan (ks. myös Uotila 2011; 2012). Artikkelin painottuu tulkinnan teoreettiseen perustaan.

Määräaikaisen kehittämisen oletukset

Projekti on monille aloille levinnyt tapa toteuttaa ainutkertaisiksi ajateltuja tehtäviä. Jo pitkään projekteja on toteutettu teknisillä aloilla, kuten esimerkiksi rakennus- ja puolustusteknologiassa, avaruusteknologiassa ja laivanrakennuksessa. Näiltä aloilta ovat peräisin monet projekteihin liittyvät käytännöt ja projektialan osaamista vakiinnuttavien ammatillisten järjestöjen ylläpitämät standardit ja sertifiikatit. Nämä vakiintuneet käytännöt ja käsitykset projektista muodostavat projekteihin liittyvän teorian keskeiset oletukset. Vaikka mitään yhtenäistä projektiteoriaa ei ole, on projektien taustalla tunnistettavissa luonnontieteiden traditioon perustuvia näkemyksiä projektin olemuksesta. (Pellegrinelli 2010.)

Oppaat ja projektityön standardit pyrkivät antamaan selkeitä käytännön ohjeita projektien hyvään toteuttamiseen. Oppaat edustavat näkökulmaa, jossa keskeinen kysymys on ”miten”, ei niinkään ”miksi”. Projekteja tarkastellaan normatiivisessa projektikirjallisuudessa neutraaleina työkaluina, joiden avulla saavutetaan jotakin ennalta tunnettua. Oppaiden tarkoituksena on normittaa ja tehostaa projektitoimintaa. Sillä tavoin ne edustavat normatiivista ja hallitsevaa projektidiskurssia, jonka suosituksia ja käytäntöjä noudatetaan esimerkiksi julkisen hallinnon ohjelmissa.

Ammattimainen projektiorganisointi on levinnyt viime vuosina tekniikan aloilta yleiseksi kehittämisen sisällöksi ja muodoksi myös sellaisille aloille, joissa osaaminen ja toiminta ovat perustuneet muuhun kuin teknis-taloudelliseen ajatteluun ja normatiiviseen projektidiskurssiin. Niinpä projekteja tehdään projektihallinnan periaatteita noudattaen kulttuurituotannossa, koulutuksessa, sosiaalialalla ja monilla muilla aloilla. Projekteihin liittyvät tekniikat ja perusoletukset ovat levinneet yksityiselle, julkiselle ja kolmannelle sektorille. Projektiosaaminen on keskeinen sisältö monien eri ammattien osaamiskuvauksissa.

Projektioppaissa ja oppikirjoissa projekti määritellään melko yhtenäisesti vaiheistettuna ja aikataulutettuna toimintojen kokonaisuutena, joka on luonteeltaan ainutlaatuinen. Projekteihin liitetään projektien opaskirjallisuudessa piirteitä, joihin sisältyy oletuksia, jotka ovat tyypillisiä vallitsevalle projektitulkinneille.

Projektin ajatellaan muodostavan *elinkaaren*, jonka eri vaiheissa korostuvat tietyt tehtävät ja tehtäviin tiettyjen resurssien käyttö. Projektin elinkaari on uskottava ja helposti omaksuttava yleinen malli projektin toteutukseen liittyvän toiminnan ymmärtämiseksi. Projektin ymmärtäminen elinkaarena perustuu aikaan, tehtävien tekemiseen, tiimiin ja muutokseen (Lundin & Söderholm 1995). Tekeminen on aina aikaan suhteutettua.

Projekti kuvataan rajatuksi, tilapäiseksi, muutosta aiheuttavaksi interventioksi, joka on muusta organisaatiosta suhteellisen *itsenäinen organisaatio*. Erillisen ja tilapäisen projektin muutospyrkimys voidaan hallita mitattavalla ja teknisesti helposti hallittavalla tavalla. Kun projekti määritetään tilapäiseksi organisaatioksi, on kehitysprojekti organisaatio, jonka tarkoituksena on saada aikaan muutos toisessa organisaatiossa, yleensä emo-organisaatiossa (Johansson, Löfström & Ohlsson 2007). Näin esimerkiksi organisaation uuden tietojärjestelmän käyttöönottoprojekti on itsenäinen projektiorganisaatio, joka muuttaa emo-organisaationsa toimintaa.

Projektien määrittelyyn liittyy runsas *välineiden ja hallintatekniikoiden käyttö*. Projektin suunnittelun ja hallinnoinnin keskeinen tekninen toimenpide on luoda laskettavissa oleva yhteys ajan, tekojen ja rahan välille (vrt. Virtanen 2000: 112). Tärkein keino, jolla ajan, tekojen ja rahan yhteys pystytään muodostamaan, on työn vaiheistaminen tai osittaminen. Projektin rajallinen elinkaari muutetaan hallittavaksi jakamalla työ pienemmiksi, toinen toistaan seuraaviksi teoiksi. Projekteissa pyritään pilkkomaan työ sellaisiksi yksilöitäviksi teoiksi, joille voidaan osoittaa tekijä, tarvittava muu resurssi ja teolle osataan arvioida ajallinen kesto. Jotta projektin kokonaisuutta voitaisiin hallita, on tärkeää pystyä määrittämään näiden yksittäisten tekojen välinen suhde, eli missä järjestyksessä teot on tehtävä. Yksinkertaisimmillaan vaiheistaminen kirjataan toimenpiteiden listana projektin toimintasuunnitelmaan. Vaiheistamista varten on kehitetty teknisiä menetelmiä, joista tunnetuimpiin kuuluu WBS (Work Break-down Structure), joka voi saada monia erilaisia muotoja (Meredith & Mantel 1995: 215–221).

Projektilla on *muutostehtävä*. Projekti muuttaa ja kehittää ympäristöään tavalla, johon liitetään innovatiivisuutta, kokeellisuutta ja yrittäjäjyötä (Johansson, Löfström & Ohlsson 2007). Esimerkiksi EU:n ohjelmissa muutoksen ainoa väline on projekti (Lindgren & Packendorff 2006: 113). Kehitystä ohjataan ohjelmilla, jotka puolestaan toteutetaan projekteilla (Pellegrinelli 2010). Projekti esitetään projektioppaissa hallittavana ja kehittäväenä, muutosta aiheuttavana toimintana. Oppaissa puhutaan projekteista kehittämisprosessina (Viirakorpi 2000: 14) tai kehitysprojektina (Silfverberg 1998: 11) ja niihin liittyy määrittelemättömämpi, yleisempi osallistuminen yhteiskunnalliseen muutokseen, jonka keskiössä on projektityö (Virtanen 2000: 39).

Projektiorganisaation itsenäisyys ja projektin liittyminen muutokseen merkitsee myös sitä, että projekteihin liittyy *konfliktin* mahdollisuus. Projektit aiheuttavat muutoksia ja käyttävät resursseja, jolloin muutoksen päämäärä ja muutokseen käytettävien resurssien suuntaaminen voivat olla syitä konfliktille. Lisäksi projektien toteuttamisen motiivit herättävät usein epäilyksiä. Projektikirjallisuudessa

kiinnitetäänkin huomiota projektien kiistanalaiseen asemaan laajemmissa yhteyksissä ja konfliktiherkkyteen (esim. Meredith & Mantel 1995; Virtanen 2000).

Projektin selkeä malli, sen laaja levinneisyys ja pitkälle kehitetyt projektien hallintaan tarkoitetut tietojärjestelmät ylläpitävät projektien asemaa kehittämisen tärkeimpänä organisoitumisen sisältönä ja muotona. Projektin perusoperaatio, jossa yksittäisen projektitoimenpiteen arvo voidaan palauttaa osaksi laajempaa kehittämissuunnitelmaa, vaikuttaa olevan kehittämistyön hallinnoimisen ja rahankäytön valvonnan kannalta erittäin käyttökelpoinen. Koska projektien hallintaan kuuluu projektitoimenpiteiden tarkka seuranta, toimenpiteiden vertaaminen tavoitteisiin ja yksityiskohtainen arviointi ja raportointi, soveltuu projektityö erinomaisesti tietojärjestelmien sisällöksi. Tietojärjestelmien ansiosta monien eri projektien vertailu tulee helpoksi, mikä mahdollistaa – ainakin teoriassa – laajojen muutospäätösten tarkoituksenmukaisen hallitsemisen ja ohjelmallisen kehittämisen. Projektiorganisaatiot voidaan perustaa melko nopeasti ja niihin varattavat resurssit voidaan sijoittaa vain tilapäisesti, jolloin projektin asettava organisaatio ei joudu sitoutumaan esimerkiksi toistaiseksi voimassa oleviin työsuhteisiin, mikä vähentää resurssien käyttöön liittyvää riskiä. Lisäksi projektiorganisaatiot voivat toimia suhteellisen itsenäisesti, mutta tehokkaiden tietojärjestelmien avulla kuitenkin suunnitelmallisesti ja hyvässä valvonnassa, jolloin projektitoiminta on ennakoitavaa.

Projektien kritiikki

Edellä esittämässäni normatiivisen projektidiskurssin mukaisessa projektien kuvauksessa projekteja tarkastellaan hallinnoimisen ja johtamisen näkökulmasta. Projektien tutkimus tieteenä on nuorta, mutta projektityön ammattimaistuminen ja leviäminen useimmille toimialoille on lisännyt myös projekteihin kohdistuvaa akateemista kiinnostusta (Pellegrinelli 2010). Projekteihin liittyvä tutkimus on entistä monimuotoisempaa, vaikka se on edelleen pääasiassa keskittynyt perinteisille projektiliiketoiminnan alueille (Virtanen 2009).

Kriittisessä projektidiskurssissa kyseenalaistetaan normatiivisen projektidiskurssin lähtökohtia. Normatiivisen projektidiskurssin taustalla katsotaan olevan universaaleina esitettyjä käsityksiä projektien olemuksesta ja siitä, miten projektien maailma kuuluu kertoa. Normatiivisen projektikirjallisuuden rationaaliset ja suunniteltavuutta korostavat projektimääritelmät yhdistävät projektit luonnontieteiden kovaan paradigmaan.

Paradigmalla tarkoitan tässä yhteydessä jonkin yhteisön jakamia yleisiä uskomuksia, oletuksia, arvoja ja käsitteitä, joilla todellisuutta tulkitaan. Projektien kovalla paradigmatilla viitataan positivismiin, realistiseen filosofiaan, objektivismiin, reduktionismiin, determinismiin ja kontrolliin. (Pollack 2007.) Kovan paradigman myötä korostuvat jäykkä tavoitteen asettaminen, projektin menestyksen mittaaminen tavoitteiden saavuttamisella ja pyrkimys välttää tavoitteiden muutosta projektin aikana (Uotila 2011). Kovassa paradigmassa projektin johdolta odotetaan erityisasiantuntijan roolia ja keskitettyä päätöksentekoa, jossa näkökulma on ensisijaisesti kontrollissa, ei niinkään osallistumisessa (Pollack 2007). Vallitsevaa projektiparadigmaa kritisoidaan projektien toteutuksessa tekniikan korostamisesta. Projektien toteutuksessa, arvioinnissa ja tutkimuksessa on kriitikkojen mielestä liiaksi painotettu kvantitatiivisia menetelmiä ja monimutkaisten ilmiöiden redusointia mitattaviksi tavoitteiksi ja teoiksi (Cicmil & Hodgson 2006).

Toisinaan projektien ajatellaan edustavan vastakohtaa jäykälle byrokraattiselle organisaatiolle (esim. Minzberg 1979) ja projektit liitetään uudenlaiseen, postbyrokraattiseen työntekoon (esim. Iedema 2003). Projekteihin kohdistuvassa kriitikkissä kyseenalaistetaan tätä näkemystä muistuttamalla siitä, että projektitekniikoiden avulla on voitu ottaa käyttöön entistä edistyneisempiä työnosittamiseen ja työnseurantaan liittyviä tietoteknisiä järjestelmiä. Siksi projektien tehokas hallinnointi merkitsee tiukempaa työn seuraamista ja jatkuvaa raportointia. Clegg ja Courpasson (2004) kuvaavat projekteihin liittyvän keskitetyn hallinnon ja projekteissa työskentelevien kokemuksen välistä ristiriitaa pehmeäksi despotismiksi. Sillä tarkoitetaan sitä, että projektipäällikkö joutuu luopumaan osasta omia periaatteitaan palvellessaan projektin ennalta asetettuja vaatimuksia. Projektien kyky aiheuttaa muutosta on myös kritiikin kohteena. Projektien pyrähdysmäinen interventio ei välttämättä pysty tuottamaan yhtä kestäviä muutoksia kuin organisaatioissa tapahtuva ”hidas oppiminen” (Bresnen 2006). Projektin ja muutoksen yhteys yleensäkin on asetettu kyseenalaiseksi. Projekti on oiva keino ”esittää” muutosta, vaikka sen aiheuttama varsinainen muutos saattaa liittyä vain entistä hienostuneempien kontrollijärjestelmien käyttöönottoon ja alati kasvavaan projektiraporttien arkistoon. Silloin projektien avulla voidaan lisätä yleensä projekteihin liittyvää kontrollia ja määrämittaamista. Tämän näkemyksen mukaan projektit eivät ole seuraus työelämän muutoksesta vaan työelämän muutos, jonka seurauksena monia työelämän käytäntöjä on voitu muuttaa paremmin kontrolloitaviksi. (Ks. Lindgren & Packendorff 2006: 127.)

Kriittisesti vallitsevaan projektiteoriaan suuntautuvat tutkijat (Cicmil, Williams, Thomas & Hodgson 2006) vaativat projektin arjen tutkimista ja käytäntöjen vertaamista normatiivisen projektikirjallisuuden tarjoamiin yleisiin projektimalleihin. Kriitikkojen tavoitteena on pyrkiä ymmärtämään projektien käytäntöä ja luoda

sitä kautta uutta projektiteoriaa. Projekteista halutaan saada entistä monipuolisempi kuva sisällyttämällä projektien tutkimukseen sellaisia asioita, joita normaatiivisessa projektitutkimuksessa on yleensä vältelty: valtaa, eettisiä kysymyksiä ja pohdintaa projektin olemuksesta. Projektien tutkimuksen tulisi olla sekä käytännöllisempää, mutta myös filosofisempaa ja projektien koettuun arkeen liittyvää.

Projektien tutkimisen uuden asemoinnin vuoksi projekteja ei nähdä vain neutraaleina työkaluina, vaan niihin liitetään piirteitä, joiden avulla projektien todellisuus näyttäytyy paljon monimutkaisempana ja rikkaampana, kuin perinteisesti on ajateltu. Tämä asemointi avaa myös kiinnostavia tutkimuksen lähtökohtia sellaisille tutkimustraditioille, joissa projekteja ei ole perinteisesti tutkittu. Erityisen kiinnostavaa on projektijohtamisen tutkimuksen kiinnittyminen ihmisen toiminnan kokonaisvaltaiseen ymmärtämiseen. Projekteja on tutkittu lähinnä osana tuotantotaloutta, liiketoimintaa ja yhteiskunnan muutosta. Siksi projektiteoriassa ei juuri hyödynnetä kielenkäytön traditiota ja teorioita. Projektityö on kuitenkin suurelta osin viestintää ja merkitysten rakentamista. Siksi projektiteoriaa on hyödyllistä kehittää myös kielenkäytön näkökulmasta.

Narratiivinen rationaalisuus projektien tulkinmassa

Projekti ajatellaan erillisenä tuotannon ja organisoitumisen osa-alueena, johon liittyvät käytännöt ja mallit tunkeutuvat kaikkialle. Projekti ei ole pelkästään organisoitumisen muoto, vaan se edustaa ajattelu- ja suhtautumistapaa. Petri Virtanen (2009: 36) kuvaa, miten ”projektiajattelu tunkee myös henkilökohtaiseen arkielämään”. Mökkiviikonlopun toteutus tai kaupassa käyminen on helppo mieltää projektiksi. Projektimaisessa ajattelussa on jotakin, joka vaikuttaa hyvin toimivalta eri elämänaloilla.

Miksi projektiajattelu on siihen liitettyistä monista ongelmista huolimatta niin toimiva ajattelutapa, että se näyttää sopivan malliksi arkisten asioiden kuvaamiseen? Ovatko ihmiset omaksuneet työnsittämisen ja elinkaariajattelun niin kokonaisvaltaisesti, että niiden avulla hahmotetaan yleisestikin ihmisten ja organisaatioiden toimintaa? Mielestäni kysymys ei ole siitä, että projektiajattelun malli leviäsi osaksi arjen tulkintaa vaan päinvastoin: projektimalli toimii siksi, että se muistuttaa jo kauan arjen toimintaa jäsentänyttä ja arkiajattelua ohjannutta kielenkäyttöä, narratiivisuutta.

Monet tutkijat painottavat narratiivisuuden osuutta arjen ymmärtämisessä. Jotta monimutkainen ja ristiriitaisia havaintoja sisältävä arkikokemus voitaisiin tehdä merkitykselliseksi, järkeenkäyväksi, se muutetaan narratiiviksi, joka on vakiintu-

nut tapa hahmottaa ja kertoa maailmasta (esim. Weick 1995; Pietikäinen & Mäntynen 2009). Fisher (2009) olettaa, että ihminen on kertoja, jonka päätöksenteko ja viestintä perustuvat hyviin syihin (good reason), joihin vaikuttavat mm. kulttuuri ja historia. Tätä narratiivisuuden mukaan jäsentyvää todellisuuden tulkintaa kutsutaan *narratiiviseksi rationaalisuudeksi*. Sen mukaan ihmisellä on luontainen ymmärrys narratiivisesta todennäköisyydestä – kertomusten eheydestä, siitä mitä kertomukseen voi kuulua ja kuinka tapahtumat saattavat edetä. Narratiivisen rationaalisuuden mukaan kertoja testaa jatkuvasti narratiiveja suhteessa omaan kokemukseensa ja muihin, jo tunnettuihin narratiiveihin.

Organisaatiopsykologi Karl Weickin (1995: 61) mukaan organisoituminen on jatkuvaa todellisuuden diskursiivista konstruointia. Sellaisena organisaatioissa koettava todellisuus on jotakin, joka on hankala kuvata yksiselitteisesti ja täsmällisesti. Sen sijaan organisaatioissa toimimista voidaan ymmärtää paremmin tavalla, joka on riittävän uskottava, eheä, merkityksellinen ja helposti muistettava. Narratiivi on juuri sellainen kielenkäyttöön vakiintunut keino. Jos väite ihmisen narratiivisuudesta ja narratiivisen tulkinnan käytännöllisyydestä arjessa ja organisaatioissa yleensä pitää paikkansa, niin ehkäpä narratiivinen rationaalisuus on sitä, minkä perusteella tilapäisiä organisaatioita, projekteja käytännössä tulkitaan. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna projektiajattelu tunkeutuu arkiajatteluun siksi, että projektiteoria itsessään on ideaalinen mallitarina toiminnasta, jossa on narratiivista uskottavuutta.

Narratiivisuus on yksi lähestymistapa organisaatioita diskursiivisesti tutkittaessa. Organisaatioiden tutkimuksessa viestinnän näkökulma on yhä tärkeämpi. Viestinnän ja organisaation suhteen määrittelyssä sen sijaan on suuria näkemyseroja. Yhtäältä viestintä nähdään organisaation tutkimuksen osa-alueena ja yhtenä organisaation toimintana muiden toimintojen joukossa. Toisaalta viestinnän katsotaan luovan organisaatiota, jolloin organisaatio rakentuu, konstituoituu viestinnässä (Cooren 2012; Taylor & van Every 2000). Tämä lähestymistapa nojaa muun muassa sosiaaliseen konstruktionismiin ja toisaalta pragmatiikkaan. Tässä artikkelissa käsittelemässäni projektin narratiivisessa tulkintatavassa projektiorganisaatiot ymmärretään viestinnällisesti konstituoituina.

Organisaatioiden tutkiminen diskursiivisesti, eli *organisaatiotutkimuksellinen diskurssianalyysi*, sisältää monia eri lähestymistapoja ja traditioita. Narratiivisuus on yksi näistä lähestymistavoista, jonka sisällä on edelleen monia mahdollisuuksia tulkita hyvin monenlaisia ilmiöitä (esim. Polkinghorne 1995). Kun organisaatioissa rakentuvaa todellisuutta tutkitaan organisaatioissa niihin liitettyjen narratiivien avulla, ja narratiiveja analysoidaan, puhutaan *narratiivien analyysistä*. Kun organisaation ajatellaan konstituoituvan viestinnällisesti ja tuota konstituoitumista

pyritään kuvaamaan ja analysoimaan narratiivisuuteen liittyvien käsitteiden, oletusten ja narratiivisen rationaalisuuden avulla, puhutaan *narratiivisesta analyysistä*. Tässä artikkelissa sovellan narratiivista analyysiä projekteihin.

Projektin narratiivinen tulkinta

Projektin elinkaarimalli muistuttaa narratiivien rakennetta monin tavoin. Projektilla on narratiivin tapaan jokin päämäärä tai tavoite. Tavoitteen saavuttamiseen osallistuu vaihteleva määrä henkilöitä, jotka kohtaavat vastuksia tavoitetta kohti pyrkiessään.

Narratiivisesti tulkittuna projekti on viestintää, jossa tehdään toiminnasta ja aiko-
muksista jatkuvasti narratiivisen rationaalisuuden mukaisia päätelmiä. Projekti on osa henkilökohtaista kokemusta. Siinä projektin tilapäiseen organisaatioon liittyvä diskurssi on monimuotoinen ja jatkuvasti muuttuva ympäristö, jossa vaikuttaa monia toimijoita samanaikaisesti. Tulkintoihin vaikuttavat ihmisten keskinäisen vuorovaikutuksen lisäksi myös lukuisat samanaikaiset prosessit, tekstit ja muut artefaktit, joilla on vaihteleva vaikutus siihen, millaisia tulkintoja kukin projektiin osallistuva tekee. Narratiivisesti tulkittuna projekti on osa samanaikaisia ja jatkuvasti muotoutuvia muutospyrkimyksiä, ristiriitaisia ohjeita ja muutoksia, jotka johtavat uusiin muutoksiin. Narratiivisessa tulkinnassa projekti oletetaan osaksi muutosta, joka on jatkuvasti ”kaaoksen partaalla” (vrt. Koskela 2012).

Projektin elinkaaren narratiiviseen tulkintaan sopii hyvin sosiosemioottinen malli organisaatiosta, jossa organisaation toimintaa tulkitaan narratiivisen skeeman mukaisina, toinen toistaan seuraavina diskursiivisina tekoina (Cooren 2000). Narratiivisen tulkinnan periaatteena on analysoida projektia yhden toimijan näkökulmasta kerrallaan, mutta näkökulma vaihtelee projektiin osallistuvan toimijan mukaan. Toimija voi olla esimerkiksi projektipäällikkö, projektityöntekijä, projektisuunnitelmadokumentti, projektin asettamisen perusteluna käytetty ohjelma-asiakirja tai projektin ohjaukseen käytetty tietohallintajärjestelmä. Taustalla on ajatus siitä, että projekti tilapäisenä organisaationa muodostaa monien toimijuuksien kentän. Projektissa vaikuttavien toimijoiden teoista muodostuu jatkuvasti muotoutuva projekti ja projektiin osallistuvien kokemuksista muodostuvat tulkinnat projektin saavutuksista, tavoitteista ja toteutuksesta. Niitä kokemuksia ja tulkintoja analysoidaan narratiivisesti. (Uotila 2011.)

Narratiivisuutta ja narratiivien lukuisia, tunnettuja vaiheistuksia sovelletaan organisaatiotutkimuksellisissa diskurssianalyyseissä monin tavoin (esim. Boje 2003; Cooren 2000). Yksittäisen projektin tulkinnassa soveltamassani sosiosemiootti-

sessä mallissa organisoitumista kuvataan narratiivisena skeemana. Narratiivinen skeema on prototyyppinen esitys kertomuksen mahdollisesta etenemisestä (Bruner 1986). Coorenin (2000) kuvaama narratiivinen skeema muodostuu vaiheista, joihin liittyy tiettyjä, kullekin vaiheelle tyypillisiä tekoja ja tiettyjen diskursiivisten objektien (kuten puheaktien ja modaliteettien) vaihtoa. Coorenin käyttämät kielenkäytön kategoriat perustuvat puheaktiteorian ja semiotiikan klassikoiden (esim. Searle 1969; Greimas 1987) soveltamiseen.

Organisoitumista mallintava narratiivinen skeema muodostaa tulkinnan rungon, jota kehystävät alkutilanne ja narratiivin tekojen jälkeinen lopputilanne. Alkutilanteessa kuvataan toimijat ja mahdolliset ristiriidat, ongelmat ja tavoitteet. Toiminta lähtee liikkeelle, kun narratiivin manipulaatiovaiheessa suostutellaan toimijoita sitoutumaan tavoitteeseen. Jos toimija sitoutuu narratiiviin, sitoutumisvaihetta seuraa kompetenssvaihe, jossa hankitaan tavoitteen saavuttamiseksi tarvittavat välineet, taidot, tiedot ja kumppanit. Kompetenssvaihetta seuraa performanssvaihe, jossa tehdään tavoitteen saavuttamisen kannalta ratkaisevat teot. Sen jälkeen toiminta arvioidaan ja toimijat palkitaan tai heitä rangaistaan teoistaan sanktiovaiheessa. (Cooren 2000.)

Projektiin sovellettuna tämä tarkoittaa sitä, että projektia asettavat toimijat pyrkivät saamaan projektin aiheuttaman muutoksen toteutukseen mahdollisesti osallistuvat sitoutumaan projektin tavoitteisiin. Esimerkiksi projektipäällikkö pyritään erilaisilla suostuttelukeinoilla saamaan haluamaan projektin tavoitteita. Ilman minkäänlaista ”haluamista” projektipäällikkö ei ryhdy toimeen. Kielenkäytössä nämä vaiheet (manipulaatio ja sitoutuminen) ilmenevät ilmauksina, joissa esiintyy direktiivejä, pyytämiseen ja täytymiseen sekä haluamiseen liittyviä kielellisiä tekoja. Muutoksen kannalta sitoutuminen, oma tulkinta ja itsenäinen tavoitteen asettaminen ovat narratiivisessa projektitulkinnessa tärkeitä. Projektiin liittyvän muutoksen keskellä toimivat henkilöt tekevät omia tulkintojaan ja sitoutuvat tilanteen ja oman tulkintansa näkökulmasta mielekkäisiin kehityskulkuihin. Tämä narratiivisen projektitulkin olettama jatkuva toiminnan arviointi, uusien tavoitteiden asettaminen ja niihin sitoutuminen ilmenee esimerkiksi Koskelan (2012, 60) kuvaamissa aluehallintouudistuksen kipupisteissä, joissa nostettiin esille se, että henkilöstö pystyy ja haluaa asettaa itse itselleen tilanteeseen sopivia tavoitteita. Ilmauksella: ”Meidän tulisi nyt saada tämä toiminta sujumaan...” vastaaja kuvaa narratiivisesti tulkittuna *täytymistä*, joka on asetettu itselle ja johon odotetaan tai oletetaan useampienkin toimijoiden sitoutuvan.

Kompetenssvaihe ilmenee tietämiseen (esim. aikaisempaan tai muualla tehtyyn viittaaminen) ja voimiseen liittyvinä ilmauksina (esimerkiksi ilmaisuina, joissa kuvataan jonkun toimijan mahdollista kykyä suoriutua jostakin tehtävästä). Kos-

kelan (2012, 61) kuvaaman aluehallintouudistuksen haltuunoton narratiivisessa tulkinnassa kompetensseihin liittyviä ilmauksia voisivat olla tiedon jakamiseen liittyvät keinot, kuten ”selkokielellä puhuminen” ja ”sähköpostin lähettäminen”.

Edellä esittämissäni esimerkeissä demonstroin, kuinka narratiivinen skeema tarjoaa mahdollisuuden liittää tiettyjä kielenkäyttöön liittyviä yleisiä kategorioita projektioorganisaation toimintaan. Toisaalta narratiivinen skeema ei ole todellisuuden kuvaus, vaan systemaattisen analyysin mahdollistava tulkintakehys. Narratiivinen skeema toteutuu erilaisissa aineistoissa monin tavoin, ja viestintätilanteet ja tekstit muodostavat toisiinsa limittyviä ja eri laajuisia narratiivisia skeemoja tulkitsijan kokemuksessa. Toisin sanoen jonkun projektiin osallistuvan näkökulmasta yksittäinen viestinnällinen teko on hänen kokemuksessaan tulkittavissa kompetenssvaiheeseen liittyvänä tekona, kun jostakin muusta näkökulmasta tarkasteltuna teko on osa varsinaista performanssia. Empiiriset aineistot eivät siten jäsenny suoraviivaisesti skeeman mukaisesti, vaan skeema on malli, johon kokemusta suhteutetaan (Uotila 2011).

Lomake projektitodellisuutta rakentavana toimijana

Narratiivisessa projektitulkinnaassa projektin katsotaan rakentuvan monenlaisten toimijoiden vaikutuksesta. Projektia rakentavien narratiivien syntyyn vaikuttavat muun muassa ihmiset, ohjeet, oppaat, käytännöt ja tietokoneohjelmat. Esimerkiksi ESR-projektissa tärkeä toimija on hakemuslomake. Lomake rakentaa, konstituoii projektia. Lomakkeen tehtävänä on tuottaa määrämittäisiä muutosnarratiiveja, jotka noudattavat normatiivisen projektioopin mukaista ihanneprojektia. Lomake antaa kielellisen muodon muutospyrkimykselle. Sähköinen lomake luo jännitteen itsensä ja lomakkeen täyttäjän välillä osoittamalla olevansa vaillinainen teksti. Lomakkeen ideana on kahden tekstin välinen jännite, joka syntyy, kun lomakkeen ensimmäinen kirjoittaja luo tyhjän tilan, jonka toinen kirjoittaja täyttää.

Sähköinen projektihakemus on viritetty ottamaan vastaan tekstejä, jotka sopivat lomakkeen luomaan tyhjään tilaan. Lomake houkuttelee ja ohjaa lomakkeen täyttäjää tuottamaan tietynlaista tekstiä. Samalla kun lomake on väline kerätä vertailukelpoista ja hallintoprosessissa helposti jalostettavaa raaka-ainetta, se myös suostuttelee lomakkeen täyttäjää hyväksymään tyhjän tilan perustelut ja maailman, jota lomakkeen tyhjiin tiloihin tuotettu teksti toistaa. Lomake on organisoitumisen keskeinen toimija, joka harjoittaa valtaa. (McLean & Hoskin 1998.)

ESR-hakemuslomakkeessa määritellään projektin toimijat ja kuvataan projektin tarve (ESR-projektihakemus 2012). Narratiivisesti tulkittuna kyse on alkutilan-

teen kuvaamisesta. Lomake muodostaa yhdessä ohjeen kanssa toimijan, joka auttaa lomakkeen täyttäjää lisäämään lomakkeeseen sopivaa tekstiä. Ohjeissa todetaan, että projektissa on kyse muutoksesta. Lomakkeen avulla kuvataan alkutilanne, jossa on jokin epätäydellisyys, jonka korjaamiseksi tarvitaan tekoja ja tekijöitä. Puutteen projekti pyytää ilmaisemaan ”tarpeena”. Tarpeet liittyvät tässä tapauksessa sellaisiin puutteisiin, jotka ovat ESR-ohjelma-asiakirjoissa määriteltyjä puutteita ja vajavuuksia. Kun tarve on määritelty, lomake auttaa toista kirjoittajaa kuvaamaan, millainen on puutteen korjaamisen jälkeinen maailma. Tavoiteltava, tarpeen tyydyttävä täydellinen lopputulos saavutetaan hakemuksessa kuvatavien tekojen ja välineiden avulla. Näin syntyy tulevaisuusnarratiivi, joka kuvaa tulevaisuuden tapahtumia ja sitoo lomakkeen täyttäjän tulevaisuuden tekoihin. Toisin sanoen lomakkeen kertomus edustaa futuurin perfektiä, eli tulevaisuudessa jo tapahtunutta toimintaa (Clegg, Pitsis, Marosszky, & Rura-Polley, 2006).

Lomakkeen narratiivi saadaan ”performoitua” sillä hetkellä, kun se tallennetaan tietoverkon välityksellä asettajaorganisaation tietojärjestelmään ja se identifioidaan itsenäiseksi hakemukseksi. Lomakkeen sanktio on tulla tyhjästä, anonymisistä lomakkeesta täysi, ainutlaatuinen ja identifioitava hakemus.

Narratiivisen rationaalisuuden mukaan hakemus on rahoittajan tietojärjestelmään tallentamisen jälkeen itsenäinen toimija, joka ei enää ole riippuvainen täyttäjästään. Se teki sitä, mitä sen pitikin: se houkutteli itsensä täytetyksi, se muutti maailmaa, muuttamalla hakemuslomakkeesta hakemukseksi ja muutoksen seurauksena hakemus määrittää monien muiden toimijoiden tekemisiä. Hakemuksen sisältämä tulevaisuusnarratiivi alkaa luoda ja määrittää uutta muutosta.

Jos hakemus menestyy muiden hakemusten kilpailussa ja tulee valituksi toteutettavien projektikertomusten joukkoon, se alkaa suostutella, vaatia ja määrittää niiden henkilöiden ja muiden toimijoiden toimintaa, joita sen sisältämässä narratiivissa on mainittu. Hakemus on vaikutusvaltainen toimija, koska se voi rangaista mahdollisia poikkeamia omasta narratiivistaan viranomaisten avulla. Hakemuksen sisältämä, kenties erillisellä suunnitelmalla vahvistettu fiktio tulevaisuudesta on vaativa, koska projektiin osallistuvien teot arvioidaan suhteessa lomakkeen narratiiviin, futuurin perfektiin, jota projektissa tavoitellaan. Jos projektin nykyhetken teoista laaditut narratiivit, eli projektin seuranta varten laaditut kertomukset, eivät vastaa ennen projektin toteutusta laadittua kuvausta tulevaisuudessa jo tapahtuneista teoista, on projektin kokemuksesta tehty narratiivi ristiriidassa hakemuksessa esitetyn narratiivin kanssa. Projektihallinnossa projektiin osallistuvien kokemukset arvioidaan suhteessa suunnitelmaan. (Uotila 2012.)

Toisin sanoen projektiin liittyy narratiivisen eheyden vaatimus: hakemuksen narratiivi tulevaisuudesta tulisia olla samankaltainen kuin projektin aikana koetuista

teoista tehdyt narratiivit, jotka laaditaan niin ikään lomakkeilla ja jotka vahvistetaan resurssien kulumisesta kertovilla tositteilla. On siis tehtävä tekoja, jotka tuottavat sellaisia todisteita (esimerkiksi maksutositteita tai työajanseurantaraportteja), jotka voidaan liittää uskottavalla tavalla projektin toteutusta kuvaavaan narratiiviin. Toisaalta narratiivisen eheyden vaatimus saattaa tuottaa asetelman, jossa viralliset narratiivit toteutuksesta ja todisteet resurssien kuluttamisesta muodostavat eheän narratiivisen kokonaisuuden hakemuskartan kanssa, mutta ovat ristiriidassa projektissa koetun todellisuuden välillä.

Projektin käytännössä vaikuttaa lomakkeiden, projektiohjeiden ja ohjelmasiisikirjojen luomien projektinarratiivien lisäksi lukemattomia muita narratiivisia skeemoja, joihin projektin ”viralliset” narratiivit (kuten hakemukset ja raportit) limittyvät monin tavoin. Niiden kannalta esimerkiksi projektihakemuksessa kerrottu narratiivi ei välttämättä ole houkutteleva tai vastaa projektiin osallistuvien henkilöiden käsityksiä tavoittelemisen arvoisista asioista. Projektista kerrottu suunnitelmanarratiivi asettaa projektiin osallistuvat tekemään eettisiä valintoja, koska projektissa toimiminen edellyttää narratiivisen tulkinnan mukaan sitoutumista, haluamista. Jos projektista kertova suunnitelma ei vastaa omia tavoitteita, eikä ole sovitettavissa omiin narratiivisiin skeemoihin, projektinarratiiviin osallistuminen on ongelmallista. (Uotila 2011.)

Narratiivisen tulkinnan mukaan sitoutuminen on toiminnan liikkeelle panevana voimana ratkaiseva, mutta projektiin osallistuville projekti voi palvella hyvin erilaisia pyrkimyksiä ja narratiivisia skeemoja. Siksi projektihakemuksen ja projektiraportin kuvaavat narratiivit eivät ehkä ole niitä narratiiveja, joiden vuoksi projektiin osallistutaan. Projektitodellisuus rakentuu monista narratiiveista. Normatiivisessa projektiarviossa huomio rajataan projektin etukäteen määritettyihin tavoitteisiin, resursseihin ja tuloksiin. Sen vuoksi lomakkeet luovat projektiorganisaatiota. Projektia rakentaa moni narratiivi, joka ottaa ainesta sellaisista dokumenteista ja toimijoista, joiden suhde projektiin on etäinen ja vaikeasti ennustettava. Siksi projektin narratiivinen analyysi on luonteeltaan *eepistä* (ks. Boje & Rosile 2003). Projektiin liittyvän kokemuksen narratiivinen tulkinta vaatii useiden eri narratiivien huomioimista. Eeppisyydellä tarkoitan sitä, että yksittäinen narratiivinen skeema on uskottava analyysiväline yhden narratiivisen skeeman jäljittämisessä ja tulkinnassa, mutta projektitodellisuuden jatkuvasti kasvavaa ja moniin eri skeemoihin limittyvää todellisuutta kuvaa paremmin epos, joka on laajeneva, useista eri näkökulmista kerrottu, moniin erilaisiin lähtökohtiin perustuva ja moniin tulkintoihin jakautuva. Narratiivisesti tulkittu projekti muodostuu jälkikäteen tehdyistä eheistä projektinarratiiveista, jotka ovat osa laajaa, monimutkaista ja ristiriitaista projektieeposta. (Uotila 2011.)

Pohdinta

Narratiivinen projektitulkinta täydentää normatiivista projektiteoriaa (Taulukko 1). Narratiivisesti tulkittu projekti korostaa kokemuksellisuutta, henkilökohtaista sitoutumista, valintojen tekemistä, luottamusta ja tulkintojen monimuotoisuutta. Kun projektia tarkastelee useiden eri narratiivisten skeemojen eepoksena, jossa vaikuttaa monia, myös tiukasti määritellyn projektiorganisaation ulkopuolisia toimijoita, on projektien ristiriitainen asema osana yhteiskuntaa helpommin ymmärrettävä. Normatiivisen projektikäsityksen mukaan projekti esitetään yhtenä, universaalina ja muusta maailmasta eristettävänä elinkaarimallina. Tämä esitystapa on uskottava narratiivi, mutta se saattaa aiheuttaa ristiriitoja koetun todellisuuden kanssa ja se voi haitata projektin kykyä aiheuttaa uutuuksia ja kiinnostavia muutoksia.

Taulukko 1. Normatiivisen projektin piirteet verrattuna narratiivisen projektisuunnittelun piirteisiin (Uotila 2011).

Normatiivisen projektin piirteitä	Narratiivisen projektin piirteitä
Projekti on äärellinen, ulkoa hallittava olento	Projekti on sekä itsenäinen toimija että monien toimijuuksien eepos
Projektin tekniikat vastaavat todellisuutta	Projektin tekniikat edustavat tulkintoja todellisuudesta
Projektilla aiheutettava muutos on ennalta tiedetty ja perustuu tunnistettaviin tarpeisiin	Projektiin liittyvä muutos rakentuu toiminnan aikana ja perustuu moniin alkuperiin
Projektissa konfliktit ovat (henkilö)johtamisen ongelmia, jotka pyritään ratkaisemaan tai välttämään	Projekti perustuu konfliktiin, ristiriitaan, joka muodostaa projektin yllättävien käänteiden jatkumon
Projekti on pohjimmiltaan traaginen, selkeästi rajattu (alku ja loppu) kokonaisuus	Projekti on epämääräisesti alkanut ja jatkuvasti kasvava, päättymätön eepinen kokonaisuus
Projektin suhde valtaan on neutraali	Projekti on vallankäyttöä
Projektin hallinta perustuu kontrolliin	Projektin toiminta perustuu osallisten kokemukseen, valintoihin ja tekojen välisten yhteyksien pohdintaan, legitimaatioon

Seuraavaksi pohdin narratiivisen projektitulkin perusteella aluekehittämisen kannalta tärkeitä projektien ongelmia ja teen projektien käytäntöjen muuttamiseksi kehittämisehdotuksia. Ensiksi pohdin, miksi normatiiviset projektiteoriat vai-

kuttavat olevan niin etäällä projektikäytännöistä ja lopuksi tarkastelen, kuinka hyvin projektit oikeastaan soveltuvat uutuusien tuottamiseen.

Projektiteoriat ja projektikäytännöt

Elinkaarinarratiivia käytetään projektin suunnittelun välineenä ja sen uskotaan vastaavan suoraan todellisuutta. Elinkaarinarratiivia ei ymmärretä normatiivisessa projektiteoriassa skeemana, johon kokemuksia jälkikäteen verrataan, vaan mallina, jonka mukaan tapahtumien uskotaan todellisuudessa etenevän. Tämä synnyttää ristiriidan yksilön projektikokemuksen ja projekteista tehtyjen virallisten narratiivien, kuten suunnitelmien ja raporttien välillä. Ristiriidat syntyvät siitä, että projektit toimivat monien erilaisten pyrkimysten ja niistä tehtyjen narratiivisten tulkintojen jatkuvasti muotoutuvassa eepisessä kokonaisuudessa (Uotila 2011). Viralliset projektinarratiivit ovat osa sellaista narratiivien jatkumoa, joissa tärkeintä on projektidiskurssin virallisten narratiivien keskinäinen eheys, eikä projektien arjessa koettu todellisuus. Toisin sanoen hyvin dokumentoitu ja tehokkaasti raportoitu projekti saattaa vastata hyvin ohjelmadokumenttien todellisuutta, mutta yhteys projektia ympäröivän maailman kokemukseen saattaa olla heikko. Tämä yhteensopimattomuus aiheuttaa nähdäkseni projektikäytäntöjen, kehitysohjelmien ja projektiteorioiden välisen jatkuvan jännitteen.

Jotta kehittämiseen tähtäävät projektit eivät irtaantuisi kovin kauaksi kehittämishjelmien tavoitteista ja normatiivisen projektiteorian ihanteista, on projektien tutkimuksessa, seurannassa, toteutuksessa ja suunnittelussa huomioitava paremmin projektien koettu todellisuus. Tämä pätee varsinkin sellaisiin projekteihin, joissa tavoitteena on esimerkiksi yhteisöjen toiminnan kehittäminen. Tällaisten projektien toiminnan ymmärtämiseksi sopisi perinteisen, normatiivisen mittaamisen rinnalle narratiivinen projektitulkinta, jossa korostuu kokemusten hyödyntäminen ja mahdollisuus projektin tavoitteiden ja toimintatapojen muutokseen projektin toteutuksen aikana. Myös muita lähestymistapoja, joilla projektikokemusta voidaan uskottavasti kuvata, on kehitettävä.

Projektien kyky uudistaa

Jos projekteja toteutetaan tiukasti normatiivisen suunnitelmallisuuden mukaan ja toteutusta arvioidaan suhteessa suunnitelmanarratiiviin, ei projekti oikeastaan voi tuottaa mitään uutta projektin toteutuksen aikana. Se ainoastaan toistaa suunnittelun, jo kertaalleen tehdyn projektinarratiivin. Sellaiseksi välineeksi projekti on monissa yhteyksissä tarkoitettukin. Siksi narratiivisesti tulkittuna projektin uudistuskyky perustuu joko ennen projektiin ryhtymistä tapahtuvaan luovaan ja uutuutta tavoittelevan narratiivin sepittämiseen tai projektin aikana tapahtuvaan, suunnitelmasta poikkeavaan sepittämiseen. Haasteena edellä mainitussa on se, että pro-

jektin tärkein vaihe (uudistamisen kannalta) on projektia edeltävässä ajassa tapahtuvaa. Projektin välineet (saati projektirahoitus) eivät sinne ulotu. Jälkimmäisessä, projektin aikana tapahtuvassa sepittämisessä ongelmana on se, että projektin aikana aloitettava uutuuden tavoittelu saattaa merkitä tavoitteiden tai resurssien käyttöön liittyviä muutosvaatimuksia, eli suunnitelman muuttamista. Tämä on projektiperiaatteiden vastaista. (Uotila 2012.)

Projektin uudistamisvoiman kiihdyttämiseksi olisi taattava mahdollisimman vapaa ja riittävästi resursoitu tulevaisuuden sepittämisen tila. Jotta projekteilla toteutettava ja ohjelmissa määritetty kehittäminen olisi aidosti uudistavaa, on luotava toimintamalleja, joissa organisaatioissa (myös projekteissa) koetut oivallukset voisivat vaikuttaa ohjelman sisältöön ohjelmakauden aikana. Uudistukseen tähtäävien projektien aikana tulisi olla mahdollista tehdä muutoksia tavoitteisiin ja resurssien käyttöön entistä joustavammin. Tiukkaan kontrolliin perustuvia tilapäisiä projektiorganisaatioita olisi täydennettävä luottamukseen perustuvalla melko pysyvällä kehittämisorganisaatioilla, joiden tavoitteet määriteltäisiin mahdollisimman lähellä kehittäjätiimiä. Narratiivisen tulkinnan mukaan todellinen uutuus syntyy sellaisessa projektissa, jossa tuloksena on jotakin, mitä ei osattu odottaa. Tarkka suunnittelu ja tiukka kontrolli eivät ole parhaita keinoja yllättää.

Lähteet

- Boje, D. M. & Rosile, A. (2003). Life Imitates Art: Enron's Epic and Tragic Narration. *Management Communication Quarterly* 17: 1, 85–125.
- Bresnen, M. (2006). Conflicting and Conflated Discourse? Project Management, Organizational Change and Learning. Teoksessa D. Hodgson & S. Cicmil (Toim.). *Making Projects Critical*. New York, N.Y.: Palgrave. 68–89.
- Bruner, J. (1986). *Actual Minds, Possible Worlds*. Cambridge: Harvard.
- Cicmil, S., Williams, T., Thomas, J. & Hodgson, D. (2006). Rethinking Project Management: Researching the Actuality of Projects. *International Journal of Project Management* 24: 8, 675–686.
- Clegg, S. & Courpasson, D. (2004). Political Hybrids: Tocquevillean Views on Project Organizations. *Journal of Management Studies* 41: 4, 525–547.
- Clegg, S., Pitsis, T., Marosszeky, M. & Rura-Polley, T. (2006). Making the Future Perfect: Constructing the Olympic Dream. Teoksessa D. Hodgson & S. Cicmil (Toim.). *Making Projects Critical*. New York, N.Y.: Palgrave. 265–293.
- Cooren, F. (2012). Communication Theory at the Center: Ventriloquism and the Communicative Constitution of Reality. *Journal of Communication* 62: 1, 1–20.
- Cooren, F. (2000). *The Organizing Property of Communication*. Philadelphia: John Benjamins.
- ESR-projektihakemus (2012). Työ- ja elinkeinoministeriö. [Verkkodokumentti] [Viitattu 1.10.2012]. Saatavissa: <https://www.era2007.fi/eura/public/OpenPDF.do?pdfname=ESR-hakemuslomake>.
- Fisher, R.W. (2009). *Human Communication As Narration. Toward a Philosophy of Reason, Value, and Action*. Columbia: South Carolina.
- Greimas, A. J. (1987). *On Meaning*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Iedema, R. (2003). *Discourses of Post-Bureaucratic Organization*. Amsterdam: John Benjamins Publishing.
- Johansson, S., Löfström, M. & Ohlsson, Ö. (2007). Separation or integration? A dilemma when organizing development projects. *International Journal of Project Management* 25: 5, 457–464.
- Koskela, M. (2012). Muutosmallit, viestintä ja aluehallinnon uudistus. Teoksessa M. Koskela & N. Mäntylä (Toim.). *Viestinnän ja kaksikielisyyden hyvät käytännöt aluehallinnon uudistuksessa*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Selvityksiä ja raportteja 181.

- Lindgren, M. & Packendorff, J. (2006). Projects and Prisons. Teoksessa D. Hodgson & S. Cicmil (Toim.). *Making Projects Critical*. New York, N.Y.: Palgrave. 111–131.
- Lundin, R. A. & Söderholm, A. (1995). A Theory of the Temporary Organization. *Scandinavian Journal of Management* 11: 4, 437–455.
- McLean, C. & Hoskin, K. (1998). Organizing Madness: Reflections on the Forms of the Form. *Organization* 5: 4, 519–541.
- Meredith, J. R. & Mantel, S. J. (1995). *Project Management, A Managerial Approach*, Third edition. New York: John Wiley & Sons.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations*. Prentice-Hall.
- Pellegrinelli, S. (2011). What's in a name: Project or Programme? *International Journal of Project Management* 29, 232–240.
- Pietikäinen, S. & Mäntynen, A. (2009). *Kurssi kohti diskurssia*. Tampere: Vastapaino.
- Polkinghorne, E. D. (1995). Narrative Configuration in Qualitative Analysis. Teoksessa J. A. Hatch & R. Wisniewski (Toim.). *Life History and Narrative*. Lontoo: The Falmer Press. 5–24.
- Pollack, J. (2007). The changing paradigms of project management. *International Journal of Project Management* 25: 3, 266–274.
- Searle, J. R. (1969). *Speech acts. An Essay in the Philosophy of Language*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor, J. R. & van Every, E. J. (2000). *The Emergent Organization. Communication as Its Site and Surface*. Lontoo: Lawrence Erlbaum Associates.
- Uotila, P. (2011). *Projektin suunnittelun narratiivinen rakentuminen*. Väitöskirja. Vaasan yliopisto.
- Uotila, P. (2012). Projects as the Institutional Context for Cultural Managers: A Critical Approach. *ENCATC Journal of Cultural Management and Policy*. 2:1, 54–64.
- Virtanen, P. (2009). *Projekti strategian toteuttajana*. Helsinki: Tietosanoma.
- Virtanen, P. (2000). *Projektityö*. Helsinki: WSOY.
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.