



Kansainvälisten asioiden koordinaation kehittäminen sisäministeriössä

Jenna Kuitunen

2019 Laurea



Laurea-ammattikorkeakoulu

Kansainvälisten asioiden koordinaation kehittäminen sisäministeriössä

Jenna Kuitunen
Päätöksenteon ilmiöt johtamisessa,
kehittämisessä ja asiakastyössä
Opinnäytetyö
Kesäkuu, 2019

Jenna Kuitunen

Kansainvälisten asioiden koordinaation kehittäminen sisäministeriössä

Vuosi

2019

Sivumäärä

70

Käsillä olevan tutkimuksen tarkoituksena on selvittää miten sisäministeriön kansainvälisten asioiden yksikön tehtävät ovat rakentuneet ja miten vastaavat vastuualueet ovat sijoittuneet muissa ministeriöissä. Näiden pohjalta pohditaan, että millaisia kehittämismahdollisuuksia on yksikön vastuualueen tehtävien järjestämisessä.

Kehittämistehtävä koostuu kahdesta osuudesta, joista ensimmäinen on käsittää kehittämistehtävän, joka on tehty sisäministeriön kansainvälisten asioiden yksikön toimeksiannosta. Kehittämistehtävän tavoitteena on tuottaa relevanttia taustatietoa ja vertailevan tutkimuksen avulla johtopäätöksiä organisaation kehittämisen tueksi. Ensimmäisessä osuudessa on keskitytty tutkimaan toimeksiantajan kanssa yhdessä määriteltyjen tutkimuskysymysten pohjalta kansainvälisten ja EU -asioiden koordinaatiota ja siihen liittyviä tehtäviä sekä organisaatiorakenteita ministeriöissä ja sisäministeriön koordinaatiomallin historiaa. Lisäksi osana kansainvälisten asioiden yksikön kehittämistä käsitellään EU -rahastojen vastuualueen sijoittumiseen ja virkarakenteeseen liittyviä kysymyksiä ja vertaillaan niitä muiden ministeriöiden hallinnoimiin vastaaviin. Toinen osuus syventää kehittämistehtävässä saatuja tuloksia kirjallisuuslähteiden avulla sekä pyrkii selvittämään päätöksenteon ilmiöihin perustuen löydösten ja johtopäätösten taustaa ja niiden avulla tukemaan osiltaan sisäministeriön päätöksentekorakenteisiin annettavia kehittämisehdotuksia.

Kehittämistehtävä on toteutettu laadullisena tutkimuksena, jota lähestytään rakenteiden sekä toimintamallien vertailun, kahden puolistrukturoidun teemahaastattelun sekä kahden kyselytutkimuksen kautta mahdollisimman tarkan kuvan saamiseksi tutkimusaiheista. Tutkimuksen keskeiset löydökset puoltavat keskitettyjen organisaatoratkaisujen käyttöä sekä EU -rahastovirkojen työsuhteiden uudistamista toistaiseksi voimassa oleviksi. Kansainvälisten ja/tai EU -asioiden johtoryhmän perustamista tutkimustulokset eivät puolestaan puolla. Tutkija on tutkimuksen löydösten ja yllä esitettyjen johtopäätösten pohjalta nousseiden aiheiden näkökulmasta laatinut sisäministeriön kansainvälisten asioiden yksikön kehittämistä varten kehittämisehdotuksia.

Tutkija ehdottaa, sisäministeriön kansainvälisten ja EU -asioiden päätöksentekorakenteita ja niiden tarkoituksenmukaisuutta tutkittavan osana yksikön johtoryhmän vuosisuunnittelua. Lisäksi johdon sitoutumista kansainvälisten ja EU -asioiden hoitoon suositellaan parannettavan sitouttamalla sisäministeriön osastopäällikkökokoonpanon jäseniä entistä enemmän valmisteluun. Etenkin kansainvälisten asioiden sääntelemättömän luonteen kannalta virkamiesjohdon vahvempi tuki, mahdollistaisi koordinoitumman ja organisoidumman päätöksenteon. Lisäksi EUSA -rahastojen sijoittumista suositellaan harkittavaksi linjassa muiden EU -rahastojen kanssa sekä tutkia mahdollistaisiko keskitetyt ratkaisut paremmat olosuhteet hallinnoida EU -rahastoja Suomessa. Päätöskäyttämisen ilmiöiden vaikutusta osana päätöksentekorakenteiden ja koordinaatiomallien kehitystä suositellaan tutkittavaksi tulevaisuudessa enemmän osana kehittämistyötä.

Asiasanat: päätöksenteko, organisaatorakenne, päätöksenteon ilmiöt, kansainvälisyys, koordinaatio

Jenna Kuitunen

Developing coordination of the International Affairs in the Ministry of the Interior

Year	2019	Pages	70
------	------	-------	----

The aim of the study at hand is to find out how the tasks of the International Affairs Unit of the Ministry of the Interior have formed and how similar responsibilities have been located in other ministries. Development opportunities for organizing the structures of the Unit are discussed based on the findings of the study.

The development task consists of two parts, the first of which covers the development task, commissioned by the International Affairs Unit of the Ministry of the Interior. The goal of the development task is to produce relevant background information and to draw conclusions to support organizational development through comparative research. The first part focuses on researching the structures of the coordination of international and EU affairs and the related tasks as well as organizational structures in other ministries and the history of the coordination model of Ministry of Interior based on jointly with the commissioning organization defined research questions. In addition, as part of the development of the International Affairs Unit, issues relating to the placement of EU funds are discussed and compared with funds that are managed by other ministries. The second part deepens the results obtained in the development task with literature sources and seeks to study the background of findings and conclusions based on behavioural insights and with them to support the development proposals for the decision-making structures of the Ministry of the Interior.

The development task has been implemented as a qualitative study, which was approached by comparing structures and operating models, two semi-structured thematic interviews, and two surveys to get the most accurate picture of the research topics. The main findings of the study support the use of centralized organizational solutions and the renewal of the appointment structures of the EU funds' for open-ended appointments. On the other hand, the research results do not support establishment of a separate management board for International and /or EU Affairs. Based on the findings of the research and the conclusions, the author has made proposals for the development of the organizational structures of the International Affairs Unit of the Ministry of the Interior.

The author recommends the decision-making structures of the Ministry's international and EU affairs to be examined as part of the annual management planning of the Unit. In addition, it is recommended that the Ministry's management's commitment to international and EU affairs to be improved by engaging members of the Management Board more to the preparative work. Particularly in view of the unregulated nature of international affairs, stronger support from the senior management would enable more coordinated and organized decision-making. In addition, it is recommended to consider the position the management of EUSA funds in line with other EU funds and to examine whether centralized solutions would allow better conditions to manage EU funds in Finland. The impact of insights of decision-making as part of the development of decision-making structures and coordination models is recommended to be used in future more as part of development processes.

Keywords: decision making, organization structure, behavioral insights, internationality, coordination

Sisällys

1	Johdanto	7
1.1	Opinnäytetyön tavoite	8
1.2	Opinnäytetyön rajaus	9
1.3	Opinnäytetyön rakenne	10
1.4	Keskeiset käsitteet.....	11
2	Sisäministeriö	11
2.1	Kansainvälisten asioiden yksikön tehtävät.....	12
2.2	Kansainvälisten asioiden yksikön virkarakenne	13
2.3	Päätöksentekorakenteet kansainvälisissä ja EU -asioissa	13
2.4	Palosuojelurahasto.....	14
3	Keskitetty ja hajautetut toimintamallit päätöksenteossa	15
4	Määräaikaisuus ja työmotivaatio	17
4.1	Määräaikaisuus ja määräaikaisen työsopimuksen määritelmä	17
4.2	Määräaikaisuuden vaikutus työmotivaatioon.....	17
5	Päätöksenteon ilmiöt kehittämistyössä.....	20
5.1	Ryhmäajattelu	20
5.2	Ankkuroituminen	22
5.3	Status quo -vinouma.....	22
5.4	Itsevarmuus ja optimismi.....	23
5.5	Vahvistusharha	23
6	Tutkimusmenetelmät	24
6.1	Aineistonkeruumenetelmät	25
6.1.1	Puolistrukturoidut teemahaastattelut.....	25
6.1.2	Kyselytutkimukset.....	26
6.1.3	Kirjallisuuslähteet.....	27
6.2	Aineiston analysointi	27
6.2.1	Aineiston luotettavuuden analysointi.....	29
6.3	Tutkimuskysymykset.....	31
6.4	Prosessinkulku	32
7	Tutkimustulokset	33
7.1	Sisäministeriön kansainvälisten ja EU -asioiden päätöksentekorakenteiden muodostumisen historia	33
7.2	Ministeriöiden päätöksentekorakenteet kansainvälisissä ja EU -asioissa.....	36
7.2.1	Kansainvälisten ja EU -asioiden käsittely ministeriöissä	36
7.2.2	Keskitetty ja hajautettu malli kansainvälisten ja EU -asioiden hoidossa ...	36

7.2.3	Kansainvälisten ja EU -asioiden koordinaation erot.....	37
7.2.4	Kansainvälisten ja EU -asioiden hoitoon osoitetut henkilötyövuodet.....	38
7.3	EU -rahastojen hallinnointi muissa ministeriöissä.....	38
7.4	EUSA -rahastojen ja palosuojelurahaston vertailu	41
7.5	EUSA -rahastojen työmotivaatiokysely	42
8	Johtopäätökset	44
8.1	Johtopäätökset tavoitteiden ja tutkimuskysymysten näkökulmasta.....	44
8.1.1	KV- ja EU-asioiden koordinaatio	44
8.1.2	EU -sisäasioiden rahastot	46
8.1.3	Palosuojelurahaston ja EUSA -rahastojen vertailu	47
8.1.4	Työmotivaatio ja sitoutuneisuus.....	47
8.1.5	Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustutkimuksen tulosten hyödynnettävyys	48
8.2	Johtopäätökset päätöksenteon ilmiöiden näkökulmasta.....	49
8.3	Ehdotetut kehittämistoimenpiteet.....	50
8.4	Hyöty toimeksiantajalle	52
8.5	Jatkotutkimusmahdollisuudet	52
8.6	Tutkimuksen arviointi	53
8.6.1	Tutkimuksen eettisyys.....	53
8.6.2	Tutkimuksen luotettavuus	54
	Lähteet	56
	Taulukot	62
	Liitteet.....	63

1 Johdanto

Opinnäytetyö toteutetaan kehittämistehtävänä sisäministeriön kansainvälisten asioiden yksikön toimeksiannosta, jonka kehittämiskohdat on määritelty yhdessä toimeksiantajan edustajien identifioimien kehittämistarpeiden pohjalta.

EU-asioiden käsittelystä ja koordinaatiosta valtionhallinnossa on annettu ohjeet, joiden mukaan päävastuu niiden seurannasta, valmistelusta ja Suomen kantojen määrittelystä on toimivaltaisilla ministeriöillä (Valtioneuvoston kanslia, 2019). Kansainvälisiin asioihin kuuluvat maiden välillä tehtävä Euroopan unionin rakenteiden ulkopuolinen kansainvälinen yhteistyö EU -jäsenmaiden ja muiden kuin EU-jäsenmaiden kanssa. Sisäasiainministeriön asetus sisäministeriön työjärjestyksen (1078/2013) mukaan ministeriön kansainvälisten asioiden yksikön tehtäviin kuuluu käsitellä asiat, jotka koskevat ministeriön kansainvälisen toiminnan tehostamista.

Sisäministeriössä kansainvälisten- ja Euroopan Unionin (EU) -asioiden koordinaatio on sijoittunut kansainvälisten asioiden yksikköön, joka on suoraan kansliapäällikön alaisuudessa toimiva erityistoiminto- ja esikuntayksikkö. Hallinnonalan kansainvälisten- ja EU -asioiden koordinaatio, sisäasioiden EU -rahastojenvastuuviranomaisen tehtävät ja siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiudet kuuluvat kansainvälisten yksikön vastuualueeseen ja substanssivalmistelu puolestaan sijoittuu ministeriön osastoille vastuualueiden mukaisesti. Sisäministeriössä ei ole ollut käytössä erillistä johtoryhmää vastaavaa päätöksentekorakennetta kansainvälisille ja EU -asioille. Kansainväliset ja EU -asiat on tähän asti käsitelty osana ministeriön normaalia, kansallista päätöksentekoprosessia.

Sisäministeriön työjärjestyksen (1078/2013) tehtävänkuvauksen mukaisen vastuutuksen nojalla tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, että onko kansainvälisten asioiden yksikön vastualueet sijoitettu organisaation toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisesti ja miten yksikön toimintaa voitaisiin organisaatorakenteen ja koordinaatiomallin lähtökohdista kehittää. Päätöksenteon ilmiöt ja niihin liittyvät vinoumat voivat selittää monia organisaatorakenteiden muodostumiseen vaikuttaneita ilmiöitä osaltaan, minkä vuoksi niiden merkitys pohdittaessa organisaatorakenteiden kehittymistä ja niiden analysointia voidaan nähdä olennaisena.

Suomen EU -puheenjohtajuuskausi, joka sijoittuu syksylle 2019 luo tarpeen hyvin tehokkaalle ja toimivalle päätöksentekorakenteelle, sillä käsiteltävien asioiden määrä ja valmistelu tulee lisääntymään puheenjohtajamaan vastuuministeriöissä. Toki myös normaaliolosuhteissa rakenteiden tulee toimia tehokkaasti ja mahdollistaa tehokas päätöksenteko. Sisäministeriössä haluttiin selvittää, että miten sisäministeriön olemassa olevia päätöksenteko- ja organisaatorakenteita voitaisiin kehittää, jotta ne puheenjohtajuuskauden käynnistyessä mahdollistaisivat mahdollisimman tehokkaan kansallisen valmistelun. Suomen sisäministeriössä EU -puheenjohtajuuskauden koordinaatiosta vastaa kansainvälisten asioiden yksikkö. Osana sisäministeriön

kansainvälisten asioiden koordinaation kehittämistä haluttiin tutkia muiden suomalaisten ministeriöiden koordinaatorakenteita ja pohtia olisiko saatujen tulosten myötä osoitettavissa rakenteellisia kehittämissuunnitelmia.

Työmotivaatio ja sen ylläpitäminen liittyvät organisaatioiden toimintaan laaja-alaisesti ja työsuhteen pysyvyyteen liittyvät kysymykset ovat muuttuvassa yhteiskunnassa yhä enemmän esillä. Sisäministeriön kansainvälisten asioiden yksikössä Euroopan Unionin sisäasioiden rahastojen (EUSA) vastuuviranomaistehtävät ovat määritelty määräaikaisiksi toimenkuviksi, minkä vuoksi sisäministeriössä pohditaan, miten virkasuhteiden vakituisuus ja määräaikaisuus vaikuttavat työntekijöiden motivaatioon ja työpanokseen.

1.1 Opinnäytetyön tavoite

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää miten sisäministeriön kansainvälisten asioiden yksikön tehtävät ovat rakentuneet ja miten vastaavat vastualueet ovat sijoittuneet muissa ministeriöissä sekä pohtia millaisia kehittämismahdollisuuksia yksikön vastualueen tehtävien järjestämisessä on peilaten niitä tutkimuskysymyksissä määritellysti muiden ministeriöiden vastaaviin.

Suomen valtioneuvostossa eri ministeriöissä organisaatio- ja päätöksentekorakenteet kansainvälisissä asioissa ja EU -asioissa poikkeavat toisistaan. Ministeriöissä on muodostunut erilaisten organisaatorakenteiden ja niiden muutosten myötä vakiintuneita käytäntöjä, joissa ei ole keskenään yhtenäistä linjaa, vaan jotkut ovat muotoutuneet kunkin ministeriön tarvetta vastaaviksi. Sisäministeriössä ei ennestään ollut olemassa kirjallisena tietoa siitä, miten nykyiset organisaatorakenteet ovat muodostuneet, joten tämä haluttiin selvittää osana kehittämistyötä. Suomessa eri ministeriöissä organisaationrakenteet kansainvälisten ja EU -asioiden koordinaatiossa poikkeavat Sisäministeriössä vallitsevan käsityksen mukaan toisistaan. Osassa ministeriöistä on käytössään keskitetty koordinaatiomalli ja osassa hajautettu koordinaatiomalli, minkä vuoksi tutkimuksella halutaan selvittää jakaumaa ja eroja keskitettyjen ja hajautettujen mallien välillä ja tutkia niiden valikoitumisen taustatekijöitä. Tutkimuksen tarkoituksena on perehtyä ryhmäajatteluun, ankkuroitumiseen, vahvistusvinoumaan, itsevarmuuteen sekä ylioptimismiin ja status quo -ilmiöön ja havainnoida näiden vaikutuksia sisäministeriön kansainvälisten asioiden ja EU -asioiden koordinaatorakenteiden muodostumisen selittävinä taustatekijöinä.

Kansainvälisten asioiden koordinaation rakenteita ja niiden muodostumista ei ole aikaisemmin kattavasti tutkittu. Euroopan Unioniin (EU) liittyvää koordinaatiota on puolestaan tarkasteltu Valtiontalouden tarkastusviraston toimesta ja siitä saatujen tulosten vertailtavuutta kansainvälisten asioiden koordinaatioon halutaan tutkia osana sisäministeriön kansainvälisten asioiden yksikön kehittämistyötä. Valtiontaloudentarkastusyksikkö suoritti tuloksellisuustarkastus-

kertomuksen EU -asioiden valmistelusta ja yhteensovittamisesta valtioneuvostossa (Valtioneuvoston tarkastusvirasto. Tarkastus oli rajattu koskemaan EU -asioita, minkä vuoksi kansainvälisten asioiden valmistelua ei otettu tarkastuksessa huomioon. Osana selvitystä tarkastellaan, että ovatko kyseisestä tutkimuksesta saadut tulokset relevantteja ja johdettavissa kansainvälisten asioiden koordinaatioon.

Suomen EU -puheenjohtajuuskauden lähestyessä haluttiin tutkia olemassa olevien rakenteiden sekä prosessien toimivuutta ja verrata niitä muiden ministeriöiden vastaaviin. Kehittämistehtävän tavoitteena on tutkia, että onko sisäministeriön rakenteita kansainvälisten ja EU -asioiden koordinaation osalta tarpeen uudistaa ja millaisia kehittämiskohteita prosesseissa mahdollisesti olisi.

Lisäksi tarkoituksena oli tarkastella Euroopan unionin sisäasioiden vastuuviranomais- sekä tarkastusviranomaistoimintojen ja vastuualueen sijoittumista ja virkarakennetta sisäministeriössä sekä vertailla niitä muiden ministeriöiden vastaaviin järjestelyihin. Sisäministeriön kansainvälisten asioiden yksikön kehittämisen kannalta nähdään olennaisena tutkia, miten määräaikaisuus vaikuttaa työmotivaatioon ja onko muiden ministeriöiden virkarakenteista ja sisäministeriön pelastusosastolla toimivalla palosuojelurahastolla löydettävissä yhteneväisyyttä EU -sisäasioidenrahastolla käytössä olevaan järjestelyyn.

Tutkimustulosten valossa tehtävien johtopäätösten tarkoituksena on toimia tutkimustuloksia ja kirjallisuuslähteitä yhdistäen ohjaavana analyysinä, jonka avulla on tarkoitus esittää kehittämisehdotuksia olemassa oleviin rakenteisiin sisäministeriössä ja tukea niiden tulevaa kehittämistyötä.

1.2 Opinnäytetyön rajaus

Tutkimus rajautuu koskemaan niitä seikkoja, joiden kehittämisessä on sisäministeriön kansainvälisten asioiden yksikössä identifioitu olevan mahdollisia kehittämis- ja uudelleentarkastelutarpeita. Näitä seikkoja ovat kansainvälisten asioiden koordinaatio ja vastuualueen sijoittuminen muihin organisaation osiin nähden, Euroopan Unionin sisäasioiden rahastojen vastuuviranomaisen ja tarkastusviranomaisen sijoittuminen organisaatiossa sekä EU -sisäasioiden rahastojen vastuuviranomaistoimintojen virkojen virkarakenteet ja niiden perusteet.

Tarkoituksena on tutkia ainoastaan kansainvälisten ja EU-asioiden sijoittumista eri ministeriöissä ja sitä miten eri ministeriöiden päätöksentekorakenteet ovat muodostuneet ja perusteita tehdyille ratkaisuille. Kehittämistehtävässä ei ole tarkoituksenmukaista käsitellä ministeriöiden yleisiä päätöksentekorakenteita muuten kuin osiltaan sisäministeriön tämän hetkistä päätöksentekomallia kontekstin luomisen tarkoituksessa ja yleisessä hallinnonalan sekä tutkimuskohteen kuvauksessa.

EU -rahastojen hallinnoinnin osalta keskitytään tutkimaan niitä suomalaisia ministeriöitä, jotka hallinnoivat EU -rahastoja. Muiden EU -maiden hallinnointia ei tutkita, sillä se vaatisi syvällisempää perehtymistä jokaisen jäsenmaan hallintorakenteeseen, jotta systemaattista vertailua voitaisiin toteuttaa.

Myöskään muiden kuin rahastojen kuin EU -rahastojen sijoittumista ja virkarakenteita ei ole tarkoituksen mukaista tutkia tämän kehittämistehtävän yhteydessä, sillä niitä koskeva sääntely ja muut keskeiset vaikuttavat tekijät perustuvat muihin säännöksiin, kuin EU -rahastojen. Poikkeuksena edellä mainittuun, EUSA -rahastojen virkarakennetta vertaillaan sisäministeriöön sijoittuneeseen kansalliseen palosuojelurahastoon (PSR), sillä rahasto toimii myös sisäministeriön talousarvion ulkopuolisella rahoituksella ja on sijoittunut samaan vastuuministeriöön.

Ministeriöistä valtioneuvoston kanslia on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle ainoastaan koordinaatiota suorittavan roolinsa vuoksi. Valtioneuvoston kanslia (VNK) vastaa hallitusohjelman toimeenpanon valvonnasta sekä avustaa pääministeriä valtioneuvoston johtamisessa.

1.3 Opinnäytetyön rakenne

Käsillä oleva opinnäytetyö koostuu kahdesta osuudesta, joista ensimmäinen on käsittää kehittämistehtävän, joka on tehty sisäministeriön kansainvälisten asioiden yksikön toimeksiantosta. Kehittämistehtävän tavoitteena on tuottaa relevanttia taustatietoa ja vertailevan tutkimuksen avulla johtopäätöksiä organisaation kehittämisen tueksi. Ensimmäisessä osuudessa on keskitytty tutkimaan toimeksiantajan kanssa yhdessä määriteltyjen tutkimuskysymysten pohjalta kansainvälisten ja EU -asioiden koordinaatiota ja siihen liittyviä tehtäviä sekä organisaatorakenteita ministeriöissä ja sisäministeriön koordinaatiomallin historiaa. Lisäksi osana kansainvälisten asioiden yksikön kehittämistä käsitellään EU sisäasioiden -rahastojen vastuualueen sijoittumiseen ja virkarakenteeseen liittyviä kysymyksiä ja vertaillaan niitä muiden ministeriöiden hallinnoimiin vastaaviin. Virkarakenteeseen liittyen pyritään myös luomaan käsitys siitä, miten EU sisäasioiden-rahastojen vastuuvirkamiestehtävien määräaikaiset virkasuhteet vaikuttavat työmotivaatioon.

Toinen osuus syventää kehittämistehtävässä saatuja tuloksia kirjallisuuslähteiden avulla sekä pyrkii selvittämään päätöksenteon ilmiöihin perustuen löydösten taustaa ja niiden avulla tukemaan osiltaan sisäministeriön kansainvälisten ja EU -asioiden päätöksentekorakenteisiin annettavia kehittämissuhteita. Kehittämistehtävän johtopäätökset kuvataan tutkimustulosten jälkeen. Samaisessa luvussa pohditaan laajemmin, miten havaintojen ja johtopäätösten pohjalta päätöksäkäyttämisen ilmiöiden vaikutuksia voitaisiin hyödyntää organisaatorakenteiden kehittämistyössä

1.4 Keskeiset käsitteet

EU -rahoituskausi on 7 -vuotinen Euroopan Unionin komission määrittelemä kehyskausi, jonka budjetista Euroopan Unionin sisäasioille myönnettävät hankemäärärahat myönnetään.

Esikuntayksikkö on suoraan kansliapäällikön alaisuuteen kuuluva erityistoimintoyksikkö, joka on kooltaan pienempi kuin ministeriön suuret osastot. Esikunta yksikölle tyypillistä on usein sille myönnetty erityistehtävä tai koordinoiva ja kokoava rooli ministeriön organisaatiossa.

Henkilötyövuodella (htv) tarkoitetaan yhden täyspäiväisesti työskentelevän henkilön työpanosta vuodessa.

Koordinaatiolla tarkoitetaan yhtämittaista valmistelua, jossa varmistetaan, että kaikki valmisteluun osallistuvat tahot tavoitetaan ja osallistetaan osaksi yhteensovitetun aineiston valmistelua. Koordinaation tarkoituksena varmistaa tasalaatuinen ja oikea-aikainen päätöksenteko.

Substanssilla tarkoitetaan keskeistä asiiasältöä ja -kokonaisuutta, jonka mukaan sisäministeriössä osastojen tehtävät on jaoteltu. Substanssiosastolla tarkoitetaan puolestaan ministeriön pääosastoja, joiden vastuulle kuulevat ministeriön substanssialueet. Esikuntayksiköt toimivat substanssiosastojen tukiyksiköinä.

Virkarakenteella tarkoitetaan sitä, millaisia virkoja tutkittavaan otteeseen kuuluu ja ovatko ne määräaikaista, vakinaisia vai jossakin suhteessa määräaikaista ja vakinaisia.

Vastuualueella tarkoitetaan osastojen ja yksiköiden niille kuuluvien substanssitehtävien sisäistä vastuunjakoalaryhmiin.

2 Sisäministeriö

Sisäministeriö kuuluu valtioneuvostoon ja sen sisäisen turvallisuuden ja maahanmuuton ministeriö. Sisäministeriön tavoitteena on, että Suomi on maailman turvallisin maa. (Sisäministeriö 2019a). Sisäministeriön kolme päätehtävää ovat; 1) Valmistella poliisia, pelastustoimea, hätäkeskustoimintaa, rajavaltuontaa, meripelastusta ja maahanmuuttoa koskeva lainsäädäntö 2) tulosohjata alaisia virastoja ja laitoksia 3) käsitellä ministeriön toimialaan kuuluvat kansainväliset ja EU -asiat (Sisäministeriö 2019b).

Sisäministeriön organisaatioon kuuluu noin 200 työntekijää ja sitä johtavat sisäministeri ja ylimpänä virkamiehenä kansliapäällikkö. Ministeriö koostuu viidestä pääosastosta ja kansliapäällikön alaisuudessa toimivista kolmesta erillisyyksiköstä. (Sisäministeriö 2019c.)

2.1 Kansainvälisten asioiden yksikön tehtävät

Kansainvälisten asioiden yksikkö sijoittuu erillisyyksikkönä kansliapäällikön suoraan alaisuuteen (Sisäministeriö 2019c). Sisäministeriön asetus sisäministeriön työjärjestys (1078/2013) määrittelee ministeriön kansainvälisten asioiden yksikön vastuualueelle kuuluvaksi sovittaa yhteen ministeriölle kuuluvat kansainväliset ja Euroopan unionissa käsiteltävät asiat sekä avustaa ministeriä ja kansliapäällikköä kansainvälisten ja Euroopan unioniin liittyvien asioiden hoitamisessa.

Kansainvälisten asioiden ja EU -asioiden vastuualue tukee ministeriä ja kansliapäällikköä kansainvälisissä asioissa ja EU- asioissa. Vastuualue koordinoi EU -asioita ja vastaa oikeus- ja sisäasioiden neuvoston valmistelusta sekä valmistelee ministeriön ylimmän johdon kansainväliset tapaamiset. Vastuualueen tehtäviin kuuluu johdon ja osastojen tukeminen ulkosuhteiden hoidossa, kansainvälisiin sopimuksiin liittyvissä kysymyksissä, Schengen -asioissa sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräaikaisraportoinnin valmistelusta ja yhteensovittamista ministeriössä. (Sisäministeriön asetus sisäministeriön työjärjestyksestä 1078/2013.)

Euroopan unionin sisäasioiden rahastot vastuualue hallinnoi EU:n rahoitusohjelmakaudelle 2014-2020 on perustettua kahta sisäasioiden rahastoa: turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa (AMIF) sekä sisäisen turvallisuuden rahastoa (ISF), joka on jaettu ulkorajoja ja viisumipolitiikkaa koskevaan rahoitusvälineeseen sekä poliisiyhteistyötä, rikollisuuden ehkäisemistä ja torjumista sekä kriisinhallintaa koskevaan toiseen rahoitusvälineeseen. Rahastoista rahoitettavilla hankkeilla pyritään kehittämään EU:n vapauden, turvallisuuden ja oikeuden sisäraajatonta aluetta. Sisäministeriö on sisäasioiden rahastojen kansallinen vastuuviranomainen, jonka vastuulle näin ollen kuuluu rahastojen hallinnointi ja valvonta Suomessa. Rahastojen toimeenpano tapahtuu kansallisella ohjelmalla ja edellä mainittua tarkentavalla kansallisella toimeenpano- ohjelmalla, jotka valmistellaan sisäministeriön johdolla relevanttien sidosryhmien kanssa, ja joissa määritellään sisäasioiden rahastojen kansalliset tavoitteet, rahoitettavat toimet ja jakamisen perusteet. (Euroopan Unionin sisäasioiden rahastot 2018.)

Sisäministeriössä EU- sisäasioiden rahastojen kansalliset vastuuviranomaistehtävät on sijoitettu ministeriön kansainvälisten asioiden yksikköön sekä ministeriön hallinto-osastolle ja tarkastusviranomaisen tehtävät sisäisen tarkastuksen yksikköön. Laissa sisäasioiden rahastoista (903/2014) määritellään vastuu- ja tarkastusviranomaisen sekä vastuualueiden sijoittuminen valtionhallinnossa kansallisesti.

Siviilikriisinhallintaan kotimaanvalmiuksien vastuualue, joka sijoittuu sisäministeriön kansainvälisten asioiden yksikköön vastaa siviilikriisinhallinnan kansallisten valmiuksien ylläpitämisestä, kehittämisestä ja koordinoinnista. Sisäministeriö koordinoi horisontaalisesti siviilikriisinhallinnan valmiuksien yhteensovittamiseen liittyviä asioita Suomessa valmisteluun liittyvien hallinnonalojen välillä. Sisäministeriön yhteydessä toimiva Kriisinhallintakeskus puolestaan

vastaa kaikista kansallisiin valmiuksiin liittyvistä operatiivisista viranomaistehtävistä. (Sisäministeriö 2019d.)

2.2 Kansainvälisten asioiden yksikön virkarakenne

Tässä kappaleessa kuvaillaan tarkemmin sisäministeriön kansainvälisten asioiden yksikönvirkarakennetta tutkimusajakohtana; keväällä ja syksyllä 2018. Siviilikriisinhallinnan kotimaanvalmiuksien vastuualueelle sijoittuu 3 henkilötyövuotta, jotka kaikki ovat vakituisia palvelussuhteita. Kansainvälisten ja EU -asioiden vastuualueen toimintoihin sijoittuu 8 henkilötyövuotta. Tällä hetkellä vastuualueen palvelussuhteista 5 on vakituisia ja 3 määräaikaisia. Määräaikaisuudet perustuvat pääasiassa virkavapaisiin ja niihin liittyviin viransijaisuuksiin.

EU -sisäasioiden rahastojen vastuualueelle on osoitettu 8 henkilötyövuotta. Lisäksi hallinto- ja kehittämisosastolle on osoitettu 3 täyttä henkilötyövuotta maksatukseen liittyviin tehtäviin, minkä lisäksi yksi ministeriöön vakituisessa palvelussuhteessa oleva henkilö hoitaa osiltaan rahastoihin liittyviä tehtäviä. Muut EU -sisäasioiden rahastojen vastuu- ja tarkastusviranomais tehtävät ovat määräaikaisia ja sidottu käynnissä olevaan EU -rahoituskauteen. Vastuuviranomaistoimet määriteltiin SOLID (Solidarity and Management of Migration Flows) -rahastokaudella määräaikaisiksi palvelussuhteiksi, sillä rahastot olivat tuolloin uusi rahoitusinstrumentti sisäministeriössä. EU:n rahoitusohjelmakaudelle 2014-2020 perustettujen rahastojen vastuuviranomaisten virkojen palvelussuhteiden osalta lähdettiin liikkeille määräaikaisilla virkasuhteilla. Valtiovarainministeriö on aikaisemmin pyynnöstä ottanut kantaa ennakkotapauksiin pohjaten, että lähtökohtaisesti tulisi määritellä virkasuhteet vakituisiksi, ellei määräaikaisuudelle ole selkeää laista määrittävää perustetta. Lisäksi yksikön päällikön suoraan alaisuuteen on osoitettu 1 henkilötyövuosi assistenttitehtäviin.

2.3 Päätöksentekorakenteet kansainvälisissä ja EU -asioissa

Sisäministeriön asetus sisäministeriön työjärjestyksestä (1078/2013) linjaa, että ministeri johtaa hallinnonalan toimintaa apunaan ministeriön johtoryhmä. Ministeriön työjärjestyksessä (1078/2013) määritellään, että ministeriön johtoryhmä käsittelee ministeriön toimialaan kuuluvat keskeiset sekä usean osaston toimialaan kuuluvat asiat. Johtoryhmä arvioi myös toiminnan tuloksellisuutta, ohjaa lainvalmistelua sekä käsittelee ja sovittaa yhteen muut laajakantoiset ja ministeriölle periaatteellisesti tärkeät asiat. Johtoryhmä käsittelee myös hallinnonalan ja ministeriön toimintaan keskeisesti vaikuttavat yhteiskuntapoliittiset linjaukset sekä toimintaa suuntaavat tulossuunnitelmat ja niiden toteuttamisen edellyttämät voimavarat. Johtoryhmään kuuluvat sisäministeri puheenjohtajana, valtiosihteeri varapuheenjohtajana sekä jäsenenä kansliapäällikkö, poliisiosaston, pelastusosaston ja maahanmuutto-osaston osastopäälliköt, Rajavartiolaitoksen päällikkö, hallintojohtaja, talousjohtaja, lainsäädäntöjohtaja, viestintäjohtaja ja ministeriön kansainvälisten asioiden yksikön päällikkö. Lisäksi johtoryhmällä on nimetty sihteeri, jonka määrää puheenjohtaja. Ministerin erityisavustajilla on oikeus

olla läsnä johtoryhmän kokouksissa. Johtoryhmän kokouksiin voivat tarvittaessa, tapauskohtaisesti osallistua myös muut puheenjohtajan määräämät henkilöt. Käsiteltäessä toiminta- ja taloussuunnitelmaa, henkilöstösuunnitelmaa sekä muita hallintoa, taloutta tai henkilöstöä keskeisesti koskevia asioita, ministeriön johtoryhmään osallistuu kohdennetusti näitä käsiteltäessä yksi henkilöstön edustaja. (Sisäministeriön asetus sisäministeriön työjärjestyksestä 1078/2013.)

Ministeriön työjärjestyksessä (1078/2013) määritellään, että osastopäällikkökokous sovittaa valmistelevasti yhteen ministeriön johtoryhmän asioita, hallinnonalan ja ministeriön yhteisiä hallinnollisia ja toiminnallisia asioita sekä varmistaa osastojen välisen tiedonkulun ja johtoryhmässä tehtyjen päätösten toimeenpanon. Kokouksessa käsitellään lisäksi säännöllisesti eduskunnalle annettavaksi ilmoitettujen hallituksen esitysten valmistelutilannetta. Osastopäällikkökokous toimii myös ministeriön valmiustoimikuntana. Osastopäällikkökokoukseen osallistuvat kansliapäällikön johdolla ministeriön osastopäälliköt sekä hallintojohtaja, talousjohtaja, lainsäädäntöjohtaja, ministeriön kansainvälisten asioiden yksikön päällikkö ja viestintäjohtaja. Valtiosihteerillä, mikäli ministerille tällainen on kyseisellä hallituskaudella nimetty, on oikeus olla läsnä kokouksessa. Kokouksen sihteerinä puolestaan toimii puheenjohtajan määräämä henkilö. (Sisäministeriön asetus sisäministeriön työjärjestyksestä 1078/2013.)

2.4 Palosuojelurahasto

Sisäministeriössä toimii Palosuojelurahasto (PSR), joka on talousarvion ulkopuolinen rahasto, jonka toiminta perustuu palosuojelurahastolakiin (306/2003) ja valtioneuvoston asetukseen palosuojelurahastosta (625/2003). Rahasto toimii samassa organisaatiossa EU -sisäasioiden rahastojen vastuuviranomaistoimintojen kanssa, joten instrumenttien vertaaminen koettiin relevantiksi tutkimuksen perspektiivin kannalta.

Palosuojelurahasto on sisäministeriön hoidossa ja valvonnassa. Rahaston hallinnosta sekä talouden ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä huolehtii ministeriön asettama hallitus. (Palosuojelurahasto, 2019a.) Palosuojelurahaston sihteeristöön on allukoitu 4 henkilötyövuotta vakituisiin virkasuhteisiin. Sihteeristön tehtäviä suorittavat virkamiehet ovat sisäministeriön virkamiehiä ja työsuhteet ovat toistaiseksi voimassa olevia.

Palosuojelurahastoon tuloutetaan palovakuutetusta kiinteästä ja irtaimesta omaisuudesta vuosittain suoritettava palosuojelumaksu. Etelä-Suomen aluehallintovirasto kerää yrityksiltä vakuutuksista saadut osuudet ja tulouttaa maksut palosuojelurahastoon. Palosuojelurahasto on valtionhallinnossa oma kirjanpitoyksikkö ja se kuuluu valtion budjetin ulkopuolisiin rahoitukseen. (Palosuojelurahasto, 2019b.)

Rahastosta voidaan myöntää lain tarkoituksen edistämiseksi yleisavustuksia ja erityisavustuksia pelastusalan järjestöille ja muille vastaaville yhteisöille sekä erityisavustuksia kunnille ja

pelastustoimen alueille sekä sopimuspalokunnille. Erityisavustuksia voidaan myös harkinnanvaraisesti myöntää tutkimus- ja kehittämishankkeisiin, esimerkiksi oppimateriaalin tuotantoon ja hankintaan, tietojenkäsittelyn kehittämiseen, kokeilu- ja kehittämistoimintaan, valistukseen ja neuvontaan. Edellä mainittujen lisäksi rahastosta voidaan myös myöntää apurahoja ja stipendejä. (Palosuojelurahasto, 2019a.)

3 Keskitetyt ja hajautetut toimintamallit päätöksenteossa

Tässä kappaleessa tullaan käsittelemään keskeisiä kirjallisia lähteitä mahdollisimman kattavan viitekehyksen saamiseksi hajautettujen ja keskitettyjen työskentelymallien hyödynnettävyydestä sekä niistä tehdyistä keskeisistä huomioista. Johdannossa ja tutkimuskysymyksissä mainitaan valtionalouden tarkastusviraston teettämä tutkimus EU -asioiden valmistelusta ja yhteensovittamisesta. Kyseinen tutkimus toimii keskeisimpänä viitetutkimuksena, johon kansainvälisten asioiden koordinaatiota tullaan johtopäätöksissä vertaamaan. Tutkimusta ja sen löydöksiä kuvataan myöhemmin tässä kappaleessa tarkemmin.

Virtasen ja Stenvallin (2014, 53) mukaan Suomessa kehittämiskapasitettia on käytetty merkittävästi rakenteiden pohtimiseen ja keskiössä on ollut toimintakyvyn parantaminen ja haavoittuvuuden vähentäminen eritoten kokoamalla yhteen ja luomalla suurempia organisaatioita. Heidän mukaansa tällaisten suurempien organisaatioiden rakentaminen luo myös tarpeen erikoistumiselle ja syvällisemmälle osaamiselle. Osaamisen hyödyntäminen ei kuitenkaan ole Virtasen ja Stenvallin (2014, 53) mukaan parantunut merkittävästi näiden rakenteellisten uudistusten myötä.

Esimerkkejä keskitettyjen palveluiden käyttöönotosta valtionhallinnossa löytyy Valtiovarainministeriön alaisuuteen kuuluvan Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeista, joka aloitti keskitetyn toimintansa vuonna 2010 ja Valtion tieto- ja viestintätekniikka-keskus (Valtori), joka tuottaa valtionhallinnossa ICT -palveluita, aloitti keskitetyn työnsä vuonna 2014 (Virtanen & Stenvall 2014, 53). Nämä ovat kuitenkin toimikentältään erilaisia keskitettyjä palveluita tarjoavia instansseja, kuin esikuntayksikkönä toimiva sisäministeriön kansainvälisten asioiden yksikkö, joka osallistuu yhteen sovittavana elimenä ministeriön päätöksentekoon.

Valtionalouden tarkastusvirasto on julkaissut tuloksellisuustarkastelukertomuksen EU -asioiden valmistelua ja yhteensovittamista valtioneuvostossa koskien. Tarkastuksen päätavoitteena oli selvittää, että voiko Suomi tehokkaasti vaikuttaa säädösvalmisteluun ja päätöksentekoon unionin toimielimissä EU -asioiden kansallisen valmisteluun perustuen. Tutkimustulosten valossa keskitetty koordinaatiomalli turvaa paremmin EU -asioiden valmistelun systemaattisuuden kuin muut ministeriöiden käytössä olevat mallit (Valtionaloudentarkastusvirasto 2016, 12).

Eritoten tarkastusraportissa todettiin, että parhaat edellytykset EU -koordinaation toimivudelle on niissä ministeriöissä, joissa resursointi on riittävä, keskitetty koordinaatioyksikkö tai tiimi ja valmistelulla on ministeriön johdon vahva tuki. Tarkastushavainnot puoltavat raportin mukaan sitä, että EU -asioiden koordinaatio tulisi järjestää ministeriössä keskitetysti. Tätä puoltavat piirteet olivat erityisesti nopeampi reagointi, selkeämpi vastuunjako, parempi ennakoitavuus valmistelussa ja selkeä sidosryhmien informointi. Tarkastusraportissa todetaan myös, että EU -koordinaattorien aseman tulee olla riittävän vahva suhteessa valmisteluvas- tuussa oleviin osastoihin ja, että heillä tulee olla myös riittävä substanssiosaaminen. (Valtion- talouden tarkastusvirasto 2016, 14-15.)

Varsinaisesti koordinaatiota, yhteensovittamista ja niiden hajauttamista sekä keskittämistä koskevia tutkimuksia ja aineistoa on löydettävissä melko suppeasti, minkä vuoksi viitekehystä on laajennettu myös yksityisen sektorin organisaatiomalleihin ja niiden erilaisten palvelujen hajautettuihin ja keskitettyihin ratkaisuihin. Kuvatut yksityissektorin ratkaisut ja niistä tehdyt löydökset eivät ole suoraan verrattavissa toisiinsa, mutta osiltaan niistä on havaittavissa ilmi- öitä ja yleistyksiä, joita tutkia on kokenut hyödylliseksi tuoda esille puhuttaessa erilaisista keskitettyjen ja hajautettujen ratkaisujen hyödyistä ja haitoista. Monet konserninohjaukseen kehitetyt toiminnot vastaavat osiltaan valtionhallinnossa esiintyvää koordinaatiota, minkä li- säksi monissa organisaatioissa henkilöstö- ja taloushallintopalvelut sekä muut vastaavat tuki- toiminnot on keskitetty omiksi erillisiksi horisontaalisesti palveluita tarjoaviksi yksiköikseen.

Suomen kuntaliiton (2016) julkaiseman esiselvitystyön keskiössä olivat tukitoimintojen organi- soiminen kuntakonsernissa. Tukitoimilla todetaan olevan keskeinen rooli, mutta ne eivät ole kuitenkaan emokunnan ydintehtäviä. Esiselvityksen johtopäätöksissä todetaan, että kaikkiin organisaatiotapoihin liittyy omat riskinsä ja mahdollisuutensa. Kuitenkin keskeisenä riskinä mainittiin se, että määritellyt tavoitteet jäisivät toteutumatta. Esiselvityksissä todetaan, että keskitetty ja hajautettu toimintatapa on myös mahdollista yhdistää ja, että se on tarkoituk- senmukaisinta hallinto- ja taloustehtävissä silloin, kun johtaminen ja resurssit on keskitetty ja tukipalvelut hajautettu. Keskeistä tässä kuitenkin on, että toimeenpanotehtävät erotellaan päätöksenteko-, suunnittelu- ja valvontatehtävistä. Järjestelmän heikkoutena listataan ennen kaikkea laajat tehtävänkuvat ja erityisosaamisen puute. (Hietaharju, Moilanen, Asikainen & Antila 2016; 35-39.)

Keskitettyjen yksiköiden käsite on tuttu myös pankkimaailmasta. Pankkien organisaatiomallit jakautuvat useimmiten konttoreihin ja asiakaspalvelutehtäviin sekä keskitettyihin yksiköihin, joissa kukin osasto erikoistuu omaan kokonaisuuteensa ja tuottaa asiakastyön tueksi tarvitta- vat ratkaisut. Myös monet opinnäytetyöt käsittelevät pankkien palvelujen keskittämistä ja ha- jauttamista sekä niistä koettuja haittoja ja hyötyjä.

Duhaime, Stimper ja Chesley (2012, 263) käsittelevät keskittämistä ja hajauttamista pienten ja suurten yritysten päätöksenteossa. Heidän havaintonsa on, että keskittämällä päätöksentekoaan yritystä pystytään ohjaamaan ja kontrolloimaan paremmin, ja sen hyötynä on mahdollisuus toimeenpanna uusia strategioita nopeammin ja sen kautta mahdollisuus parantaa koordinaatiota. Hajauttamisen etuina he pitivät sitä, että hajauttaminen antaa työntekijöille ja heidän lähiesimiehilleen mahdollisuuden osallistua yrityksen päätöksentekoon paremmin kuin keskitetyissä ratkaisussa. Kysymys on siis tutkijan tulkinnan mukaan ennen kaikkea siitä, mitä pidetään organisaation kehittämisen kannalta keskeisenä ja mikä toimii kehittämisen ajurina.

4 Määräaikaisuus ja työmotivaatio

Kehittämistehtävän yhden tutkimusongelman ratkaisemisen kannalta katsottiin keskeiseksi tutkia määräaikaisuutta ja sen vaikutuksia työmotivaatioon kirjallisuuslähteiden ja aikaisempien tutkimusten valossa. Kehittämistehtävällä pyrittiin yhtenä osana tutkimaan sitä, miten määräaikaiset työsuhteet ovat vaikuttaneet EUSA -rahastojen vastuu- ja tarkastusviranomais-tehtävissä työskentelevien henkilöiden työmotivaatioon ja sitoutumiseen.

4.1 Määräaikaisuus ja määräaikaisen työsopimuksen määritelmä

Työsopimuslaissa (55/2001) määritellään, että työsopimus on voimassa toistaiseksi, ellei sitä ole perustellusta syystä määritelty määräaikaiseksi ja toistuvien määräaikaisten työsopimusten käyttö ei ole sallittua, mikäli niiden lukumäärä tai kesto tai niistä muodostuva kokonaisuus osoittaa, että työnantajan työvoimatarve on pysyvä (*Työsopimuslaki 55/2001, 2§, 3 §*). Työsopimuslaissa ei varsinaisesti tuoda esille tarkkoja syitä määräaikaisen työsuhteen perusteille, mutta lainsäädännön tarkoituksena on kuitenkin suojella työntekijää ja samalla kertaan huomioida työmarkkinoiden tarve määräaikaiselle työvoimalle (Moilanen 2013, 44-45; Kuronen & Käräjämies 2015,7). Moilasen (2013, 51) sekä Kurosen ja Käräjämiehen (2015, 7) mukaan yleisimmät lakiin perustuvat määräaikaisen sopimuksen solmimisen perusteet ovat kategorisesti: sijaisuus, projekti, harjoittelu tai tuotantoon liittyvät huiput.

Määräaikaisten työsopimusten laatimista on rajoitettu ja määräaikaisen työsopimuksen uusi-miseen on oltava jokin perusteltu syy. Työnantaja ei voi solmia määräaikaista työsuhdetta, ellei sille ole laista määräytyvää perustetta. Tilanteessa, jossa työsuhteen määräaikaisuudelle ei löydy laissa perusteltua syytä, on solmittava toistaiseksi voimassa oleva työsopimus. (Saari-nen 2005, 129; Kuronen & Käräjämies 2015, 7.)

4.2 Määräaikaisuuden vaikutus työmotivaatioon

Yleisesti on argumentoitu, että määräaikaisella työsuhteella on vaikutusta työntekijän työpa-nokseen ja sitoutuvuuteen. Toisaalta maailma muuttuu ja työntekemisen tavat sekä työsuh-teiden luonne siinä mukana. Talouselämän artikkelissa tulevaisuustutkija Leena Ilmola kertoo,

kuinka tulevaisuuden työ tulee hänen arvioidensa mukaan olemaan projektiluonteista ja projektien välissä on työttömyysjaksoja (Talouselämä 2018).

Moni organisaatio pohtii työsuhteiden luonteen (toistaiseksi voimassa oleva - määräaikainen) vaikutusta työntekijän motivaatioon ja sitoutuneisuuteen. Myös monet opinnäytetyöt ovat lähiaikoina käsitelleet määräaikaisuutta suhteessa työmotivaatioon ja sitoutumiseen, mikä kertoo organisaatioiden kiinnostuksesta kyseistä tematiikkaa kohtaan.

Esimerkiksi Venäläisen (2017) sekä Kurosen ja Kärämiehen (2015) opinnäytetyöt käsittelevät määräaikaisuutta ja sen vaikutuksia. Kuronen ja Käräjämies (2015, 2) keskittyivät tutkimuksessaan määräaikaisia työntekijöitä motivoiviin seikkoihin, sillä kokivat, että aikaisemmat tutkimukset käsitelivät lähinnä määräaikaisuuteen liittyviä negatiivisia kytköksiä. Venäläinen (2017, 58-59) nostaa työn johtopäätöksissä esille myös sitoutuneisuuteen kannalta määräaikaisuuteen ja liittyvät epävarmuuden tunteet ja niiden vaikutukset sekä aseman työyhteisössä.

Niittylän (2013, 2) pro gradu -tutkielmassa puolestaan pohditaan sitä, onko määräaikainen työsuhde uhka vai mahdollisuus. Hänen tutkimuksensa perusteella työntekijät suhtautuvat määräaikaisiin työsuhteisiin hyvin vaihtelevasti. Hänen mukaansa objektiiviset ja subjektiiviset tekijät selittävät sitä, miten työntekijä suhtautuu määräaikaisuuteen. Etenkin epävarmuuden tunteeseen liittyvät subjektiiviset kokemukset, ovat nostettu keskeiseksi aihepiiriksi. Käsitellä olevan tutkimuksen kannalta etenkin objektiiviseksi tekijäksi Niittylän (2013, 2) pro-gradussa määritellyt; seikat työsuhteen pituus, sen jatkaminen ja vakinaistaminen ovat olennaisia. Tutkimuksen perusteella ei kuitenkaan voida vetää yhtäläisyysmerkkejä siihen, että määräaikaiset työntekijät olisivat vähemmän sitoutuneita organisaatioon, jossa toimivat.

Tampereen yliopiston opetus- ja tutkimushenkilöstölle tehdyssä tutkimuksessa määräaikaiset työntekijät raportoivat muita enemmän epävarmuuden tunteita, työpaikan vaihtoaikkeitä ja tunsivat vähiten tarmokkuutta työssään. Toisaalta on syytä huomioida, että vakituisissa työsuhteissa olevat olivat melko lähellä luvuissa määräaikaisissa työsuhteissa olevia. Määräaikaisien työsuhteiden ketjutuksen ja iän kuvataan kuitenkin olleen linkitettävissä saatuihin vastauksiin. Tämän pohjalta on hyvä tiedostaa, että määräaikaisia työsuhteita on useita eri tyyppiä. Kuitenkin yhtenä johtopäätöksenä voidaan pitää, että vasten tahtoaan määräaikaisissa työsuhteissa olevat henkilöt ovat tyytymättömiä tilanteeseensa. (Lankinen 2010.)

Työympäristössä määräaikaisen työsuhde voi vaikuttaa työntekijän sitoutumiseen ja työympäristön epäkohtiin puuttumiseen. (Lehto, Lyly-Yrjänäinen & Sutela 2005, 3.). Haaviston (2010, 40) mukaan perinteisesti määräaikaiset työsuhteet on nähty ongelmallisina juuri työntekijöiden näkökulmasta.

Lähes kaikissa tutkimuksissa tutkijan löytämissä tutkimuksissa ja teksteissä, joissa käsitellään määräaikaaisuuteen liittyviä tuntemuksia, on epävarmuuden tunteet nostettu keskeisenä tekijänä esille. Juuri työmotivaation ja sitoutumisen kannalta tällaiset tuntemukset ja niiden huomioiminen ovat oleellista.

Happonen ja Nätin (2000, 67-69) ja Venäläisen (2017,35) mukaan työhön liittyvä epävarmuus voidaan määritellä ristiriidaksi, joka vallitsee työntekijän toivoman turvallisuuden tunteen ja hänen kokeman turvallisuuden tunteen välillä. Ojalan ja Jokivuoren (2012, 25) ja Venäläisen (2017, 35) mukaan Suomessa epävarmuuden tunteet liittyvät juuri määräaikaisiin työsuhteisiin, etenkin, kun otetaan huomioon, että Suomessa työpaikan pysyvyyden merkitys työntekijälle on tutkimusten mukaan muihin Pohjoismaihin verrattaessa korkea. Kauhasen (2009, 202) ja Venäläisen (2017, 36) mukaan ne työntekijät, jotka ovat olleet kauiten määräaikaissa työsuhteissa kokevat määräaikaisuuden henkisesti rasittavammaksi kuin ne, joiden määräaikaissuudet ovat kestäneet vähemmän aikaa.

Euroopan työterveys- ja työturvallisuusviraston mukaan epävarmuus on yksi keskeisimmistä stressitekijöistä, joka kumpuaa hallitsemattomuuden tunteesta, jonka seurauksena työntekijä stressaantuu. Stressaantuminen vaikuttaa työntekijän työtulokseen, jaksamiseen ja sosiaaliin suhteisiin. (Euroopan työterveys- ja työturvallisuusvirasto 2019.)

Miettisen (2007, 22) sekä Kurosen ja Käräjämiehen (2015, 20) mukaan määräaikainen työsuhte voi johtaa epätasa-arvoiseen asemaan työpaikolla, minkä lisäksi määräaikainen työntekijä voi asettaa itsensä vakituksia työntekijöitä huonompaan asemaan, vähättelemällä omaa työpanostaan. Määräaikaissa työsuhteessa olevan työntekijän saattaa olla haasteellista sitoutua työpaikkaan, kun hän tietää, että työsuhte ei välttämättä jatku eikä hän koe kannattavaksi suunnitella omaa työtään pidemmälle kuin työsuhteen loppuun. Myös sikäli, että työntekijä pyrkii etsimään seuraavaa työpaikkaa samanaikaisesti, on mahdollista, että tämä vaikeuttaa työhön sitoutumista, sillä työn jatkumisen epävarmuus heijastuu työntekijän sitoutumiseen. (Lehto, Yrjänäinen & Sutela 2005; Kuronen & Käräjämies 2015, 20.)

Monesti vakituinen työsuhte mielletään myös keinona palkita hyvin tehdystä työstä. Viitalan (2003, 161) mukaan työntekijän motivoituneisuuden ja sitoutuneisuuden vaikuttaa työyhteisön palkitsemiskulttuuri, jonka tulisi olla mahdollisimman yksiselitteinen tulkittavuudeltaan, sillä heikoista suorituksista palkitseminen johtaa luottamuksen puutteeseen ja välinpitämättömyyteen. Viitalan (2003, 155) tulkinnan mukaan yksi kolmesta teesistä, jotka keskeisistä motivaatioteorioista voidaan johtaa, on usko siihen, että tehty ponnistus tuottaa palkinnon.

Kauhasen (2010, 108) sekä Käräjämiehen ja Kurosen (2015,12-13) kuvailuun Fredrik Herzbergin 2-faktorioteoriasta mukaan yksi työtyytyväisyyttä lisäävä tekijä on työstä saatava tunnustus ja puolestaan huonontavasti vaikuttava tekijä on status. Status -käsitettä voitaneen venyttää myös määräaikaista työsuhdetta koskeväksi kysymykseksi.

5 Päätöksenteon ilmiöt kehittämistyössä

Kirjallisuuslähteiden pohjalta keskeisiksi kysymyksiksi työmotivaation ja sitoutuneisuuden kannalta nousevat määräaikaisuusien ketjuttaminen ja työntekijän kokemus epävarmuus. Toisaalta niistä ilmenee, että on syytä huomioida, etteivät kaikki työntekijät koe määräaikaisuutta kannaltaan huonona seikkana. Tämän yhteydessä onkin syytä muistaa erilaiset määräaikaisen työn muodot ja niiden perusteet sekä se, tunteeko työntekijä olevansa vasten tahtaan määräaikaisessa työsuhteessa. Päätöksenteon ilmiöt kehittämistyössä

Alla olevissa alaluvuissa on tarkoituksena avata päätöskäyttäytymisen ilmiöitä, jotka kirjoittaja on identifioinut keskeisiksi liittyen organisaation kehittämiseen, ja joita on tarkoituksena käyttää sisäministeriön organisaatiorakenteiden muodostumisen analysointiin ja kehittämiseen. Aineistoa on tarkoitus käyttää viitekehyksenä opinnäytetyön lopussa oleville johtopäätöksille, käyttäen sitä yhdessä tutkimusten löydösten kanssa argumentaation ja analysoinnin pohjana.

5.1 Ryhmäajattelu

Päätöksentekoon liittyy keskeisesti ryhmäajattelun (group think) käsite. Irving Janisin tutkimusryhmän luoman teorian mukaisesti toisinaan ryhmän päätöksentekokyky saattaa olla laadultaan huonompaa kuin yhden yksilön päätöksentekokyky. Tämä on mahdollista esimerkiksi silloin, kun ryhmän koheesio on liian suuri ja sen jäsenet haluavat käyttäytyä sopeutuvasti suhteessa toisiinsa ja unohtaa kriittisen ajattelun osana prosessia. Ryhmän koheesio ollessa liian suuri, ryhmä pyrkii säilyttämään sen sisällä vallitsevan olotilan eikä riskeeraa sitä kyseenalaistamalla ryhmässä esille tuotuja väitteitä. (Andersson, Kuitunen & Simola & Voutilainen, 2017 mukaan.) Kaskan ja Kianderin (2005, 142) mukaan työyhteisöjen ryhmäilmiöt syntyvät työntekijöiden yksilöllisen toiminnan, virallisten rakenteiden ja toiminta ympäristön vaikutusten sekä ryhmädynamiikan summana.

Thalerin ja Sunsteinin mukaan yksilöt ja yhteisöt kehittyvät oppimalla muilta, vaikkakin samaan aikaan suurimmat väärinkäsitykset tulevat myös muilta opittuna ja heidän mukaansa yksi keskinen käsite ryhmäajattelussa on ryhmäpaine, joka ilmenee sen vaikutuksesta, että yksilö välittää siitä mitä muut hänestä ajattelevat. Suurin syy siihen miksi ihmiset ovat niin helposti ohjattavissa tekemään tai uskomaan jotakin on se, että heille on ominaista mukautua tilanteisiin. (Thaler & Sunstein 2008, 54-55.)

Ihmiset hylkäävät oman rationaalisen ajattelunsa kahdesta syystä; 1) he alkavat epäillä omaa tietoaan ja 2) ryhmäpaineen näkökulmasta, sillä he eivät halua joutua muiden ryhmän jäsenten paheksunnan kohteeksi. Joissakin tilanteissa ihmiset voivat mukautua ryhmän kantaan, vaikka he tietävät muiden olevan väärässä. (Thaler & Sunstein 2008, 57.) Yksilöt tekevät useimmiten päätöksiä sen perusteella, miten muut ovat aiemmin toimineet (information cascade) - tällöin puhutaan laumakäyttäytymisestä (Andersson ym., 2017).

Laboratorio- olosuhteissa on tutkittu yksilön päätöksenteon ja ryhmän muiden yksilöiden välistä suhdetta päätöstilanteissa. Tutkimusasetelmia, joissa on tutkittu yksilön taipumusta hyllätä rationaalinen ajattelunsa ryhmän vaikutuksesta ovat:

- 1) Ashin konformisuuskoe (Asch Conformity Experiment 1952)
- 2) Sanfordin vankilakoe (Stanford Prison Experiment 1972)
- 3) Milgramin tottelevaisuuskoe (Milgramn Experiment 1961).

Aschin konformisuuskokeen (1952) keskeisin havainto oli, että vain 25 prosenttia vastanneista luotti omaan päättelykykyynsä ja valitsi oikean vastauksen silloinkin, kun kaikki muut valitsivat väärän. Vastaavanlainen koe 70-80 -luvulla toistettuna ei tuottanut kuitenkaan samanlaisia tuloksia. (Andersson ym., 2017 mukaan.)

Stanfordin vankilakokeen tarkoituksena oli tutkia ihmisten valtasuhteisiin reagoitua jakamalla arpoen puolet 24:stä vapaaehtoisesta koehenkilöstä vanginvartioiksi ja puolet vangeiksi. Vankilakokeen yksi keskeisimmistä löydöksistä oli, että koehenkilöt omaksuivat roolinsa hyvin vahvasti (McLeod, 2019; Andersson ym., 2017.) Koehenkilöt siis hylkäsivät oman rationaalisen ajattelunsa, tietäen, että kysymyksessä oli koe, koska samaistuivat rooliinsa.

Milgramin tottelevaisuuskokeen keskeisin havainto oli, että koehenkilöt antoivat uhreiksi määritellyille henkilöille 66 prosenttisesti sähköiskuja koko skaalalla, kun kokeenjohtaja niin määräsi. Tottelevaisuuden voima oli ennakoimaton, vain harvat keskeyttivät kokeen. Koehenkilöt hylkäsivät tässäkin kokeessa oman rationaalisen ajattelunsa, vaikka uhrit huusivat tuskasta. (Ahokas 2019.)

Pughin (1971, 9) mukaan organisaatiokäyttäytyminen käsittää rakenteiden, toiminnan ja suorituksen arvioinnin yhdessä sen alle kuuluvien ryhmien tarkastelun kanssa. Huczynskin ja Bunchananin (2007, 4) mukaan organisaatiokäyttäytymisellä kiistanalainen suhde varsinaiseen hallintotapaan, mikä tarkoittaa, että organisaatiot elävät sosiaalisten tekijöiden vaikutuksesta aivan omaa elämäänsä. Huczynskin ja Bunchananin (2007, 347-349) mukaan, kun yksilö liittyy uuteen ryhmään hän alkaa omaksua hänelle epäominaista käyttäytymistä ryhmän vaikutuksesta, eli olemassa olevan ryhmän jäsenet muokkaavat uuden ryhmän jäsenen mielipiteitä ryhmän uskomuksia, ideoita ja arvoja vastaaviksi.

He perustavat tämän ajatuksen Serge Moscovicin (1973) määritelmään sosiaalisista representaatioista (ks. seuraava). Moscovicin teorian (1973) mukaan sosiaaliset representaatiot luovat olemassa olevan järjestyksen, joka mahdollistaa yksilöiden materiaalisessa ja sosiaalisessa ympäristössä toimimisen sekä tarjoaa koodeja sosiaaliseen vuorovaikutukseen mahdollistaen täten kommunikoinnin ryhmän jäsenten välillä ympäröivien ilmiöiden yhteisen luokittelun ja nimittämisen keinoin (Huczynski ja Bunchanan 2007, 347-349 mukaan).

Kopakkala (2011, 37) toteaa, että ryhmädynamiikalla tarkoitetaan ryhmän sisäisiä voimia, jotka saattavat olla yksittäisen kokijan kannalta hyvin merkittäviä. Kopakkala mukaan ryhmitymät toimivat tavalla, jota ei voi ainoastaan yhden henkilön käyttäytymisen perusteella arvioida. Ryhmän käyttäytymiseen vaikuttavat myös ennako-odotukset ja käsitykset siitä, miten missäkin tilanteessa toimitaan. Yleisesti esimerkiksi työyhteisöissä on tiettyjä normeja tai kirjoittamattomia sääntöjä, joiden mukaan tulee toimia. Samaiset tekijät vaikuttavat yksilön käyttäytymiseen ja päätöksentekoon. (Andersson ym., 2017 mukaan.)

5.2 Ankkuroituminen

Ankkuroinnilla tarkoitetaan ajattelun kiinnittymistä tai kiinnittämistä ensimmäiseen havaintoon, eli ankkuriin, jota käytetään vertailukohtana arvioitaessa asiaa, josta kohteella ei ole aikaisempaa tai tarkempaa tietoa. Ankkuroituminen on kognitiivinen harha, joka perustuu siihen, että ihminen painottaa aikaisempia havaintojaan, vaikka ne eivät liittyisi kyseessä olevaan päätöksentekotilanteeseen mitenkään. (Kahneman 2012, 119-123; Thaler & Sunstein 2008, 24.)

Epleyn ja Gilovitchin (2002, 139-140) mukaan ihmiset ankkuroituvat spontaanisti ensimmäisenä mieleen tulevaan tietoon ja he myös argumentoivat, että ihmiset itse ankkuroituvat virheellisesti tuottamaansa tai muistamaansa väärään tietoon yhtä lailla kuin ulkoisen tahon tarkoitukselliseen harhaanjohtavaan vaikutukseen. Chapmanin ja Johnsonin (1994, 223-242) mukaan kyseessä on silloin ajatusharha, jos päätöksenteko huonontuu sattumanvaraisten tai muiden epärelevanttien tietojen vaikutuksena. Thalerin ja Sunsteinin (2008, 23-24) mukaan ankkurointi toimii tuoppauskeinona, etenkin koska ihmisten tarkemmat tiedot ovat useimmiten puutteelliset.

5.3 Status quo -vinouma

Status quo -tarkoittaa vallitsevaa tilannetta ja päätöskäyttäytymisen ilmiönä se kuvastaa tilannetta, jossa preferoidaan sellaisia vaihtoehtoja, jotka puoltavat vallitsevaa tilaa. Useimmiten ihmiset valitsevat vallitsevan tilanteen suosimiseen huomaamattaan. Ihminen välttää luontaisesti päätöksentekoa halutessaan suojella itseään kritiikiltä. Vallitsevassa tilassa pysyminen tarkoittaa yksilölle pienempää psykologista riskiä ja se lisää yksilön turvallisuuden tunnetta. (Kosonen ym. 2016, 19.) Thalerin ja Sunsteinin (2008, 34) mukaan ihmisillä on tapana pyrkiä pitämään kiinni vallitsevasta tilanteesta. Heidän mukaansa yksi keskeisimmistä status quo -vinoiman vaikutuksista on huomioinnin puute.

Tutkimukset ovat osoittaneet, että ihmiset päätyvät noudattamaan olemassa olevia tapoja ilman varteenotettavaa tai selitettävää syytä. Samaan seikkaan pohjautuu ns. muutosvastarinta, ryhmien tapa pysytellä olemassa olevissa malleissa, vaikka muitakin vaihtoehtoja olisi

tarjolla. Kun tapa tai malli on päässyt muotoutumaan, siinä pysytellään, vaikka siihen ei olisi-kaan varsinaista perustaa. (Thaler & Sunstein 2008, 58.) Myös Beshears:n ja Ginon (2015, 56-62) mukaan status quo -ilmiötä voidaan kuvata muutosvastaisuutena.

5.4 Itsevarmuus ja optimismi

Yksi hyvin yleinen päätöksenteon vinouma on liiallinen itsevarmuus, joka voidaan jakaa kolmeen erilaiseen ilmenemismuotoon; yliarviointi, ylisijoittaminen ja liiallinen varmuus. Yliarviointi ilmenee taipumuksena ajatella olevansa todellisuutta parempi jossakin asiassa tai omaavansa todellisuutta paremmat menestymismahdollisuudet, minkä vuoksi yliarvioimme sen, kuinka paljon koemme voivamme saavuttaa tai kuinka paljon meillä on kontrollia tai vaikuttamismahdollisuuksia. (Bazerman & Moore 2013, 15; Moore & Healy 2008, 15; Johansson ym. 2016, 52-58.)

Ylisijoittaminen puolestaan ilmenee taipumuksena nähdä itsemme parempana kuin muut tai vähintään keskivertaista parempana (Moore & Healy 2008, 15; Johansson ym. 2016, 52-58). Liiallinen varmuus tai tarkkuus omasta päätöksenteosta ilmenee harhaluulona siitä, että päätös on tarkka ja oikea ilman, että sitä varsinaisesti varmistetaan, sillä koetaan, että tiedetään totuus asiasta (Bazerman & Moore 2013, 15; Johansson ym. 2016, 52-58). Ihmiset ovat Sunsteinin ja Thalerin (2008, 32) mukaan epärealistisen optimistisia silloin, kun panokset ovat korkeat, mikä pohjautuu ennen kaikkea korkeisiin toiveisiin asian suhteen ja kokemuspohjaisen tiedon vähättelyyn.

5.5 Vahvistusharha

Päätöksenteon ilmiönä tunnettu vahvistusharha on Bazermanin ja Mooren (2013, 47-48) mukaan vinouma, jonka seurauksena yksilö pyrkii puoltamaan ennakkokäsitystään tukevaa informaatiota, jota pyritään puoltamaan kerätyillä aineistoilla ja muistinvaraisista tiedoista, jolloin tulkinta vääristyy. Heidän mukaansa taipumus korostaa omia olettamiaan on ihmiselle luontaista, vaikkakin omasta olettamuksesta poikkeava, eri valossa esitetty tieto olisikin päätöksenteon kannalta hyödyllisempää. Syynä tälle heidän mukaansa on, että ihmisellä on taipuvaisuutta etsiä valikoiden juuri sitä tietoa, jonka avulla hän pääsee siihen tavoitteeseen mitä tavoittelee. Drummond (2012, 33) ehdottaakin, että paras tapa kiertää vahvistusvinouma on etsiä sellaista tietoa, joka on juuri ristiriidassa vallitsevien uskomusten kanssa. (Bergman ym. 2016, 42 -50.)

Mayorin ja Riskun (2015, 47) mukaan kyseinen vinouma kuvaa sitä, että omat arvot ja motiivit kuvitellaan muiden arvoja ja motiiveja paremmiksi ja ainoiksi oikeiksi, sillä olemme itse todenneet ne toimiviksi. Reiss on nimennyt tämän omien perustarpeiden yliarvostamisen self-huggingksi. Mayorin ja Riskun (2015, 47) mukaan ihmisen on vaikea ymmärtää miksi muut toimivat eri tavoin kuin he itse, minkä vuoksi väärinkäsitysten ja konfliktien riskejä on paljon.

6 Tutkimusmenetelmät

Kehittämistehtävä on toteutettu laadullisena tutkimuksena, jota lähestytään rakenteiden sekä toimintamallien vertailun, kahden puolistrukturoidun teemahaastattelun sekä kahden kyselytutkimuksen kautta mahdollisimman tarkan kuvan saamiseksi tutkimusaiheista. Laadullisen tutkimukseen on yhdistetty kvantitatiivisia elementtejä lähinnä kokoluokkien osalta ja ainoastaan tarkemman kokonaiskuvan saavuttamiseksi tutkinnan kohteena olevista ministeriöistä ja niiden rakenteista sekä toimintamalleista.

Lisäksi tutkimuksessa käytettiin vertailevaa asetelmaa sisäministeriön ja muiden ministeriöiden sekä palosuojelurahaston ja EUSA -rahastojen rakenteiden vertailuun. Vertailun tarkoituksena oli selvittää, millaisia rakenteita muissa viiteryhmissä on käytössä ja peilata niitä sisäministeriön ja EUSA -rahastojen vastaaviin sekä pohtia löytyykö niistä sellaisia löydöksiä, jotka olisivat sisäministeriön kansainvälisten asioiden yksikön kehittämisehdotuksiin osiltaan soveltuvia.

Laadulliselle tutkimukselle ominaista on elämismaailman tutkiminen ja keskiössä ovat merkitykset, jotka ilmenevät moninaisin tavoin (Varto 1992, 24), minkä vuoksi tutkimuksessa ennen kaikkea avovastauksilla ja haastatteluilla saadut tiedot ovat analyysin keskiössä ja tutkimusmenetelmäksi on valikoitunut juuri laadullinen ote. Tämän avulla voidaan tutkimuksessa pureutua juuri näihin Varton (1992, 24) kuvaamiin moninaisesti ilmeneviin tapoihin. (Saranen-Kauppinen & Puusniekka 2016a mukaan.)

Alasuutarin (2011, 39) mukaan laadullinen analysointi koostuu havaintojen pelkistämisestä ja arvoituksen ratkaisemisesta, eikä kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkimusyksiköiden tilastollinen argumentaatiotapa ole aina mahdollista, mihin pohjaten käsillä oleva tutkimus on pääasiassa laadullinen, mutta pitää sisällään myös teknisiltä osin määrällistä analyysia. Kvalitatiivinen tutkimus pitää sisällään erilaisia lähestymistapoja ja aineistonkeruu- ja analyysimenetelmiä ihmisen elämän tutkimiseksi, joten se ei ole minkään tietyn tieteenalan tutkimusote tai ainoastaan yksi tapa tutkia (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2004, 151-156; Denzin & Lincoln 1998, 5-7; Eskola & Suoranta 2000; Saranen-Kauppinen & Puusniekka 2016a).

Töttö tuo esille, että kaikki kvalitatiivinen tutkimus on pinnan raapimista, sillä tutkimuksella ei voida saavuttaa ilmiötä kokonaisuudessaan. Tötön (2004, 9-20) mukaan laadulliset tutkimukset rakentuvat 1) aiemmista, tutkittavasta aiheesta tehdyistä tutkimuksista ja muotoiluista teorioista, 2) empiirisistä aineistoista (jotka on muutettu tekstimuotoon) sekä 3) tutkijan omasta ajattelusta ja päättelystä. Nämä Tötön (2004) kuvaamat kolme laadullisen tutkimuksen peruselementtiä katetaan tehdyssä tutkimuksessa, sen esitöissä ja niiden pohjalta tehdyssä analysoinnissa. (Saranen-Kauppinen & Puusniekka 2016a mukaan.)

Eskolan ja Suorannan (1998, 19-20) mukaan tutkijalla ei laadullisessa tutkimuksessa ole vahvoja ennakko-oletuksia saatavista tuloksista, minkä vuoksi aineiston hankinnan ja tutkimuksen tarkoitus ei ole näyttää niinkään hypoteeseja toteen, vaan ennemminkin herättää tutkijan omaa ajattelua ja avaavan uusia näkökulmia kuin ainoastaan vahvistavan jo tiedossa olevia sellaisia. Tutkimus on tehty hypoteesittomana tutkimuksena ensinnäkin ottaen huomioon sen laajuuden, mutta myöskin siksi, että saatujen vastausten perusteella oli tarkoituksena luoda juuri uusia näkökulmia ja pohtia innovatiivisesti saatujen tutkimustulosten pohjalta kehittämistarpeita. (Saranen-Kauppinen & Puusniekka 2019c mukaan.)

6.1 Aineistonkeruumenetelmät

Edempänä käsitellään menetelmiä, joilla laadullisen, aineistolähtöisen tutkimuksen aineistot on kerätty. Aineistoa on kerätty useilla menetelmillä, sillä tutkimuskysymysten ja opinnäytetyön tavoitteen kannalta aihetta on täytynyt lähestyä erimenetelmien avulla. Kustakin menetelmästä on valittu näytteet, joiden valikoitumisperusteita kuvataan alla, kunkin aineistonkeruumenetelmän kohdalla.

Tuomen ja Sarajärven (2002, 88) mukaan harkinnanvaraisena otantamenetelmänä voidaan pitää eliittiotantaa. Heidän mukaansa eliittiotantannan perusajatus on, että informanteiksi valitaan sellaiset henkilöt, joiden voivan kuvata tutkittavaa ilmiötä parhaiten.

6.1.1 Puolistrukturoidut teemahaastattelut

Hirsjärven ja Hurmeen (2011) mukaan toisinaan haastatteluista poimitaan ainoastaan keskeisimmät asiat, eli tällöin puheesta litteroidaan valikoiden tutkittavan aiheen kannalta keskeiset asiakokonaisuudet ja löydökset. Tällöin riskinä on kuitenkin se, että jotakin tutkimuksen kannalta tärkeää materiaalia voi jäädä huomioimatta ja näin myös tutkimuksen ulkopuolelle, kun aineistoa käytetään vain valikoiden ennalta päätettyjä teemoja ja kysymyksiä noudattaen. Puolistrukturoiduissa, tiettyihin asioihin tarkasti fokusoiduissa haastatteluissa voidaan poimia haastatteluista vain tutkimuksen kannalta oleelliset kohdat. Edellä mainitusta huolimatta, on kuitenkin varminta litteroida haastattelut ensin mahdollisimman kattavasti, minkä jälkeen rajaukset voidaan tehdä, kun on harkittu huolellisesti miltä osin aineistoa tarvitaan ja aineiston osittainen käyttö tulee kuitenkin aina myös perustella tutkimusraportissa. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 138-141; Saranen-Kauppinen & Puusniekka 2019d.) Viitaten edellä mainittuun, saaduista haastatteluista on litteroitujen haastattelujen perusteella ja toisiinsa vertaillen kerätty tutkijan arviolla historian kuvauksen kannalta olennaisimmat osuudet käsillä olevaan tutkimusraporttiin.

Tutkimuksessa hyödynnetään nykytilankuvausta varten järjestettäviä puolistrukturoituja teemahaastatteluja, joissa haastatellaan informanttien roolissa talossa pitkään työskennellyttä kahta virkamiestä, jotka kykenevät kuvaamaan millaisten vaiheiden kautta nykyisenlaiseen organisaatorakenteeseen on päädytty. Tutkija on valinnut haastateltavat harkinnanvaraisesti,

sillä heillä on tietoa sisäministeriön kansainvälisten asioiden koordinaation rakenteiden muodostumisesta niiden alkuvaiheista nykypäivään. Eskolan ja Suorannan (2000, 214) mukaan useamman havainnoitsijan käyttämisellä voidaan varmistaa tutkimuksen objektiivisuus, minkä vuoksi haastateltavia on valittu kaksi. Tuomen ja Sarajärven (2002, 88) mukaan harkinnanvaraisena otantamenetelmänä voidaan pitää eliittiotantaa, jonka perusajatus on, että informanteiksi valitaan sellaiset henkilöt, joiden voivan kuvata tutkittavaa ilmiötä parhaiten.

Haastatelluille toimitettiin kysymykset ennakolta ja nämä samat kysymykset toimivat haastattelun runkona (Liite 1). Teemahaastattelut litteroitiin ääninauhoitteesta tekstimuotoon mahdollisimman tarkasti, jotta tarvittaessa niiden pohjalta tehtyihin johtopäätöksiin ja rajauksiin siinä voidaan palata. Litterointien pohjalta käsillä olevaan työhön kasattiin keskeisimmät löydökset. Varsinaiset haastattelut on kuitenkin litteroitu sanatarkasti, siltä osin, kun se osittain huonolaatuisten ääninauhojen pohjalta on ollut mahdollista.

6.1.2 Kyselytutkimukset

Kyselytutkimuksen etu on se, että suurelta määrältä ihmisiä voidaan kysyä monia kysymyksiä samalla kertaa, mihin perustuen se on tiedonkeruumenetelmänä nopea ja tehokas. Perusvaatimuksena kyselytutkimuksen käyttämisellä on, että aikaisempaa aineistoa ja tietoa tutkitusta aiheesta on riittävästi, jotta tiedetään mitä tutkittavilta kysytään. Kyselytutkimusta suunniteltaessa ensimmäisenä tulisi määritellä kyselytutkimuksen tavoitteet ja mitattavat havaintoyksiköt, minkä jälkeen tutkija valitsee, kuinka monesta havaintoyksiköstä hän aikoo tietoa kerätä. Kaikkien havaintoyksiköiden joukkoa kutsutaan perusjoukoksi. (Ojasalo, Moilanen & Ritalahti 2009, 108-109.)

Tutkimusongelmia lähestyttiin kaikkiin ministeriöihin toimitettavan organisaatorakenteita koskevan kyselyn (Liite 2) sekä EUSA -rahastojen vastuuviranomaistehtävissä työskenteleville teetetyn Webropol -kyselyn pohjalta (Liite 3). Kyselyt laadittiin yhteistyössä toimeksiantajan edustajien kanssa, jotta voitiin varmistaa, että kyselyt vastaavat kehittämistehtävän tavoitteissa määriteltyihin tarpeisiin.

Kansainvälisten ja EU -asioiden päätöksentekorakenteita koskeva kysely muille ministeriöille suoritettiin kysymyslomakkeella ja se toimitettiin ministeriöiden ennalta nimeämille henkilöille. Kyselytutkimuksella oli tavoitteena kartoittaa tutkimuskysymyksiin peilaten riittävä perusta muiden ministeriöiden rakenteiden kuvaamiseen, jotta niitä voidaan verrata sisäministeriöiden rakenteisiin. Havaintoyksiköiksi valikoituivat luonnollisesti muut ministeriöt (pl. valtioneuvoston kanslia) ja tarkemmin määriteltynä näytteeksi valikoitui harkinnanvaraisesti kansainvälisistä ja EU -asioista ja niiden päätöksentekorakenteista perillä olevat henkilöt. Kukin organisaatio sai ennakolta nimetä omasta näkökulmastaan substanssin kannalta sopivan henkilön ja esittää tätä tutkijalle.

EUSA -rahastojen vastuu- ja tarkastusviranomaistoimissa työskenteleville teetettiin Webropol -kysely, jolla oli tavoitteena kartoittaa tehtävissä toimivien näkemyksiä nykyisestä virkakanteesta ja sen niiden vaikutuksista työntekijöiden työmotivaatioon ja sitoutuneisuuteen. Kyselytutkimukseen valikoitui perustellusti mukaan koko perusjoukko, sillä haluttiin varmistaa, että kyselytutkimuksen tulokset edustavat koko EUSA -rahastojen vastuu- ja tarkastusviranomaistoimissa työskentelevien kantaa, sillä otos on valitsevan tutkimusasetelman vuoksi pieni. Kyselyssä ei ole käytetty vertailtavaa tutkimusryhmää, sillä sellaista ei ollut varsinaisesti löydettävissä. Mikäli kontrolliryhmää olisi käytetty, olisi muuttujia, joilla olisi voinut olla määrittelemätön vaikutus ollut liikaa. Esimerkiksi jo eri ministeriössä, erilaisessa organisaatiokulttuurissa ja erilaisten johtamismallien alaisuudessa työskentelevien vakinaistettujen henkilöiden työmotivaation ja sitoutuneisuuden vertaaminen EUSA -rahastojen vastuu- ja tarkastusviranomaistehtäviin olisi ollut useiden muuttuvien osatekijöiden osalta tutkimuksen luotettavuuden ja vertailtavuuden kannalta merkityksetöntä.

6.1.3 Kirjallisuuslähteet

Tutkimuksen ja tutkielmien yhteydessä käytettynä teoria -termi merkitsee näkökulmaa todellisuuteen (Pihlaja 2001, 45) ja sen lisäksi teorian tulisi myös kytkeytyä tutkimusongelmaan (Eskola & Suoranta 2000, 80). Pihlajan (2001, 45) mukaan, teoria tarjoaa käsitteitä, ohjaa tiedon etsintää ja soveltuu tehtyjen havaintojen peilaukseen. (Saranen-Kauppinen & Puusniekka 2009 mukaan.)

Kehittämistehtävän tausta-aineistona käytetään tutkimusaiheiden ja -tulosten kannalta keskeisiä kirjallisuuslähteitä ennalta valikoiduista, aikaisemmissa luvuissa käsitellyistä asiakokonaisuuksista, joita täydennettiin tutkimuksen edetessä havaittujen tarpeiden mukaisesti. Suunnitelmana oli tutustua tutkimusmenetelmien, päätöskäyttämisen ilmiöiden ja organisaatorakenteiden muodostumisen, koordinaation sekä työmotivaation kannalta keskeiseen kirjallisuuteen ja aikaisempiin tutkimuksiin jotka kirjoittaja koki keskeisenä tutkimustulosten analysoinnin ja johtopäätösten luonnin kannalta ennakolta.

6.2 Aineiston analysointi

Tutkimuksien avulla saatuja aineistoja analysoidaan vertaillen niitä kirjallisuuslähteistä kerättyihin tietoihin opinnäytetyön lopun johtopäätöksissä ja pohdinnassa. Johtopäätöksissä on tarkoituksena kuvata kehittämistehtävän havaintoja ja esittää kehittämissuhteita teemoittain niiden valossa sekä pohtia miten kerätyn aineistoin merkitystä suhteessa tutkimuksista saatuihin tietoihin. Analyysi helpottuu Eskolan ja Suorannan (2000, 82) mukaan huomattavasti, kun sen apuna käytetään teoriaa, minkä vuoksi tutkija on kokenut mielekkäänä yhdistää teoreettisen aineiston vertailua ja tutkimustuloksia saadakseen aikaan parhaan mahdollisen analyysin kehittämistehtävän ratkaisemisen kannalta.

Eskolan ja Suorannan (2000, 39-43) mukaan laadullista analyysia ja siitä tehtäviä tulkintoja voidaan tehdä kahden lähestymistavan perusteella; pitäytymällä tiukasti aineistossa ja analysoida sitä Grounded-mallin mukaisesti, rakentaen tulkintoja aineistosta käsin - tai pitämällä aineistoa tukijan teoreettisen ajattelun lähtökohtana, apuvälineenä ja lähtökohtana tehtäville tulkinnoille, joista tutkija on tässä käsillä olevassa tutkimuksessa valikoinut jälkimmäisen lähestymistavan ottaen huomioon kehittämistehtävän edellyttämän analyysin luonteen.

Eskola ja Suoranta (2000, 160) ovat kasanneet kvalitatiivisen tutkimuksen aineiston tulkintaa varten analyysimenetelmälistan; luokituksen erityyppisistä analyysimenetelmistä, jossa analyysimenetelmät jaotellaan seuraavasti; 1) Kvantitatiiviset analyysitekniikat, 2) teemoittelu 3) tyypittely, 4) sisällön erittely, 5) diskursiiviset analysointitavat ja 6) keskusteluanalyysi. Aineiston analysoinnissa on käytetty apuna kvantitatiivisia analysointitekniikoita sekä tematisoinnin ja tyypittelyn keinoja. Useimmiten aineistoa lähestytään tematisoinnin kautta ja aineistosta voidaan tämän avulla nostaa esiin tutkimusongelmaa analysoivia teemoja, mikä mahdollistaa tutkimusongelman kannalta olennaisten aiheiden erottelun. Teemoittelun onnistuminen vaatii teorian ja empirian vuorovaikutusta, mikä puolestaan tutkimustekstissä ilmenee näiden kahden kietoutumisena toisiinsa. (Eskola & Suoranta 2000, 174-175.) Teemoittelu sopii käytännöllisten ongelmien ratkaisuun, jolloin tarinoista voidaan poimia tutkimusongelman kannalta olennaiset tiedot (Eskola & Suoranta 2000, 178).

Eskolan ja Suorannan (2000, 164) mukaan aineistosta nousevia seikkoja voidaan kuvata tarkkoina lukuina ja laadulliseen aineistoon voi soveltaa myös määrällistä analyysia. Niiltä osin, kun kyselytutkimusten tuloksia on mahdollista esittää kvalitatiivisesti tulosten selkeyttämisen näkökulmasta, tutkija käyttää kvalifioimista analysointimenetelmänä. Pääasiassa ne osat, joihin käytetään kvantifiointia ovat aihealueita, jotka ovat selkeästi ja yksiselitteisesti verrattavissa toisiinsa kyselylomakkeista saatujen kysymysmuodon ja niistä saatujen vastausten perusteella. Esimerkiksi monivalintapohjaisia vastauksia, tai tarkkoja lukuja sisältäviä vastauksia vertaillaan toisiinsa kvantifioinnin keinoin, mutta avovastausten tuloksia avataan kuvaillen, kvantifilifioinnin sijaan.

Tyypittelyä käytetään myös aineiston luokitteluun, jonka avulla aineisto jäsenellään tyyppien ja mallien samankaltaisuuksien pohjalta, joka kuitenkin edellyttää jonkinlaista jäsentämistä, eli teemoittelua (Eskola & Suoranta 2000, 178). Tyypittelyä käytetään analysointimenetelmänä siltä osin, kun saatuja tuloksia halutaan jaotella ryhmiin samankaltaisuuden tai eroavaisuuden perustella.

Johtopäätöksen tekemisen tueksi teemahaastattelun tulokset puretaan teemoittelun keinoin. Valikoidut teemat, joiden näkökulmasta aineistot luokiteltiin ja, joiden tuloksia avataan kuvauksen muodossa johtopäätöksissä ovat: 1) Perusteet tehdyille ratkaisuille 2) ratkaisuiden

vaikutukset 3) koordinaation ja siihen kytkeytyvien toimenkuvien sijoittuminen organisaatiorakenteessa.

Johtopäätöksiin teemoitellaan kyselytutkimuksen osalta puolestaan löydökset seuraavien kokonaisuuksien näkökulmasta; 1) kansainvälisten ja EU-asioiden koordinaatio 2) EU -rahastot 3) palosuojelurahaston ja EUSA -rahastojen vertailu 4) työmotivaatio ja sitoutuneisuus 5) valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustutkimuksen tulosten hyödynnettävyys 6) päätöksenteon ilmiöt. Palosuojelurahaston ja EUSA -rahastojen vertailu tehtiin kirjallisten lähteiden pohjalta ja seuraavaa taulukkoa ja sen tyyppiluokkia käytetään tyypittelyn ja vertailun pohjana:

	EUSA	PSR
Ajantasainen lainsäädäntö		
Hallinnointi		
Rahoituksen lähde		
Rahastosta myönnetyt avustukset ja rahoitettavat hankkeet		

Taulukko 1: Tyypittelyn analysoinnin kategoriat

6.2.1 Aineiston luotettavuuden analysointi

Kvalitatiivisia tutkimusmenetelmiä on kritisoitu luotettavuuskriteerien puutteesta. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa analysointivaihetta ja luotettavuuden arviointia ei tulisi kuitenkaan erottaa toisistaan, ainakaan niin selkeästi kuin kvantitatiivisessa tutkimuksessa. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkijalla on parempi mahdollisuus aineiston analyysin, tulkintojen ja tutkimustekstin välillä liikkumisessa, kuin puolestaan kvantitatiivisessa tutkimuksessa. Edellä kuvatun vuoksi kysymys luotettavuudesta rakentuukin näissä kahdessa tutkimusmenetelmässä eri tavalla toisiinsa nähden. (Eskola & Suoranta 2000, 208.)

Laadullisen tutkimuksen lähtökohtana on Eskolan ja Suorannan (2000, 210) mukaan tutkijan avoin subjektiviteetti ja myös tutkijan roolin keskeisenä työvälineenä avoin myöntäminen. Tähän pohjaten Eskola ja Suoranta esittävätkin, että pääasiallinen luotettavuuden kriteeri kvalitatiivisessa tutkimuksessa on tutkija itse, jolloin luotettavuuden arviointi luonnollisesti koko tutkimusprosessia. Tutkijan oma pohdinta luotettavuuden määrittelyssä on edellä mainittua silmällä pitäen siis keskeistä. (Eskola & Suoranta 2000, 210.) Luotettavuuden takaamiseksi

tutkija pyrkii läpi tutkimusprosessin selostamaan tehtyjä valintoja ja niiden pohjalta tehtyä analyysiä ja sen luokittelua mahdollisimman selkeästi.

Uskottavuus, siirrettävyys ja vahvistuvuus toimivat Eskolan ja Suorannan luotettavuuden arvioinnin kriteereinä laadullisessa tutkimuksessa. Uskottavuuden näkökulmasta tutkijan on määriteltävä, että vastaako hänen oma tulkintansa tutkittavien käsityksiä. Siirrettävyys on puolestaan oltava mahdollista tietyin ehdoin, vaikkakin katsotaan, että nämä eivät pääsääntöisesti ole mahdollisia todellisuuden monimuotoisuuden vuoksi. Vahvistuvuus taas tarkoittaa sitä, että tehdyt tutkimukset voivat saada tukea muista vastaavista, samoja ilmiöitä koskevista aikaisemmista tutkimuksista. (Eskola & Suoranta 2000, 211-212.) Jälkimmäiseen on tutkimuksen tietoperustaosuudessa kasattu sisältöä, jolla on pyritty kuvaamaan samoista ilmiöistä tehtyjen tutkimusten tuloksia antamaan peilauspinnan ilmiöiden vahvistuvuuden takaamiseksi. Tutkittavien kanssa prosessia käydään prosessin edetessä keskustelua tulkinnoista, jotta voidaan varmistaa, että käsitykset vastaavat puolin ja toisin toisiaan. Siirrettävyys puolestaan otetaan huomioon siinä määrin kuin se on ollut mahdollista, ennen kaikkea johtopäätösten kokoamisessa ja pohdinnassa.

Realistisessa luotettavuusnäkemyksessä keskeistä on, kuinka tarkasti tutkimustekstissä kuvataan tutkittua kohdetta. Sen lisäksi tutkimustekstissä tärkeää kertoa mahdollisimman tarkasti mitä aineistoa kerätessä ja sen jälkeen on tapahtunut. (Eskola & Suoranta 2000, 212-213; Saranen-Kauppinen & Puusniekka 2019b.) Analyysin arvioitavuus on pyritty varmistamaan sillä, että lukija pystyisi seuraamaan, millaista päättelyä tutkija on tehnyt missäkin vaiheessa tutkimusta.

Teemahaastatteluihin valittiin kaksi henkilöä yhden sijaan, minkä avulla halutaan varmistaa, että saatu tieto on linjassa ja saadaan katettua historian kuvaus mahdollisimman tarkasti olennaisten tekijöiden osalta ja subjektiiviset tulokulmat minimoiden. Lisäksi teemahaastattelujen tulokset myös litteroidaan, jotta ne ovat helpommin vertailtavissa toisiinsa. Kirjoittaja pyrkii käyttämään reflektiivistä otetta haasteltaessa ja kiinnittämään erityistä huomiota haastattelussa vuorovaikutussuhteen reflektointiin, että ymmärtävätkö tutkittavat henkilöt käsitteet samalla tavalla. Tarpeen mukaan haastateltaessa tarkennetaan sitä mihin viitataan.

Kysely- ja haastattelulomakkeet testataan pienellä testiryhmällä ennen niiden toimittamista eteenpäin, jotta voidaan minimoida niissä olevat mahdolliset monitulkinnallisuuden mahdollisuudet. Tämän tarkoituksena on testata ainoastaan, että kysymyksen asettelu on toimiva ja ymmärrettävissä.

Muille ministeriöille tehty kyselytutkimus käydään läpi ministeriöiden kansainvälisten ja EU -asioiden päälliköille järjestetyssä kokouksessa, jolla pyrittiin varmistamaan kyselytutkimuksella kerätyn aineiston tarkkuus. Tutkija saa tämän avulla vahvistuksen siitä, että toimitetut

aineistot ja niissä kuvatut ilmiöt ja näkemykset vastaavat ministeriöiden rakenteiden todellista tilaa. Vain pieniä teknisiä muokkauksia, lähinnä tarkennusten muodossa, tehtiin tämän tarkastelun perusteella.

Laadullisen aineistojen arvioinnissa on olennaista kiinnittää huomiota aineistojen yhteiskunnalliseen merkittävyyteen ja riittävyyteen sekä analyysin kattavuuteen arviointiin ja sen toistettavuuteen. Keinot, joilla kvalitatiivisen analyysin vaikutelmanvaraisuutta voidaan vähentää sekä sen avulla lisätä arvioitavuutta ja toistettavuutta, ovat aineiston luettelointi pilkkomalla tehdyt tulkinnat riittävän pieniin vaiheisiin sekä nimenomaistamalla ratkaisu- ja tulkintasäännöt. (Mäkelä 1990, 42-61.) Tutkimuksessa näitä yksiköitä, joihin tulkinta perustuu, kuvaillaan tutkimusmenetelmien analysoinnin kuvauksessa ja kuvataan niiden avulla tutkimustuloksissa.

6.3 Tutkimuskysymykset

Tutkimuskysymykset määriteltiin yhdessä toimeksiantajan edustajien kanssa organisaation kehittämistarpeiden mukaisesti. Tutkimuskysymykset identifioitiin sen pohjalta, millaista organisaation toiminnan kehittämisen tueksi koettiin tarpeelliseksi hankkia, jotta saatuja tuloksia voidaan peilata sisäministeriön rakenteisiin ja pohtia löydösten pohjalta kehittämismahdollisuuksia.

Tutkimuksen tuloksena todettiin haluttavan saada selville taustat seuraaviin kysymyksiin:

- 1. Millainen historia kansainvälisten asioiden ja EU -asioiden koordinaatiolla ja sen sijoittumisella on sisäministeriössä?*
- 2. Miten kansainvälisten ja EU -asioiden koordinaatio on organisoitu muissa ministeriössä kuin sisäministeriössä?*
- 3. Miten ja miksi kansainvälisten ja EU -asioiden koordinaatio ministeriöissä eroavat toisistaan?*
- 4. Miten valtionkonttorin tarkastusviraston tulokset EU -asioiden hoidosta valtionhallinnossa ovat sovellettavissa kansainvälisten asioiden koordinaatioon sisäministeriössä?*
- 5. Miten EU -rahastojen vastuuviranomaistehtävät ovat sijoittuneet muiden ministeriöiden rakenteisiin?*
- 6. Ovatko rahastojen vastuuviranomaisen virat muissa ministeriöissä vakinaistettu ja millä vakinaistamista on perusteltu?*

6.4 Prosessinkulku

Tutkimuksessa lähdetään liikenteeseen aikaisemman selvitysmateriaalin referoimisen pohjalta, rakentaen kuvaus siitä, miten vallitseva organisaatorakenne ministeriön kansainvälisten ja EU -asioiden osalta on muotoutunut. Lisäksi järjestetään teemahaastatteluja, joissa haastatellaan organisaatiossa pitkään olleita harkinnanvaraisesti valikoituja virkamiehiä, jotka kykenevät kuvaamaan organisaatorakenteiden historian ja perusteet tehdyille ratkaisuille. Referoidun aineiston tarkoituksena on taustoittaa ja kuvata sitä millaisten taustavaikutteiden ja tekijöiden vuoksi nykytilan rakenteet ovat valikoituneet käyttöön.

Alla kuvattujen kyselytutkimusten lomakepohjat testataan pienellä testiryhmällä, joka koostuu sisäministeriön virkamiehistä, jotta voidaan optimoida se, että kysymykset ovat ymmärrettäviä, ja minimoida käsitteiden monitulkinnallisuuden riskit. Tämä testiryhmä ei osallistu varsinaiseen kyselyyn, eikä heidän vastauksiaan huomioida kyselyn tuloksissa. Testiryhmän tarkoituksena on ainoastaan testata ennakolta, että kysymyksen asettelu ja käytetyt termit ovat ymmärrettäviä.

Valtioneuvoston kansliaa lukuun ottamatta ministeriöihin toimitetaan ennakkoviesti tulevasta kyselystä, jotta saadaan kartoitettua oikeat henkilöt organisaatioista vastaamaan kyselyyn. Tämä on olennaista, jotta siinä vaiheessa, kun kysely toimitetaan, saadaan se kohdennettua suoraan oikealle vastaajajoukolle, jolloin käytössä oleva vastausaika voidaan hyödyntää vastaanottavissa organisaatioissa kyselyyn vastaamiseen. Kokemustiedon perusteella, että ministeriöiden kirjaamoihin toimitettujen nimeämispyyntöjen käsittelyssä kuluu aikaa, kun oikeaa vastuutahoa lähdetään vireille tulleeeseen asiaan etsimään organisaation sisältä.

Tärkeää on huomioida, että henkilö, jolle kysely kohdennetaan saattaa olla osan aikaa virkatkalla tai muista työkiireistä johtuen vastaaminen saattaa viedä oman aikansa. Tämän vuoksi on myös tarpeen ilmoittaa saapuvasta kyselystä etukäteen. Kysely toimitetaan ministeriöiden ennakkoon nimeämille henkilöille ja vastausaika annetaan kaksi (2) viikkoa.

EU -sisäasioiden rahastojen vastuuviranomaistehtävissä tehtäviä pyydetään osallistumaan Webropol -kyselytutkimukseen, jonka vastausaika oli kaksi (2) viikkoa. Tällä tutkimuksella pyritään selvittämään EUSA -rahastojen vastuuviranomaistehtävissä työskentelevien virkamiesten työmotivaation ja sitoutuneisuuden tilaa ja sen mahdollista suhteutumista määräaikaistukseen. Avovastauksille jätetään mahdollisuus, sillä koettiin, että niiden avulla voitaisiin saada merkittävää osviittaa siitä, miten tehtävissä toimivat henkilöt kokevat vallitsevan tilanteen.

Saatuja tuloksia vertaillaan sisäministeriön tämän hetkisiin organisaatorakenteisiin ja päätöksentekorakenteisiin, joiden pohjalta analysoidaan, että onko tutkimustulosten valossa sisäministeriön ratkaisuihin kehitettävää. Tietoperustan ja tutkimustulosten analysointia varten käytetään vertailevaa tutkimusotetta, joissa muiden ministeriöiden malleja sekä sisäministeriön

omia malleja vertaillaan toisiinsa. Tämän analysoinnin tuloksena syntyivät opinnäytetyön johtopäätökset.

Tutkimustulosten koonnit toimitetaan kyselytutkimukseen vastanneiden henkilöiden kautta muihin ministeriöihin tulkinnan oikeellisuuden tarkistamisen vuoksi. Tällä pyritään varmistamaan, että tulkinta vastaa todellisuutta eikä tutkija ole ymmärtänyt vastauksia väärin tai tulkinnut niitä virheellisesti. Ministeriöiden kansainvälisistä ja EU -asioista vastaavat johtajat pyydetään sisäministeriöön kokoukseen, jossa käsitellään saatuja tuloksia ja tarkistetaan vielä niiden paikansa pitävyys ja pohditaan eri ministeriöiden organisaatorakenteiden muotoutumisen taustalla oleviin tekijöihin. Kaikkien tutkimusten valmistuttua saatuja vastauksia ja tietoja käsitellään sisäministeriön kansainvälisten asioiden yksikön johtoryhmässä, jonka jäsen myös tutkija itse on.

Saatuja tuloksia käsitellään myös yhdessä ministeriön hallinto-osaston, joka vastaa virkarakenteisiin liittyvistä asioista ministeriössä, kanssa, liittyen johtopäätöksiin EUSA -rahastojen virkarakenteesta, jonka pohjalta käynnistetään keskustelu virkarakenteen tulevaisuudesta ja siihen liittyvistä jatkoaskelista.

Tutkimustulosten tueksi on kasattu ennalta aikaisemmissa luvuissa kuvattu tietoperusta, jonka tarkoituksena oli hakea viitekehys kehittämistehtävän kannalta keskeisille aiheille ja sen pohjalta pohtia ennen kaikkea päätöksenteon ilmiöiden näkökulmasta miten kehittämistehtävän tulosten johtopäätösten pohjalta sisäministeriön organisaatorakenteita olisi mielekästä kehittää ja mitä olisi olennaista ottaa kehittämistyössä huomioon.

7 Tutkimustulokset

Seuraavissa alakappaleissa avataan aikaisemmin opinnäytetyössä kuvattujen tutkimusmenetelmien (teemahaastattelut, kyselytutkimukset, vertailu) avulla saatuja tuloksia tutkimuskysymyksiin peilaten. Saatujen tulosten pääasiallisena lähteenä toimii haastateltujen ja kyselyihin vastanneiden tahojen lausunnot. Tutkimusten tulokset on koostettu teemoitellusti havaintojen tulkinnan helpottamista varten.

7.1 Sisäministeriön kansainvälisten ja EU -asioiden päätöksentekorakenteiden muodostumisen historia

Päätöksentekorakenteiden kehitystä ja historiaa koskien haastateltiin Maarit Nikanderia ja Laura Yli-Vakkuria sisäministeriöstä. Käytyjen teemahaastattelujen pohjalta on koostettu seuraavaksi esitettävä kuvaus ja kerronta kansainvälisten asioiden yksikön sekä sen rakenteiden sijoittumisesta, perusteista ja vaikuttamista niiden takana.

Kansainvälisten asioiden koordinaation historia juontaa juurensa 1990 -luvulle, jolloin ministeriössä kansainvälisten asioiden sihteeri toimi hallinto-osaston säädösvalmisteluyksikössä. Kansainvälisten asioiden sihteerin tehtäviin kuului tuolloin johdon kansainvälisten tapaamisten ja

vierailujen organisoiminen. Perustelut sijoittumiselle hallinto-osastoon, olivat tehtävien läheinen yhteys kansliapäällikköön ja ministeriin. Lisäksi kansainvälisten asioiden sihteerin toimikenttä koettiin osiltaan poliittisena, mikä asetti tarpeen työskennellä johdon läheisyydessä. Kansainvälinen toiminta ministeriössä oli niihin aikoihin hyvin pienimuotoista, joten itsenäiselle yksikölle tai osastolle ei ollut perusteita. Alun perin EU -asiat sijoituivat myös säädösvalmisteluyksikköön, sillä ne olivat luonteeltaan hyvin vahvasti lainsäädäntöön liittyviä. Myöhemmin kansainvälisten asioiden sihteerin tehtäviin kuuluivat Suomen EU -jäsenyyden valmisteluun liittyvät tehtävät muiden, aikaisempien tehtävien lisäksi. Suomen EU -jäsenyyden myötä koordinaation tarve ministeriössä alkoi kasvaa ja ensimmäiset EU -avustajat, jotka toimivat EU -harjoittelijan virassa, palkattiin ministeriöön 1994. Pääasiassa nämä henkilöt (6kpl) työskentelivät aluesuunnitteluosastolla. (Nikander, 2018; Yli-Vakkuri, 2018.)

Alusta alkaen EU -koordinaattori on hoitanut koordinaatiota ja osastot substanssitehtäviä. Säädösvalmistelu yksikköön nimettiin ylitarkastaja EU-koordinaattoriksi 1995. SM:ssä ei ollut EU -jäsenyyden alussa virallisia EU-koordinaatio tai -valmisteluryhmiä. Substanssiasiat valmisteltiin erillisissä ad hoc -kokouksissa ja ministeriön virallisissa osastopäällikkötason/ johtoryhmän kokouksissa. Valmisteluryhmiä muodostettiin 1996 alkaen K4-komitean ja OSA -neuvoston ympärille sekä lisäksi jaostojen muodossa. EU -koordinaattori vastasi EU-asioiden koordinaatiosta (Coreper- ja OSA-neuvoston valmistelu ministeriössä) ja toimi Suomen edustajana sisäasioiden korkean tason virkamiestyöryhmässä (ns. K4-komitea joka käsitteli sisä- ja oikeusasioita). EU-koordinaattori oli SM:n jäsen myös valtioneuvostotason ryhmissä ja jaosotoissa. EU-koordinaattorin tehtäviin kuului myös alue- ja rakennepolitiikan asioiden koordinaatio. Ministeriön osastot vastasivat substanssista ja työryhmiin osallistumisesta. (Nikander, 2018; Yli-Vakkuri, 2018.)

EU-harjoittelija/-avustaja toimi eri nimikkeillä (osastosihteerin, tarkastaja) määräaikaisena vuoteen 1998 asti ja vakituudessa virassa ylitarkastajana vuoden 1999 alusta. Ylitarkastaja osallistui K4-komiteaan ja OSA -neuvoston kokouksiin sekä niiden valmisteluun vuodesta 1996 alkaen. Säädösvalmisteluyksikön päällikkö, lainsäädäntöjohtaja ei osallistunut EU-asioiden koordinaatioon tai valmisteluun. EU -koordinaattori nimettiin hallitusneuvokseksi v. 1999 ja sen jälkeen muodostui säädösvalmisteluyksikön sisällä eräänlainen EU-tiimi. kansainvälisten asioiden sihteerin edelleen kansainvälisten vierailujen järjestämisestä. Hallitusneuvos ei kuitenkaan toiminut hallinnollisessa esimiesasemassa, mutta sai päällikkötason arvon. (Nikander, 2018; Yli-Vakkuri, 2018.)

EU-jäsenyyttä valmisteltaessa 90-luvun alussa ryhdyttiin luomaan valtioneuvosto EU-koordinaatiojärjestelmää ja 1994 -95 perustettiin ulkoministeriöön EU-sihteeristö ja muodostettiin EU-koordinaattorit -ryhmä, EU-asioiden komitea ja EU-ministerivaliokunta sekä EU-asioiden komitean alaiset jaostot. Nämä siirtyivät valtioneuvoston kansliaan 1990-lopulla/2000-luvun alussa. Säädösvalmisteluyksikössä toiminut epävirallinen EU -tiimi muuttui kansainvälisten ja

turvallisuusasioiden yksiköksi vuonna 2007, jolloin sen johtoon nimettiin myös yksikön päällikkö. Vuonna 2007 yksikön nimi muuttui kansainvälisten asioiden yksiköksi. (Nikander, 2018; Yli-Vakkuri, 2018.)

Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien vastuualue tuli osaksi yksikköä 2000 -luvun alussa. Sijoittumisen taustalla oli toimien horisontaalinen luonne, minkä vuoksi toimia ei sijoitettu osaksi esimerkiksi poliisi- tai pelastusosastoa, joihin sijoittamista pohdittiin myös. Aluksi ministeriössä tehtiin osiltaan niitä tehtäviä mitä tehdään nykyään siviilikriisinhallintakeskuksessa. Sijoittuminen pohjautui myös siihen, että siviilikriisinhallinnantoimikenttä linkittyy vahvasti kansainvälisyyteen. Silloin, kun operatiivisemmat koulutukseen ja asiantuntijoiden lähettämiseen liittyvät toimet siirrettiin pelastusopistolle, siviilikriisinhallinnan vastuualue muotoutui strategisemmaksi ja enemmän ministeriön muita tehtäviä vastaavaksi. (Nikander, 2018; Yli-Vakkuri, 2018.)

Sisäministeriö hallinnoi kansallisesti 2007-2013 Euroopan unionin yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaa yleisohjelmaa (General programme: Solidarity and Management of Migration Flows) ja siihen liittyviä SOLID -rahastoja. Euroopan unionin komissio antoi yleiset kriteerit vastuuviranomaisen kansalliselle sijoittamiselle komission säännöksiin ja horisontaaliasetuksen muodossa, minkä pohjalta jäsenvaltiot ovat saaneet kansallisesti määritellä vastuuviranomaistoimintojen sijoittumisen. Sijoittumista ennen käytiin keskusteluja siitä, että sijoittuisiko rahastojen vastuuviranomaistoiminnot työ- ja elinkeinoministeriöön tai valtioneuvoston kansliaan. Myös mahdollista sijoittumista sisäministeriön substansiosastoille mietittiin, mutta ajatus hylättiin jääviyskysymysten vuoksi. Koettiin, ettei osasto voi toimia vastuuviranomaisena ja myöntää rahoitusta omalle toimialalleen, sillä suuri osa potentiaalisista hanketoteuttajista toimii ministeriön alaisessa hallinnossa. Sijoittamista ministeriön silloiseen talousyksikköön pohdittiin, mutta sen hyvin vahvasti kansalliseen budjettiin ja kehyksiin painottumisen myötä koettiin, etteivät EU -rahastot soveltuneet yhtä luontevasti sijoitettavaksi sinne kuin kansainvälisten asioiden yksikköön. Myös EU -koneiston tuntemus ja EU -trilogit linkittivät EU -rahastot kansainvälisten asioiden yksikköön. Ensimmäisellä kaudella rahastoihin liittyi myös todentamis- ja tarkastusviranomaistoimintoja, jotka edellyttivät sijoittamista eri rakenteisiin organisaatioissa. EU -sisäasioiden rahoituskaudella tarve todentamisviranomaistoiminnoille poistui. (Nikander, 2018; Yli-Vakkuri, 2018.)

SOLID -kaudella vastuuviranomaisen toiminta vakiintui ja hyvin toiminut malli otettiin myös käyttöön seuraavalla rahoituskaudella. Vastuuviranomaistoimintoja on kehitetty uuden rahoituskauden myötä, jolloin rahastojen maksatustehtäviä hoitavat henkilöt siirtyivät ministeriön hallintoyksikköön. (Nikander, 2018; Yli-Vakkuri, 2018.)

Kun kansainvälisten asioiden yksikkö kasvoi kokoa ja koordinaatorakenteeseen liitettiin siviilikriisinhallinnan kotimaanvalmiuksien vastuualue sekä EU -rahastotoiminnot. Keskusteluissa

esiintyi myös vaihtoehtona, että yksiköstä tehtäisiin osasto. Tämä kuitenkin jätettiin toteuttamatta, sillä koettiin, että yksikön rooli oli ennen kaikkea koordinoiva. Lisäksi keskeisenä ratkaisulle pidettiin tehtävien luonnetta ja niiden luontevaa linkitystä ministeriön ylimmän johdon läheisyyteen. (Nikander, 2018; Yli-Vakkuri, 2018.)

7.2 Ministeriöiden päätöksentekorakenteet kansainvälisissä ja EU -asioissa

Sisäministeriön muille ministeriöille teettämään kyselytutkimukseen vastasivat kaikki ministeriöt pois lukien valtioneuvoston kanslia, jonka rooli on koordinoida, muiden ministeriöiden valmistelua. Alla käsitellään tutkimuksen tuloksia tutkimuskysymyksiin ja opinnäytetyön tavoitteeseen perustaen teemoittain.

7.2.1 Kansainvälisten ja EU -asioiden käsittely ministeriöissä

Lähes kaikissa ministeriöissä kansainväliset ja EU -asiat käsitellään johtoryhmässä vastaavalla tavalla kuin muutkin substanssiasiat.

Oikeusministeriössä on kansainvälisten ja EU -asioiden johtoryhmä, joka kokoontuu 4 kertaa vuodessa. Opetus- ja kulttuuriministeriössä kokoontuu KV -asioiden yhteistyöryhmä ja kansliapäällikön johtoryhmä tekevät tärkeimmät päätökset kansainvälisissä ja EU -asioissa. Valtiovarainministeriössä alivaltiosihteerin johtama kansainvälisten ja EU -asioiden johtoryhmä kokoontuu viikoittain.

7.2.2 Keskitetty ja hajautettu malli kansainvälisten ja EU -asioiden hoidossa

Kansainvälisissä asioissa sosiaali- ja terveysministeriöllä, ulkoministeriöllä ja puolustusministeriöllä on käytössään hajautettu koordinaatiomalli. Maa- ja metsätalousministeriö, valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, oikeusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä opetus- ja kulttuuriministeriö puolestaan käyttävät kansainvälisten asioiden koordinoimisessa keskitettyä mallia. EU -asioiden koordinaatiossa jakauma keskitetyn ja hajautetun mallin välillä on kansainvälisiä asioita vastaava.

HAJAUTETTU	KESKITETTY
sosiaali- ja terveysministeriö ulkoministeriö puolustusministeriö	maa- ja metsätalousministeriö työ- ja elinkeinoministeriö oikeusministeriö liikenne- ja viestintäministeriö valtiovarainministeriö opetus- ja kulttuuriministeriö

Taulukko 2: Jakautuminen hajautettujen ja keskitettyjen mallien välillä ministeriöissä

7.2.3 Kansainvälisten ja EU -asioiden koordinaation erot

Puolustusministeriössä sekä opetus- ja kulttuuriministeriössä koordinaatio kansainvälisissä asioissa ja EU -asioissa eivät eroa toisistaan. Myös valtiovarainministeriössä koordinaatiota hoidetaan molempien osalta lähtökohtaisesti toisiaan vastaavasti EU -sihteeristön toimesta.

Oikeusministeriössä (OM) ei ole tehty tarkkarajaista eroa EU- ja kansainvälisten asioiden koordinaation välillä. Selkeä rajanveto kansainvälisten ja EU-asioiden välillä ei ole oikeusministeriön kokemuksen mukaan tarkoituksenmukaista, sillä EU-asiat nousevat usein esiin kv. yhteistyössä ja päinvastoin. Ministeriön sisäistä työnjakoa kansainvälisten tehtävien hoitamisessa ohjaa läpäisyperiaate, joka tarkoittaa sitä, että kansainvälisistä ja EU-tehtävistä vastaa kukin vastuuosasto omaan toimialaansa kuuluvissa kysymyksissä. Monet kansainväliset asiat ovat kuitenkin luonteeltaan niin yleisiä tai läpäisevät ministeriön organisaation horisontaalisesti niin, ettei niiden hoito- ja koordinaatiovastuuta voida luontevasti osoittaa muualle kuin EUK:lle. Useita osastoja koskettavia asioita ei kuitenkaan koordinoida EUK:ssa. Monet horisontaalisetkin kansainväliset asiat edellyttävät niin syvää substanssiosaamista, että ne edellyttävät valmistelu- ja koordinaatiovastuun osoittamista jollekin substanssiosastolle. Lisäksi oikeusministeriössä on kansainvälisen oikeudenhoidon yksikkö, joka hoitaa keskusviranomaisena monia kansainväliseen oikeudenhoitoon liittyviä tehtäviä.

Sosiaali- ja terveysministeriössä kansainvälisiä ja EU -asioita koordinoidaan saman mallin mukaisesti. Kansainvälisten asioiden yksikkö vastaa yhdessä osastojen kanssa valmistelusta. Työvälineinä toimivat verkostot, joita vetää kansainvälisten asioiden yksikkö ja EU -asioissa on lisäksi omat jaosto-organisaationsa, joita johdetaan substanssiosastoilta.

Ulkoministeriön koko hallinnonala koostuu kokonaisuudessaan kansainvälisistä ja EU -asioista. Koordinaatio kansainvälisissä asioissa keskittyy kansainvälisten järjestöjen toimintaan liittyvään koordinaatioon ja EU -asioissa COPS-, Coreper, UAN- jne. koordinaatioon.

Maa- ja metsätalousministeriössä EU -asiat ovat tehtävän työn ytimessä ja työ yksiköissä ryhmittyy pääasiassa ministerineuvoston ja maatalouden erityiskomitean mukaan, missä jaostotyöskentely on tärkeässä roolissa. KV -asioiden koordinaation on talossa havaittu kaipaavan uudelleen ajattelua ja parempaa koordinoivaa sekä strategista otetta.

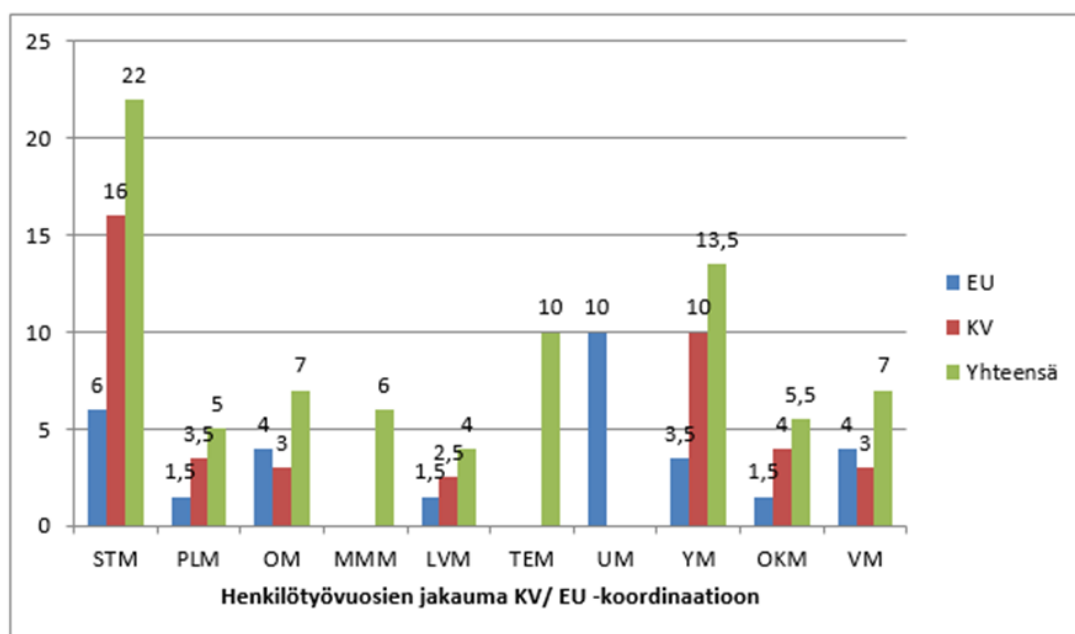
Liikenne- ja viestintäministeriössä EU -koordinaatio on selkeästi keskittynyt kahdelle EU -koordinaattorille, jotka hoitavat myös kansainvälisten asioiden koordinaatiota. Sujuvien kansallisten ja EU -toimielimiin liittyvien prosessien varmistamisen vuoksi on todettu hyväksi, ettei koordinaatiota ole hajautettu useammille henkilöille. Kansainvälisten asioiden koordinaation osalta yksittäisiä kokonaisuuksia on jaettu tiimin sisällä, mikäli työruuhkaa on ilmennyt.

Työ- ja elinkeinoministeriössä konserniohjausyksikköön sijoitettu EU/KV- vastuualue yhteen sovittaa kansainvälisiä ja EU -asioita ja tukee johtoa niissä. EU -asioita hoidetaan substanssi-osastoilla ja kansainvälisten asioiden substanssivalmistelu on hajautettu osastoille ja ministeriön ylimmän johdon kansainvälisten tapaamisten osalta koordinaatio on keskitetty.

Ympäristöministeriössä kansainväliset ja EU -asiat hoidetaan keskitetysti kansainvälisten ja EU -asioiden yksiköstä. EU -asioita koordinoidaan valtioneuvoston yhtenäisen prosessin ohjaamalla tavalla, kun taas kansainvälisille asioille ei sovittua prosessia ole.

7.2.4 Kansainvälisten ja EU -asioiden hoitoon osoitetut henkilötyövuodet

Eri ministeriöissä kansainvälisten ja EU -asioiden koordinaatioon on osoitettu vaihtelevia määriä henkilötyövuosia. Alla oleva kaavio ilmentää kunkin ministeriön osalta jakaumaa. Maa- ja metsätalousministeriössä sekä työ- ja elinkeinoministeriössä koordinaatiota kansainvälisten ja EU -asioiden osalta ei ole eroteltu, minkä vuoksi myöskään eriteltyjä pylväitä niiden jakaumasta ei kaaviossa ole. Ulkoministeriön koko toimikenttä on puolestaan kansainvälisten asioiden koordinaatiota, joten henkilötyövuosia sen osalta ei ole tässä kaaviossa määritelty.



Taulukko 3: Henkilötyövuosien jakauma KV/EU -koordinaatioon

7.3 EU -rahastojen hallinnointi muissa ministeriöissä

Oikeusministeriön hallinnonalan rahastoja hallinnoi Euroopan Unionin komissio. Rahastoja on kaksi ja niitä hoitamaan on nimetty vastuuvirkamiehet. Ministeriössä on lisäksi käytössä EU -rahoituksen ohjausryhmä, johon kuuluu ministeriön, hallinnonalan ja muiden ministeriöiden

edustajia. Ohjausryhmän tehtävänä on seurata oikeusministeriön toimialan EU -rahoitusohjelmia ja prosesseja, kuten monivuotisen rahoituskehityksen valmistelua. Monivuotisen rahoituskehityksen valmistelu ja ohjausryhmän vetäminen on vastuutettu EU/KV -koordinaatiotiimille.

Sosiaali- ja terveysministeriö hallinnoi Euroopan sosiaalirahastoa (ESR), jonka saanto ministeriöstä rahoitettavaan hanketoimintaan on koko ohjelmakauden ajalta n. 75 miljoonaa euroa. Hallinnoinnista vastaa työ- ja tasa-arvo-osasto sekä toimintapolitiikka yksikkö. Suomen koko rakennerahasto-ohjelman osalta tarkastusviranomaisen on sijoitettu valtiovarainministeriöön. Sosiaali- ja terveysministeriöön, joka toimii välittävänä toimielimenä rakennerahastoissa, on sijoitettu hallinnointia varten 4,8 henkilötyövuotta. Euroopan sosiaalirahaston kansallisia rahoittajan ja maksajan tehtäviä hoitavat henkilöt ovat vakituisessa työsuhteessa ja sijoitettuna toimintapolitiikkayksikköön. Yhden rahoittajantehtävässä toimivan palkka maksetaan rakennerahaston teknisestä tuesta. Lisäksi varsinaisissa viroissa olevan rakennerahastohenkilöstön lisäksi henkilötyövuosiin on laskettu mukaan pieniä työpanoksia ministeriön eri osastoilla toimivilta ja päätyökseen muuta kuin rakennerahastotyötä tekeviltä hankkeen valvojilta. Valvojien määrä vaihtelee ja osa valvojista voi työskennellä määräaikaissä viroissa. Pääsääntöisesti kuitenkin myös valvojat ovat vakituisessa virkasuhteessa.

Maa- ja metsätalousministeriö hallinnoi kansallisesti Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa. Maaseutuvirasto hoitaa Euroopan maataloustukirahastoon ja Euroopan maaseuturahastoon liittyviä vastuuviranomaistehtäviä, mutta ministeriöllä on tässä keskeinen rooli hallintoviranomaisena. Saanto Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta on 70 miljoonaa, maataloustukirahastosta (MTR) 4 miljardia ja maaseuturahastosta (MSR) 4 miljardia. Vastuu- ja hallintoviranomaistoiminnot on sijoitettu ruoka-osastolle ja luonnonvaraosastolle. Euroopan meri- ja kalatalousrahaston tarkastusviranomaistehtäviä hoitaa sisäisen tarkastuksen yksikkö. Maaseuturahaston ja maataloustukirahaston tarkastusta on hoitaa BDO Oy 16.10.2018 saakka, jonka jälkeen myös niiden osalta tarkastusviranomaistoiminnot sijoittuvat sisäisen tarkastuksen yksikköön. Päätös ulkoistamisesta tehtiin, kun tehtävä oli nykyistä pienimuotoisempi eikä siihen liittynyt laillisuustarkastelua. Tehtävän laajentumisen myötä tehtävä on haluttu organisoida viranomaistehtäväksi. Vastuuviranomaistoimiin on ministeriössä Euroopan meri- ja kalatalousrahaston osalta 2 henkilötyövuotta ja tarkastusviranomaistehtäviin vuoden 2018 lopussa 8 henkilötyövuotta. Tehtävät ovat pääosin vakituisia pysyvän luonteensa vuoksi. Viljelijätukien laadunvarmennuksessa tullaan käyttämään ruuhka-aikoina tarvittaessa määräaikaissä työntekijöitä.

Liikenne- ja viestintäministeriö hallinnoi verkko-osaston kehittämissyksiköstä CEF -rahoitusvälinettä, jonka saanto on 15 -160 miljoonaa euroa. Henkilötyövuosina hallinnointiin on osoitettu osa yhden virkamiehen tehtävistä ja osa yhden virkamiehen tehtävistä liikennevirastossa. Tarkastusviranomaistoimintaan osoitettuja tehtäviä ei ole, sillä kysymys on rahoitusvälineestä.

Työ- ja elinkeinoministeriö hallinnoi Euroopan aluekehitysrahastoa (EAKR), Euroopan sosiaalirahastoa (ESR) ja Euroopan globalisaatorahastoa (EGR). Tämän lisäksi ministeriö hoitaa myös useita muita rahoitusvälineitä; yritystuet EAKR -osarahoitteisesti ja Pienten ja keski suurten yritysten (PK) yritysaloiteohjelma sekä vähävaraisten avun rahasto (FEAD), Euroopan alueellinen yhteistyö (EAY) ja Euroopan ulkorajayhteistyö (ENI) - ohjelmia, joissa tämä ei ole kuitenkaan hallinnointiviranomainen vaan jäsenvaltion joitakin tehtäviä hoitava taho. Saanto Euroopan aluekehitysrahastosta on 767 miljoonaa euroa, Euroopan sosiaalirahastosta 512 miljoonaa euroa ja Euroopan globalisaatorahastosta 20 miljoonaa euroa. PK -yritysaloiteohjelmasta saanto on 20 miljoonaa euroa. Hallintoviranomaistoiminnot ja yritystukitehtävät ovat sijoittuneet alueet ja kehitys -osastolle, joka hoitaa myös jäsenvaltion tehtävät vähävaraisten avun rahasto (FEAD), Euroopan alueellinen yhteistyö (EAY) ja Euroopan ulkorajayhteistyö (ENI) ohjelmien osalta. PK -yritysaloiteohjelman vastuuviranomaistoimet on sijoitettu innovaatiot ja yritysrahoitus osastolle. Kaikkien todentamisviranomaistehtävät ovat sijoitettu puolestaan toimintayksiköiden henkilöstöhallintoon. EGR -hankkeiden osalta työ- ja elinkeinoministeriön tarkastusyksikkö käytännössä hoitanut tarkastusviranomaisen tehtäviä, koska EY:n asetuksen vaatimukset ovat tässä rahastossa huomattavasti kevyemmät ja kyseessä ei ole varsinaisesti EU-ohjelma, vaan rahoitus kanavoidaan luonteeltaan pieniin alle 10 miljoonan euron hankkeisiin. EAKR, ESR ja PK -yritysaloiteohjelman osalta tarkastusviranomaistoiminnot on keskitetty valtiovarainministeriöön, koska on selkeästi haluttu erottaa ohjelmien toimeenpano ja tarkastus eri ministeriöihin. Tarkastusviranomaisen tarkastaa, hyväksyy ja nimeää hallinto- ja todentamisviranomaiset, minkä vuoksi on nähty selkeimmäksi eriyttää työ- ja elinkeinoministeriön ulkopuolelle. Tarkastusviranomaistoimintoihin työ- ja elinkeinoministeriössä on allokoitu 0,2 henkilötyövuotta. Hallintoviranomaistehtäviin on osoitettu 27 -30 henkilötyövuotta ja todentamisviranomaistehtäviin 3 henkilötyövuotta, joihin ei ole laskettu mukaan vähävaraisten avun rahaston (FEAD), Euroopan alueellinen yhteistyön (EAY) ja Euroopan ulkorajayhteistyön (ENI) parissa työskentelevien työpanosta. Suurin osa vastuuviranomaistomien palvelussuhteista on määritelty vakinaisiksi, ohjelmakausien seurattua toisiaan. Pieni osa tehtävistä on määräaikaista sijaisuuksien tai työnluonteen (projektityö) perusteella. Useimmat virkasuhteet ovat toimintamenoilla katettuja (16 -17 htv) ja osa on teknisellä tuella katettuja (12 -13 htv). Rakennerahastotehtäviin työ- ja elinkeinoministeriössä kohdistui vuonna 2015 irtisanomisvai- kutteinen yhteistoiminta -prosessi.

Ympäristöministeriöstä hallinnoidaan EU LIFE rahastoa, joka on sijoitettu luontoympäristö- osastolle. Saanti rahastosta on 40 -50 miljoonaa euroa. Tarkastusviranomaistoiminnot hoide- taan komissiosta ja vastuuviranomaistoimintoihin on osoitettu 1 henkilötyövuosi, johon on kytketty vakituinen palvelussuhde työn pysyvän luonteen vuoksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä rahoitusvälineiden hallinnointi on delegoitu hallinnonalan alaisiin virastoihin; opetushallitukseen, Suomen Akatemiaan ja Eläketurvasäätiölle. Ministeri- össä työskentelee vakituissa palvelussuhteissa 1 tarkastusviranomainen, joka tarvittaessa

käyttää ostopalveluna tilintarkastajia. Erasmus+ vastuuviranomainen on kv- sihteeristö, jonka päällikkö allekirjoittaa kertomukset. Aiemmin toiminnasta vastasi CIMO ja nykyään Opetushallitus.

Valtiovarainministeriö toimii tarkastusviranomaisena muiden ministeriöiden hallinnoimille rakennerahastoille, ulkorajayhteistyöohjelmille sekä vähävaraisten avun rahastolle, joihin on kohdennettu vakituisilla palvelussuhteilla 6 henkilötyövuotta.

7.4 EUSA -rahastojen ja palosuojelurahaston vertailu

Molempien, palosuojelurahaston ja EU:n sisäasioiden rahastojen (ns. EUSA-rahastot), toimintaa sääntelee valtioneuvostonlaki (688/2001), hallintolaki (434/2003) ja laki julkisista hankinnoista (1397/2016). Palosuojelurahaston toimintaa säätelevät palosuojelurahastolaki ja valtioneuvoston asetus palosuojelurahastosta. Lisäksi toimintaa säätelee tai siihen vaikuttaa valtioneuvostonlaki (688/2001), hallintolaki (434/2003) ja laki julkisista hankinnoista (1397/2016).

EUSA -rahastoilla on 7-vuotinen ohjelmakausi. Palosuojelurahastossa valmistetaan vuosittain ennakoiva rahoituslaskelma eli varojen käyttösuunnitelma viidelle vuodelle.

Molemmat rahastot toimivat ulkoisella, kehyksen ulkopuolisella rahoituksella. Palosuojelurahaston tulot koostuvat lähes kokonaisuudessaan vakuutusyhtiöiden tilittämistä palosuojelumaksuista (Palosuojelurahaston tilinpäätös 2018). EUSA -rahastoissa rahoitus määräytyy komission jäsenvaltioille rahoituskausiksi allokoimien varojen mukaan.

EUSA -rahastojen rahoitus tulee Euroopan komissiolta. PSR:n rahoitus puolestaan palosuojelumaksusta. Tulipalojen ehkäisy ja pelastustoiminnan edistämiseksi on Suomessa olevasta palovakuutetusta kiinteästä ja irtaimesta omaisuudesta vuosittain suoritettava palosuojelumaksu. Palosuojelumaksun on velvollinen suorittamaan jokainen, joka harjoittaa vakuutusliikettä Suomessa. Palosuojelumaksu tuloutetaan talousarvion ulkopuolella olevaan Palosuojelurahastoon. Maksuunpanon toimittaa kalenterivuositteittain Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Molempien rahastojen rahoitus tulee ulkoisesta lähteestä ja on talousarvion ulkopuolista rahoitusta. (Palosuojelurahasto 2019c.)

Palosuojelurahaston hallitus päättää rahastossa olevan henkilöstön ottamisesta ja vapauttamisesta tehtävistään. EUSA -rahastojen tehtäviin puolestaan sisäministeriö nimittää virkamiehet. Molempien rahastojen virkamiehet ovat virkasuhteessa sisäministeriöön. Virkasuhteen osalta rahastot eroavat toisistaan, sillä PSR:n virkasuhteet ovat toistaiseksi voimassa olevia ja EUSA -rahastojen määräaikaisia.

EUSA -rahastojen kansallisesta hallinnoinnista vastaa sisäministeriön kansainvälisten asioiden yksikkö, jossa rahastotehtäviä hoitaa ohjelmakaudella 2014-2020 EU:n sisäasioiden rahastot -

vastuualueella kuusi henkilöä ja vastuualueen esimies. Lisäksi ministeriön hallinto- ja kehittämisosastolla hoidetaan rahastojen vastuuviranomaistehtäviin kuuluvia tarkastus-, maksatus- ja raportointitehtäviä. Hallinto- ja kehittämisosastolla rahastotehtäviin on allokoitu nykyisellä ohjelmakaudella 3,5 htv:ta.

EUSA -rahastojen kansallisten ohjelmien toimeenpanoon ja seurantaan osallistuvat rahastojen seurantakomiteat. Seurantakomiteoiden puheenjohtajana toimii kansainvälisten asioiden yksikön ylijohtaja.

7.5 EUSA -rahastojen työmotivaatiokysely

Vastuuviranomaistoiminnoissa työskenteleville teetettyyn kyselyyn vastasi yhteensä 9 virkamiestä, eli lähes kaikki vastuuviranomaistehtävissä työskentelevät virkamiehet vastasivat kyselyyn. Kyselyn ulkopuolelle rajattiin neuvotteleva virkamies, joka toimii osiltaan rahastotehtävissä, mutta suorittaa myös muita ministeriön tehtäviä ja on vakituudessa virkasuhteessa.

Luotto siihen, että virkasuhde jatkuisi tulevilla rahoituskaudella, vaihteli merkittävästi vastaajien keskuudessa. Vastauskaalan kaikki vastausvaihtoehdot saivat vastauksia, kuitenkin painottuen vastauksiin, jotka olivat täysin samaa mieltä ja jokseenkin samaa mieltä. Kyselyyn vastanneista suuri osa ei kokenut EUSA -rahastojen nykyisiä palvelussuhteita oikeudenmukaisina.

Avovastauksista ilmeni, että EU -rahastojen hoitoon liittyvien tehtäviin sovellettavat käytännöt vaihtelevat ministeriöittäin, mikä koettiin epäoikeudenmukaisena. Myös muiden jäsenmaiden olosuhteisiin viitattiin ja todettiin tehtävien olevan toisissa jäsenmaissa vakituisia. Useampi vastaus käsitteli virkojen myös sitomista rahoituskausiin ja sen oikeudenmukaisuutta. Vastauksista oli havaittavissa, että rahoituskausiin sitomista ei pidetty oikeudenmukaisena.

Vastauksissa toistui, että tehtäviä pidettiin ministeriön pysyvinä tehtävinä, jotka eivät ole projektiluonteisia ja epäoikeudenmukaisuudentunne linkittyi tähän. Lisäksi vastauksissa oli todettu, että epäoikeudenmukaisuuden tunnetta vahvistaa se, että määräaikaisuus perustellaan budjettikaudella EU -rahastojen kohdalla, mutta ministeriöiden muita virkoja ei sidota kuitenkaan kehyskausiin. Vastauksissa todettiin, että tehtäviä on hoidettu kahden 7 -vuotisen rahastokauden ajan ja, että turvallisuus ja maahanmuutto ovat korkealla EU -agendalla, mistä molemmista voisi päätellä, että tehtävät tulevat jatkumaan. Toisaalta, yhdessä vastauksessa tuotiin esille EU -rahoituksen määräaikaisuus ja tätä kautta myös tähän linkittyvien virkojen määräaikaisuus.

Suurin osa vastanneista ei kokenut, että virkarakenteisiin liittyvät perustelut ovat ymmärrettävät. Ymmärrettävyyden puutetta perusteltiin avovastauksissa käsityksellä nykytilan laittomuudesta ja vaihtelevilla käytännöillä. Lisäksi avovastauksista ilmeni, että historiallisessa

kontekstissa virkarakenteisiin liittyvät perusteet olivat ymmärrettäviä, mutta eivät enää nykyisellään, sillä työtehtävät koettiin nykyisellään jo pysyvinä. Vastauksista ilmeni myös, että erään vastaajan tehtäviin kuuluu valmistella 2020 vuoden jälkeen alkavaa ohjelmakautta, joka jatkuu nykyisten virkojen ja ohjelmakauden jo päätyttyä.

Kaikki vastaajat olivat täysin samaa tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että vastuuviranomais-tehtävät tulisi vakinaistaa. Kyselyn vastauksissa todettiin, että vakinaistamista ei pitäisi joutua perustelemaan, vaan pikemminkin nykyistä määräaikaaisuutta. Myös tehtävien vakinaistamisen tarvetta perusteltiin yhden vastaajan toimesta sillä, että uutta ohjelmakautta on ryhdytty valmistelemaan. Tämän lisäksi perusteluissa todettiin, että sekä laki, että asetus määrittävät tehtävät vakituisluonteisiksi.

Kolmannes vastaajista vastasi pohtineensa työpaikan vaihtoa seuraavan viiden vuoden aikana. Avautuvia työpaikkoja kyselyn perusteella kuitenkin ei vastaajien toimesta aktiivisesti seurata. Pääosin työt tiimissä koettiin motivoivina ja tehty työ koettiin tärkeänä. Kuitenkaan vastaajien keskuudessa ei koettu, että tehtyä työtä arvostetaan muiden toimesta.

Pääsääntöisesti kyselyyn vastanneet eivät kokeneet olevansa tasa-arvoisessa asemassa virkasuhteensa perusteiden osalta työyhteisössä. Vastaavasti kyselyyn vastanneet eivät kokeneet olevansa tasa-arvoisessa asemassa valtionhallinnossa virkasuhteidensa perusteluiden näkökulmasta.

Näitä perusteltiin sillä, että valtionhallinnossa vastaavanlaisissa tehtävissä työskentelevien todettiin olevan vakinaisissa virkasuhteissa ja sillä, että erilaiset virkakierrot ja virkavapaudet eivät ole vastuuviranomais-tehtävissä työskentelevien henkilöiden tavoitettavissa samalla tavalla kuin niiden, jotka työskentelevät vakituisissa virkasuhteissa.

Vastaajia pyydettiin kuvailemaan niitä tuntemuksia, joita nykyinen virkarakenne heissä herättää. Avoimissa vastauksissa todettiin, että valtiovarainministeriö on asiaa koskevassa kannanotossaan todennut, että nimenomaan määräaikaisuus pitäisi perustalla erikseen ja, että hyväksyttäviä perusteita määräaikaisille virkasuhteille ovat kestoltaan rajattu tehtävä tai projektityö. Tämän koettiin olevan ristiriidassa sen kanssa, että EUSA -rahastojen kohdalla liikenteeseen on lähdetty siitä, että vakituinen työsuhde pitäisi pystyä perustelemaan.

Epäoikeudenmukaisuuden tunnetta herätti se, että useampien rahoituskausien jälkeen tehtävän työn pysyvää luonnetta ei ole tunnustettu sisäministeriössä, vaikka työt ovat jatkuneet yli 10 vuotta. Vastauksista kävi myös ilmi, että määräaikainen virkasuhde mielletään ulkopuolisuuden ja irrallisuuden tunteen aiheuttajana. Toisaalta taas, vastauksista löytyi myös ymmärrystä siihen, että virkasuhteet on sidottu rahastokausiin ja, että ne tämän vuoksi ovat määräaikaista.

8 Johtopäätökset

Seuraavissa alaluvuissa käsitellään kirjoittajan tekemiä johtopäätöksiä aikaisemmin kuvattujen tutkimus- ja aineistonkeruumenetelmien avulla saatujen tietojen pohjalta. Johtopäätökset on koottu keskeisten asiakokonaisuuksien alle niiden hahmottamisen helpottamiseksi sekä tutkimuskysymyksiin vastaamiseen perustuen.

8.1 Johtopäätökset tavoitteiden ja tutkimuskysymysten näkökulmasta

Kansainvälisten ja EU-asioiden koordinaation kehittämisessä nykyiseen muotoonsa sisäministeriössä keskeisenä muutosajurina voidaan pitää Yli-Vakkurin ja Nikanderin teemahaastattelujen perusteella kansainvälisten ja EU-asioiden määrän ja painoarvon lisääntymistä ja sen myötä kasvanutta tarvetta koordinaatiolle ministeriön sisällä.

Muodostumista erillisyyksiköksi osaston sijaan on puoltanut ministeriön substanssiosastoihin nähden teemahaastattelujen tulosten mukaan yksikön toiminnan erityinen horisontaalinen luonne, jonka on tarkoitus palvella sekä osastoja, että ministeriön ylintä johtoa.

Teemahaastattelujen tulosten mukaan yhteinen näkemys ministeriössä on ollut, että horisontaalisia asioita tulee koordinoida keskitetysti. Molempien teemahaastattelujen perusteella tätä on pidetty toimivana periaatteena. Myös valtioneuvoston kanslian EU-koordinaation linjaus keskitetyn koordinaation periaatteesta tukee tätä järjestelmää, kuin myös vastaavasti valtionalouden tarkastusviraston tuloksellisuustutkimus EU -asioiden koordinaatiosta.

Sisäministeriön osastot ovat luonteeltaan laaja-alaisia substanssiosastoja, joiden vastuulla ovat oman toimialan keskeiset asiat. Kansainvälisten asioiden yksikön sijoittuminen erillisyyksiköksi suoraan kansliapäällikön alle mahdollistaa teemahaastattelujen tulosten mukaan keskitetyn koordinaation ja suoran keskusteluyhteyden johtoon.

8.1.1 KV- ja EU-asioiden koordinaatio

Kansainvälisten asioiden valmistelu ja koordinaatio eroavat EU-asioiden valmistelusta ja koordinaatiosta. Kansainvälisten asioiden valmistelusta ei ole laki- tai asetustasolta määrittyvää rakennetta, joka ohjaisi kansainvälisten asioiden valmistelua valtionhallinnossa, kuten käytössä oleva EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmä. Keskeiset kansainväliset asiat käsitellään substanssin mukaan niitä koskevissa ministerivaliokunnissa pääministerin johdolla. EU-asioilla on oma lakisäätäinen ministerivaliokuntansa, kansainvälisillä asioilla puolestaan ei ole vastaavanlaista ministeritason horisontaalista elintä, jossa asiat valmistellaan päätöksentekoa varten.

Valtionalouden tarkastusviraston tuloksellisuustutkimuksen ja ministeriöille tehdyn kyselytutkimuksen valossa voidaan todeta, että kansainvälisten asioiden ja EU-asioiden koordinaatiossa

on kuitenkin pääosiltaan toisiaan muistuttavia toimintamalleja. Tämän perusteella voisi todeta, että kansainvälisten asioiden koordinointiin pätesi ennen kaikkea teemahaastattelujen tuloksissa mainitun horisontaalisen luonteen vuoksi koordinoida keskitetysti, kuten vastaavasti valtionalouden tarkastusviraston tutkimuksessa EU -asioista todetaan.

Kyselytutkimuksen tulosten perusteella lähes kaikissa ministeriöissä kansainväliset ja EU-asiat käsitellään ministeriön johtoryhmässä muita talon asioita vastaavalla tavalla. Harva ministeriö puolestaan käyttää erillisiä kansainvälisten asioiden ja EU-asioiden johtoryhmiä.

Tunnuksenomaista näyttää ministeriöille teetetyn kyselytutkimuksen vastauksiin ja kv-johtajille järjestettyyn keskusteluun pohjaten olevan, että ministeriöiden toimialojen substanssi on vaikuttanut merkittävästi siihen, millaiseen koordinaatiomalliin kussakin ministeriössä on päädytty. Ennen kaikkea siitä näkökulmasta, kuinka vahvasti substanssi linkittyy kansainväliseen ja EU-kenttään sisällöltään ja säännöstöltään. Varsinkin silloin, kun substanssi linkittyy vahvasti EU-kenttään, on havaittavissa yhtäläisyyttä sen kanssa, miten paljon ministeriöiden osastoilla on valmisteluvastuuta mahdolliseen koordinaatioon nähden. Toki tarkasteltaessa ulkoministeriön kaltaista toimijaa, jonka kaikki toimet liittyvät kansainvälisiin asioihin, on huomattavissa varsinkin valtionalouden tarkastusviraston tuloksellisuustutkimuksen päätelmiin nojaten, että koordinaatiosta on tullut valmistelun näkökulmasta, jopa liian kuormittavaa. Yhtäältä kuitenkin voidaan olettaa pohjaten sisäministeriön rakenteita koskeviin teemahaastatteluihin, että historialla ja organisaatorakenteella sekä sen muotoutumisella, on ollut osuutensa siihen, miten koordinaatio ministeriössä on päätetty järjestää.

Kansainvälisten- ja EU-asioiden koordinaatioon osoitetut henkilötyövuodet ovat pääsääntöisesti kyselytutkimuksen tuloksista johtaen toisiaan vastaavalla tasolla eri ministeriöissä, pois lukien sosiaali- ja terveysministeriön koordinaatiotyöhön osoittama merkittävä panostus. Myös kyselytutkimusten tulosten perusteella jakauma kansainvälisten asioiden koordinaatioon ja EU-koordinaatioon osoitetuissa henkilötyövuosissa oli ministeriöissä lähellä toisiaan, pois lukien ulkoministeriö erityisen tehtäväkenttensä vuoksi. Työ- ja elinkeinoministeriö puolestaan oli kyselytutkimuksen vastausten perusteella ainoa ministeriö, jolla kansainvälisten asioiden ja EU-asioiden koordinaatiotehtäviin osoitettuja työvuosia ei ole erikseen määritelty.

Varsinaisen johtoryhmän luomista kansainvälisten ja EU -asioiden koordinaatiosta saatujen johtopäätösten näkökulmasta ei ole tutkimuksesta nousseiden löydösten ja muiden ministeriöiden käytössä olevien mallien pohjalta perusteltua perustaa. Johtopäätösten perusteella hyvin harvalla ministeriöillä oli tällaisia käytössään, eivätkä ne olleet luotu tukemaan jokapäiväistä työtä kansainvälisten ja EU -asioiden päätöksentekoon liittyen, vaan pikimminkin ajoitusta tarkastelua varten.

Duhaimeen ym. (2012, 263) pohjaten voidaan todeta, että päätöksenteon keskittämisestä on hyötyä, mikäli halutaan toimeenpanna uusia strategioita nopeasti ja parantaa koordinaatiota.

Toki huomionarvoista kuitenkin on, että hajauttamalla voidaan puolestaan antaa organisaation asiantuntijoille lähiesimiesten kautta mahdollisuus osallistua päätöksentekoon paremmin.

Kuntaliiton (2016) esiselvityksen perusteella organisaatiorakenteisiin liittyen suositeltavaa on, että asiantuntijuutta vaativat rakenteet keskitetään ja tekniset tukitoiminnot hajautetaan. Tutkija itse kokee, että on keskeistä pohtia organisaatiorakenteiden järjestämistä ja kehittämistä tavoitteiden ja toiminnallisuuden tarpeiden näkökulmasta. Kun kehittämisen ajurina on sisäministeriössä, etenkin EU -puheenjohtajuuskauden lähestyessä, nopeampi toimeenpano ja parempi koordinaatio, lienee Valtiontalouden tarkastusviraston päätelmiin pohjaten olevan perusteltua todeta vahvan koordinaation tukevan kansainvälisten ja EU -asioiden koordinaation säilyttämistä keskitettynä ratkaisuna.

8.1.2 EU -sisäasioiden rahastot

Ministeriöille toimitetulla kyselytutkimuksella saatujen aineistojen perusteella kaikissa ministeriöissä ei hallinnoida EU-rahastoja tai rahoitusvälineitä ja toisaalta joihinkin ministeriöihin on sijoitettu ainoastaan rahastojen tarkastusviranomaistoimintoja. Kyselytutkimuksen vastausten pohjalta ilmeni, että vastuu-, todentamis- ja tarkastusviranomaistoiminnot ovat rakentuneet kunkin rahaston tai rahoitusvälineen ominaispiirteiden ja niiden lainalaisuuksien mukaan. Eri toimintojen sijoittuminen toisiinsa nähden ei tutkimuksen perusteella saatujen vastausten ja niiden vertailun pohjalta tunnu noudattavan selkeästi johdettavissa olevaa käytäntöä. Vastuu-, tarkastus- ja todentamisviranomaistoiminnot ovat sijoittuneet tutkimustulosten perusteella saman rahaston osalta eri ministeriöihin ja myös ulkopuolisia konsulttipalveluita on otettu tarvittaessa käyttöön. Kyselytutkimuksen vastausten perusteella verrattaessa muiden ministeriöiden rahastojen vastuuviranomaistoimintoihin liittyvien virkojen palvelussuhteita sisäministeriössä toimiviin sisäasioiden EU-rahastoihin on huomattavissa, että muissa ministeriöissä EU-rahastojen vastuuviranomaistoiminnot on määritelty ministeriön pysyviksi tehtäviksi, joita hoidetaan vakinaisin viroin.

Käynnissä olevan rahoitusohjelmakauden lähestyessä loppuaan ja tulevan rahoitusohjelmakauden suunnittelun käynnistyttyä rahastojen vastuuviranomaistehtäviin osoitettujen virkojen uudelleentarkastelu on paikallaan. Huomioiden rahastojen vastuuviranomaistoimintojen hoitamisen ministeriön pysyvinä tehtävinä muissa ministeriöissä sekä sisäasioiden EU-rahastojen ajallisesti pitkän jatkumon (ensimmäinen ohjelmakausi 2007-2013, nykyinen 2014-2020 sekä parhaillaan valmisteltavana oleva 2021-2027), olisi perusteltua arvioida uudelleen sisäasioiden EU-rahastojen vastuuviranomaistehtävien hoitamisen edellyttämien virkasuhteiden luonne.

Moilasen (2013, 51) määritelmään määräaikaisten työsuhteiden perusteista peilaten virkojen EUSA -rahastojen määräaikaaisuudelle ei enää nyky muodossa ole riittävän painavia perusteita, kuin mitä aikaisemmillä rahoituskausilla on ollut, sillä sisäasioiden rahastojen 7 -vuotisen rahoituskaudet ovat seuranneet toisiaan ja tulevaa rahoituskautta on ryhdytty valmistelemaan.

Työtä ei varsinaisesti voida luokitella enää projektiluontoiseksi, sillä se on jatkunut niin pitkään. Työsopimuslain (55/2001) voitaisiin näin ollen katsoa puoltavan virkojen määrittelymistä toistaiseksi voimassaoleviksi, sillä selkeää perusteltua syytä määräaikaaisuudelle ei ole.

Yli-Vakkurin ja Nikanderin teemahaastattelujen perusteella ja heidän kuvauksissa nykytilan muodostumisesta rahastojen vastuuviranomaistoimintojen keskittäminen erillisyyksikköön on tarkoituksenmukaisempaa kuin niiden hajauttaminen osastoille, sillä osastot tulosohtavat hankkeita toteuttavia alaisen hallinnon virastoja. Haastattelujen tuloksiin viitaten vastuuviranomaistoimintojen sijoittuminen kansainvälisten asioiden yksikköön takaa hankkeiden rahoittamisen ja hallinnoinnin ilman jääviysongelmia. Vastuuviranomaistoimintojen sijoittaminen sisäministeriöön on teemahaastatteluihin pohjaten perusteltua, koska valtaosa sisäasioiden rahastojen toiminnasta liittyy ministeriön hallinnonalaan.

Duhaimen ym.(2012, 263) päätelmät tukevat päätöksenteon keskittämistä silloin, kun halutaan ohjata ja kontrolloida paremmin uusia strategioita. He toteavat edellä mainitun parantavan puolestaan koordinaatiota, mikä käsillä olevassa kehittämistyössä on yhtenä keskeisenä ajurina ja alulle saattajana.

8.1.3 Palosuojelurahaston ja EUSA -rahastojen vertailu

Palosuojelurahasto ja EU:n sisäasioiden rahastot (EUSA-rahastot) vastaavat niistä tehdyn vertailun pohjalta monelta keskeiseltä osin toisiaan, tämän vuoksi tarkasteltaessa EUSA-rahastojen hallinnollisia ratkaisuja liittyen palvelusuhteisiin olisi mielekäästä vertailla niitä muihin samankaltaisiin rakenteisiin myös sisäministeriössä. Rahastojen yhtäläisyyksien valossa EUSA-rahastojen vastuuviranomaistoimintaan voisi ajatella sovellettavan vastaavanlaisia palvelusuhteita kuin palosuojelurahastossa. Ainakaan näiden kahden rahaston vertailtavuudelle, ei ollut tehdyn tutkimuksen pohjalta ollut löydettävissä esteitä. Ainoana erona voidaan pitää palosuojelurahaston kansallista rahoitusta suhteessa EUSA -rahastojen EU -rahastoista saatavaan rahoitukseen nähden.

8.1.4 Työmotivaatio ja sitoutuneisuus

Webropol -kyselyllä saaduista tuloksista on pääteltävissä, että virkamiehet luottivat siihen, että uuden rahoitusohjelmakauden valmistelun myötä heidän asiantuntemukselleen on tarvetta ja, että sisäasioiden EU-rahastotehtävät jatkuvat myös uudella, tulevalla EU-rahitusohjelmakaudella. Perustana tälle voidaan vastausten perusteella pitää maahanmuuton ja sisäisen turvallisuuden pysymistä korkealla EU-agendalla sekä sitä, että vuoden 2020 jälkeistä ohjelmakautta on ryhdytty jo valmistelemaan.

Vastausten valossa se, että useammat rahoitusohjelmakaudet ovat nyt seuranneet toisiaan, ja että uuden rahoitusohjelmakauden suunnittelu on käynnistynyt, on vastausten valossa omalta osaltaan lisännyt luottamusta jatkuvuuteen. Toisaalta taas rahoitusohjelmakausien vaihtoon

liittyyne epävarmuustekijöitä siitä, kuinka moni nykyisistä tehtävistä säilyy rahoitusohjelmakaudelta toiselle. Todennäköisenä voidaan pitää sitä, että juuri avautuvien virkojen määrä rahoitusohjelmakauden vaihtuessa nähdään epävarmuustekijänä, samoin kuin se, tulevatko nykyisissä tehtävissä olevat henkilöt valittua niihin.

EUSA-rahastojen vastuuviranomaistehtäviä pidetään kyselyn vastausten perusteella niitä hoitavien keskuudessa ministeriön pysyväisluonteisina tehtävinä määräaikaisten projektiluontoisten tehtävien sijaan, sillä rahoitusohjelmakausia seuraa uusi rahoitusohjelmakausi. Sen, että ohjelmakaudet seuraavat toisiaan koetaan kyselyn perusteella vahvistavan tehtävien pysyvää luonnetta. Muiden ministeriöiden ja jäsenvaltioiden käytännöt ovat vahvistaneet vastausten perusteella käsitystä siitä, että vastaajien mielestä rahastovirkojen palvelussuhteiden tulisi olla määritelty pysyväisluonteisiksi myös sisäministeriössä.

Ottaen huomioon subjektiiviset tekijät siinä, miten virkasuhteiden määräaikaisuus koetaan, ei yksistään tällä tutkimuksella saaduista tuloksista voida vetää aukottomia johtopäätöksiä siitä, miten vahvasti määräaikaiset virkasuhteet ovat vaikuttaneet henkilöstön työmotivaatioon ja sitoutuneisuuteen. Tutkimustuloksissa löytyi myös ymmärrystä vallitsevia olosuhteita kohtaan ja kuten myös Niittylän pro gradu -tutkimuksessa määräaikaisuuden suhtauduttiin vaihtelevasti. Kuitenkaan tutkimustulosten valossa ei näytä siltä, että työmotivaatio olisi heikentynyt tai, että vastaajat olisivat hakeutumassa muihin töihin ja olisivat sitä kautta sitoutumattomia työhönsä. Vastaajat kokivat myös pääasiassa työnsä tärkeänä ja motivoivana, eikä Lehdon ym. (2005, 3) kuvaamia sitoutumisen puutteita ollut tutkimustulosten näkökulmasta havaittavissa.

8.1.5 Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustutkimuksen tulosten hyödynnettävyys

Valtiontalouden tarkastusviraston teettämän tutkimuksen ja siitä tehdyn tuloksellisuustutkimuksen pohjalta voidaan todeta, että olennaisia EU -asioiden koordinaatioon liittyviä löydöksiä ovat kansainvälisten asioiden koordinaation kannalta ja siihen edelleen johdettavissa valtiontalouden tarkastusviraston suositukset keskitetystä koordinaatiomallista.

Kansainvälisten ja EU -asioiden koordinaatioon liittyvät eroavaisuuden perustuvat pääasiassa säännöksiin, jotka koskevat kansallista valmistelua. Kuitenkin niiltä osin, kun ei puhuta kansallisesta valmistelusta ja sen sääntelystä, kansainvälisten ja EU -asioiden koordinaatio muistuttavat kyselytutkimuksen tuloksiin kansainvälisten ja EU -asioiden koordinaatiosta ja valtiontalouden tarkastusviraston tarkastukseen verraten toisiaan, minkä perusteella valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintoja keskitettyjä malleja puoltavasti voidaan pitää kansainvälisten asioiden koordinaatioon sovellettavina.

Kyseisen koordinaatiomallin käyttöä perustellaan Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustutkimuksen perusteella EU -asioissa selkeämmällä vastuunjaolla ja paremmin ennakoiv-

valla valmistelulla. Erityisesti ajantasaisien kokonaiskuvan ylläpitoa pidetään tarkastuksen valossa keskeisenä keskitettyä koordinaatoratkaisua puoltavana tekijänä. Hajautetun mallin riskinä tarkastusraportissa mainitut myöhäinen ja liian suppea käsittely ovat niitä tekijöitä, koordinaatiolla pyritään juuri välttämään, joten peilaten näihin esitettyihin riskeihin, hajautettua mallia ei voida pitää sisäministeriön kansainvälisten asioiden koordinaatiolle suotuisana koordinaatiomallina.

8.2 Johtopäätökset päätöksenteon ilmiöiden näkökulmasta

Ryhmäkäyttäytymisen ja organisaatioajattelun piirteitä on havaittavissa tutkimusaiheisiin liittyen. Varsin kiinnostavaa on, miten kokonaisuuksiin ja niiden muodostumiseen näyttää vaikuttaneen enemmän kuin yksi päätöskäyttäytymisen vinouma. Pohdittaessa organisaatorakenteita on piirteitä ryhmäajattelusta, status quo:sta, ylioptimismista ja vahvistusvinoumasta havaittavissa toisiinsa nivoutuneena saatujen vastausten perusteella.

Monet organisaatio- ja päätöksentekorakenteisiin liittyvät ratkaisut ilmentävät status quo -ilmiötä, jossa puolletaan vallitsevan tilan säilyttämistä sen sijaan, että organisoitaisiin jotakin uutta, joka ehkä voisi palvella organisaation päätöksentekoa paremmin. Teemahaastattelujen pohjalta sisäministeriössä on huomattavissa, että organisaatorakenteita ja niiden muodostumista sekä organisoimista tarkasteltaessa, että käytössä olevien järjestelyn perusta on muodostunut aikojen saatossa pala palalta ja, että nykyistä koordinaatiomallia ja sen soveltuvuutta ei ole pysähdytty tarkastelemaan, vaan ollaan Thalerin ja Sunsteinin (2008, 58) määritelmään soveltuen pyrkineet ainoastaan pitämään kiinni vallitsevasta olotilasta ja perustelemaan sitä. Tämän yhteydessä voinee nostaa esille Thalerin ja Sunsteinin (2008, 58) sekä Beshersin ja Ginon (2015, 56-62) kuvaaman status quo -vinoumaan liittyvän muutosvastarinnan, ja sen näkymisen esimerkiksi passiivisena haluttomuutena muuttaa vallitsevia päätöksentekorakenteita, jolloin rakenteiden tarkoituksenmukaisuutta ei ole määrääjain aktiivisesti tutkittu, vaan ne ollaan pidetty sellaisena, kun millaiseksi ne ovat pala palalta historian saatossa rakentuneet, kun vanhan päälle tai yhteyteen on rakennettu uutta.

Ylioptimistisuuden piirteen riskejä on puolestaan havaittavissa niin kutsutun yliarvioinnin ja ylisijoittamisen näkökulmasta, joissa, kuten osuvasti Moore ja Healey (2008, 15) kuvailun mukaisesti näemme subjektiivisesti sisäministeriön kansainvälisten asioiden yksikön vallitsevat organisaatorakenteet todellisuutta parempana ja koemme toimivuuden perusteettomasti luovan pohjan paremmille menestysmahdollisuuksille valitussa koordinaatiomallissa kuin mitä tosiasiaassa on syytä faktatietoihin perustuen olettaa.

Webropol -kyselyyn vastanneiden keskuudessa koettiin, että kansallinen laki, joka EUSA-rastojen hallinnointia koskien on säädetty, sääntelee vastuuviranomaistoiminnot pysyviksi. Laissa ei oteta kantaa palvelussuhteiden luonteeseen, mutta toisaalta laki on toistaiseksi voimassa oleva, eikä vain kuluvan rahoitusohjelmakauden ajan. Oletettavasti lain olemassaolon

itsessään on koettu luovan pysyvämpi perusta myös palvelussuhteille. Tämä ilmentää ryhmäajattelua varsin selkeästi, minkä lisäksi on huomattavissa myös virheelliseen tietoon ankkuroitumiseen linkittyviä piirteitä. Oletettavaa on, etteivät kaikki tiimin jäsenet ole tulleet tahoiltaan tähän johtopäätökseen, vaan paremman tiedon puutteessa osa tiimiläisistä on ryhmäkäyttäytymisen hengessä ankkuroitunut siihen tietoon, jonka ovat kuulleet jonkun toisen ryhmään kuuluvan henkilön mainitsevan. Tämä on myös oletettavasti tukenut heidän omaa tahtotilaansa virkasuhteiden vakinaistamisesta, jolloin tieto, joka on tukenut tätä, on koettu merkityksellisempänä kuin vaikkapa se, että toisaalta virkojen määräaikaisuudellekin löytyy omat perusteensa. Kuten

Näennäiskorrelaatiokäsitystä ilmenee puolestaan Webropol -kyselyn vastausten perusteella siinä, että laki ja virkojen luonne linkitetään toisiinsa, vaikkei näillä ole juridisesti tai hallinnollisesti todellista perustaa. Tämä ilmentää sitä, että vakiintuneita käsityksiä on päässyt ryhmäkäyttäytymisen ja ensimmäiseen tietoon ankkuroitumisen muodossa muodostumaan ilman, että tietojen oikeellisuutta on lähdetty ryhmän jäsenten toimesta pohtimaan uudelleen. Kuten Epley ja Gilovitch (2002, 139-140) kuvaavat, ihmiset ankkuroituvat spontaanisti ensimmäiseen tietoon ja kuten Kahnemann (2012, 119-123) kuvaa, ihmiset painottavat aikaisempia havaintojaan, joita tässä tapauksessa ilmentävät ryhmän linkitys lain ja virkojen luonteen välillä painottaen niihin havaintoihin, joita ryhmän jäsenillä on ennestään asiasta.

8.3 Ehdotetut kehittämistoimenpiteet

Tutkija on tutkimuksen löydösten ja yllä esitettyjen johtopäätösten pohjalta nousseiden aiheiden näkökulmasta laatinut sisäministeriön kansainvälisten asioiden yksikön kehittämistä varten seuraavat ehdotukset:

1) Ministeriön kansainvälisten ja EU -asioiden päätöksentekorakenteita ja niiden tarkoituksenmukaisuutta tulisi määräajoin tutkia aikaisempaa tarkemmin. Kehittämistyössä tulisi tutkia aidosti kehittämismahdollisuuksia ja välttää vallitsevaan, status quo -tilaan lukkiutumista ilman perusteita. Määräaikaistarkastelu voitaisiin ottaa osaksi kansainvälisten asioiden yksikön johtoryhmän vuosisuunnittelua.

Kuten kehittämistehtävän johdannoista käy ilmi, ministeriön kansainvälisten asioiden yksikön kansainvälisten asioiden päätöksentekorakenteiden ja koordinaatiomallien muodostumisen historiaa ei aikaisemmin ole tarkasteltu osana muuta kehittämistyötä eikä siitä ole laadittu kirjallista dokumentaatiota. Kuten Thaler ja Sunstein (2002, 34) kuvaavat, ihmisillä on tapana pyrkiä pitämään kiinni vallitsevasta tilanteesta ja yksi sen keskeisimmistä vaikutuksista on juuri huomioinnin puute. Määräaikainen tarkastelu vuosisuunnittelussa mahdollistaisi kuvatun kaltaisen huomioinnin.

2) Johdon sitoutumista kansainvälisten ja EU -asioiden koordinaatiota voitaisiin parantaa sitouttamalla sisäministeriön osastopäällikkökokoonpanon jäseniä entistä enemmän valmisteluun. Etenkin kansainvälisten asioiden sääntelemättömän luonteen kannalta virkamiesjohdon vahvempi tuki, kuten myös EU -asioilla mahdollistaisi koordinoitumman ja organisoidumman päätöksenteon.

Valtionneuvoston tarkastusviraston tarkastusraportin mukaan johdon tuki parantaa koordinaatiota. Huomioiden tutkimuksen johtopäätöksissä esitettyä vastaavuutta kansainvälisten ja EU -asioiden koordinaation luonteella myös kansainvälisten asioiden koordinaatiossa voitaisiin johdon vahvemmalla tuella saavuttaa koordinoitumpi ja sitä kautta organisoidumpi päätöksenteko.

3) EUSA -rahastojen vastuuviranomaistehtävien ja tarkastusviranomaistehtävien virkojen määrittelyssä toistaiseksi voimassaoleviksi olisi perusteltua harkita tutkimuksessa havaittujen viiteryhmiä ratkaisuihin pohjaten.

Kuten tutkimuksen johtopäätöksistä ilmenee, vastuu- ja tarkastusviranomaistoimien määräaikaisille virkasuhteille ei nyky muodossa löydy työsopimuslaista (55/2001) perusteita määrittellä virkasuhteita määräaikaisiksi. Nykytilassa työsopimusten määrittelylle määräaikaisiksi tulevalle rahoitusohjelmakaudella ei ole työsopimuslain mukaisia perusteita. Näin ollen tutkimustulosten ja muilla ministeriöissä käytössä olevien ratkaisujen sekä niistä tehtyjen johtopäätösten näkökulmasta olisi perusteltua määrittellä virat toistaiseksi voimassaoleviksi.

4) EUSA -rahastojen vastuuviranomaista ja tarkastusviranomaistoimintojen sijoittumista tulisi harkita linjassa muiden valtionhallinnon EU -rahastojen kanssa sekä tutkia mahdollistaisiko keskitetyt ratkaisut paremmat olosuhteet hallinnoida EU -rahastoja Suomessa.

Muille ministeriöille toimitetusta tehtyjen johtopäätösten valossa voidaan todeta, että käytännöt vastuu- ja tarkastusviranomaisten sijoittumisessa organisaatorakenteisiin, toisinaan myös yli ministeriörajojen ei ole löydettävissä yhteneviä toimintamalleja. Ottaen huomioon eri EU -rahastojen vastaavanlaiset toiminnot voisi olla hyödyllistä pohtia olisiko niiden keskitämisessä synergiaa. Virtasen ja Stenvallin (2014, 53) kuvaaman mukaan Suomessa on käytetty paljon kehittämiskapasiteettia juuri toimintakyvyn parantamiseen ja haavoittuvuuden vähentämiseen suurempien organisaatioiden avulla. Tästä näkökulmasta eri rahoitusinstrumenttien sijoittamalla yhteen voisi olla toisiaan tukevaa vaikutusta. Johtopäätöksissä tuetaan kansainvälisten asioiden ja EU -asioiden koordinaation keskittämistä, minkä vuoksi olisi perusteltua tutkia mahdollisuuksia keskitettyihin ratkaisuihin myös rahoitusinstrumenttien osalta.

5) Päätöskäyttämisen ilmiöiden vaikutusta osana päätöksentekorakenteiden ja koordinaatiomallien kehitystä tulisi tutkia tulevaisuudessa enemmän osana kehittämistyötä ja prosessien rakentamista. Tätä varten voitaisiin luoda kehitystyön tueksi taulukko etenkin status quo-

ja ryhmäkäyttäytymisen vinoumien sekä niihin linkittyvien muiden vinoumien kuten ankkuroitumisen ja ylivertaisuus vinoumien tunnistamista ja niiden ennakoivaa purkua palvelemaan.

Johtopäätöksistä ilmenee, että organisaatiorakenteiden muodostumiseen ja vallitseviin rakenteisiin ovat vaikuttaneet aikojen saatossa eri päätöskäyttäytymisen ilmiöt. Näiden vaikutusta ei ole organisaatiossa tiedostettu, minkä vuoksi tutkija näkee tutkimustulosten valossa vinoumien vaikutusten analysoinnissa mahdollisuuksia, etenkin yhdistettäessä muuhun kehittämistyöhön ja tässä luvussa aiemmin esitettyihin kehittämisehdotuksiin.

8.4 Hyöty toimeksiantajalle

Kehittämistehtävän tuloksia on tarkoituksena hyödyntää sisäministeriön kansainvälisten asioiden yksikön organisaatiorakenteen ja siihen kytkeytyvien kokonaisuuksien kuten virkarakenteen kehittämistyössä. Edelleen, kehittämistyön taustalla on määräaikaistarkastelun ja yleisen kehittämistyön lisäksi Suomen syyskaudelle 2019 sijoittuva Euroopan Union puheenjohtajuuskausi, jota silmällä pitäen, on keskeistä, että sisäministeriössä on toimivat ja tehokkaat päätöksentekorakenteet puheenjohtajuuskauden käynnistyessä kesällä 2019.

Kehittämistehtävän tarkoituksena on tuottaa kehittämisehdotuksia kansainvälisten ja EU -asioiden koordinaation optimoimiseksi, virkarakenteiden toimivuuden tehostamiseksi ja päätöksenteon ilmiöiden ja niiden vinoumien tunnistamiseksi osana organisaation kehittämiseen liittyvää päätöksentekoa. Toimeksiantajaorganisaation edustajat laativat ja allekirjoittivat arvon työn hyödynnettävyydestä, joka luovutettiin raportin esittelytilaisuudessa opinnäytetyön ohjaajalle.

8.5 Jatkotutkimusmahdollisuudet

Tässä tutkimuksessa on tutkittu, miten Rahastojen vastuuviranomais- ja tarkastusviranomais-toimet ovat sijoittuneet valtionhallinnossa Suomessa. Kyselytutkimuksen tulosten perusteella ilmeni, että käytännöt eri ministeriöissä vaihtelevat. Tämän vuoksi EU -jäsenmaissa olisi kiinnostavaa tutkia miten vastaavien rahastojen sijoittuminen hallintorakenteisiin on ratkaistu ja mihin tehdyt ratkaisut perustuvat, sillä kaikkia EU jäsenmaita ja niiden kansallisia rahastojen vastuuviranomais-tarkastusviranomaistoimintoja koskevat samat EU -tasolta välittyvät säännökset.

Kansainvälisten asioiden koordinaation nykytilaa koko valtionhallinnossa olisi kiinnostavaa tutkia, sillä on havaittavissa, että kansainvälisten asioiden koordinaation rooli ei ole yhtä vakiintunut kuin EU -asioiden. Olisi useaa organisaatiota palvelevaa pohtia laajemmin, että millaisia kehittämiskohteita valtionhallinnon kansainvälisten asioiden koordinaatiossa on ja olisiko näköpiirissä sellaisia kokonaisuuksia, joiden kehittäminen tuottaisi lisäarvoa ministeriöille. Li-

säksi olisi kiinnostavaa tutkia, että miltä osin kansainvälisten asioiden koordinaatio olisi yhdenmukaistettavissa käytännöiltään EU -asioiden koordinaation kaltaisesta valtioneuvostototalla.

Kansainvälisten ja EU -asioiden johtamista ja päätöksentekoa valtionhallinnossa ja siihen liittyviä rakenteita toisiinsa vertaillen ei ainakaan julkisten lähteiden tai tutkijan empiirisen tiedon perusteella ole kattavasti tutkittu Suomessa. Mahdollisuutena olisi tutkia millaisia päätöksentekoketjujen ja näitä koskevien hierarkioiden pohjalta eri ministeriöitä johdetaan ja millaisia päätöksenteon ilmiöitä näihin kytkeytyy. Tutkimustuloksien osalta tästä on raapaistu lähinnä pintaa, sillä tutkimukseen kuului ainoastaan selvitys siitä, millaisia johtoryhmäkäytänteitä tai muita vastaavia prosesseja eri ministeriöillä on käytössään.

Päätöksenteon ilmiöiden näkökulmasta olisi kiinnostavaa tehdä laajempaa tutkimusta vinoumien vaikutuksesta organisaation päätöksentekoon ja luoda sen avulla taulukko tai muu mekanismi, jonka avulla vinoumia ohjeistettaisiin aktiivisesti tunnistamaan osana päätöksentekoprosessia ja siten välttämään sen aiheuttamat epäsystemaattisuudet.

8.6 Tutkimuksen arviointi

8.6.1 Tutkimuksen eettisyys

Tutkimuksia tehtäessä on pyritty noudattamaan hyvää tutkimustapaa. Lisäksi tutkimuksen aikana on pyritty havainnoimaan keskeisiä seikkoja sekä esittämään löydökset mahdollisimman objektiivisesti ja niiden avulla minimoimaan tutkijan tulkinnasta aiheutuvat epäsystemaattisuudet.

Tutkimukseen osallistuvilla henkilöillä kerrottiin, että kyselyiden tuloksia tullaan käyttämään osana opinnäytetyötä. Ministeriölle toimitettujen kyselyjen vastanneita henkilöitä ei ole opinnäytetyössä yksilöity, sillä sitä ei ole nähty tarpeellisenä; annetut vastaukset ovat annettu koko edustettavan ministeriön toimesta, ne on koordinoitu ministeriöissä, eli vastauksen valmisteluun on osallistunut useita henkilöitä sen henkilön lisäksi, joka ministeriössä on toiminut yhteyshenkilönä. Webropol -kysely teetettiin siten, että siitä ei voida yksilöitä vastanneita henkilöitä. Teemahaastatteluun osallistuneet ovat antaneet haastattelut omilla nimillään ja asemansa puolesta, nämä haastattelut litteroitiin ja esiteltiin vielä haastateltaville sen varmistamiseksi, että niissä ei ole asiavirheitä tai mikäli he kokevat tarpeelliseksi muokata niitä joltakin osin, ottaen huomioon, että ne tulevat osaksi opinnäytetyötä ja ovat siten julkisia.

Opinnäytetyön kirjallisuuslähteissä kuvaillaan vahvistusvinoumaa. Kyseinen vinouma on ollenainen tutkimuksen eettisyyden kannalta, sillä tutkimuksen tekijä työskentelee sisäministeriön kansainvälisten asioiden yksikössä, eli työn toimeksiantajalla, minkä vuoksi on syytä ottaa huomioon, että tutkijan omat näkemykset, havainnot ja ennakko-olettamukset saattavat osil-

taan heijastua siihen, miten tutkimustuloksia on tulkittu. Toki hyvää tutkimustapaa noudattaen nämä vaikutukset on peritty tietoisesti tutkijan toimesta minimoimaan siinä määrin, missä se on ollut mahdollista. Viitaten Mayorin ja Riskun kuvaamaan self-huggingiin ja sen vaikutuksiin, on syytä huomioida, että tutkija työskentelee itse tilaajaorganisaatiossa koordinaatiotehtävissä ja, että sisäministeriön koordinaation liittyvät motiivit saatetaan tutkijan toimesta nähdä erilaisessa valossa, kuin täysin ulkopuolinen tutkija olisi samoista asetelmista arvioinut.

8.6.2 Tutkimuksen luotettavuus

Laadullisen tutkimuksen lähtökohtana on Eskolan ja Suorannan (2000, 210) mukaan tutkijan avoin subjektiviteetti ja myös tutkijan roolin keskeisenä työvälteenä avoin myöntäminen ja, että pääasiallinen luotettavuuden kriteeri kvalitatiivisessa tutkimuksessa on tutkija itse, jolloin luotettavuuden arviointi luonnollisesti koskee koko tutkimusprosessia. Luotettavuuden takaamiseksi tutkija on pyrkinyt läpi tutkimusprosessin selostamaan tehtyjä valintoja ja niiden pohjalta tehtyä analyysiä ja sen luokittelua mahdollisimman selkeästi. Lisäksi tutkija on pyrkinyt kuvaamaan omaan rooliinsa liittyvää problematiikkaa myös eettisyyden arvioinnissa.

Uskottavuus, siirrettävyys ja vahvistuvuus toimivat Eskolan ja Suorannan luotettavuuden arvioinnin kriteereinä laadullisessa tutkimuksessa. Uskottavuuden näkökulmasta tutkijan näkee tutkimuksen tulosten vastaavan omaa käsitystään kuvatuista ilmiöistä. Myös haastateltujen ja kyselytutkimuksen osallistuneiden kanssa on erivaiheissa prosessia tarpeen mukaan käyty keskustelua tulkinnoista, jotta ollaan voitu varmistaa, että käsitykset vastaavat puolin ja toisin toisiaan. Lisäksi kirjoittaja on pyrkinyt käyttämään reflektiivistä otetta haasteltaessa ja kiinnittänyt erityistä huomiota haastattelussa vuorovaikutussuhteen reflektointiin, että ymmärtävätkö tutkittavat henkilöt käsitteet samalla tavalla. Tarpeen mukaan haastateltaessa on tarkennuttu sitä mihin viitataan. Siirrettävyys on tutkijan näkökulmasta mahdollista, vaikkakin tämä ei ole täysmääräisesti mahdollisia todellisuuden monimuotoisuuden vuoksi.

Eskola ja Suorannan (2000, 211-212) määritelmän vahvistettavuudesta mukaisesti tutkija kokee, että samoja ilmiöitä oli nähtävissä kirjallisuudessa ja aikaisemmissa tutkimuksissa, joita kirjallisuuslähteissä aiheista esiteltiin. Etenkin johtopäätöksiä laadittaessa tutkija on pyrkinyt valmistamaan, että niissä on nähtävissä vahvistettavuutta ja tuomaan ilmi sen miltä osin sitä ei ole havaittu.

Eskolan ja Suorannan (200, 212-213) kuvaaman realistisen luotettavuusnäkemysnäkökulmaan viitaten tutkimustekstissä on pyritty kertomaan mahdollisimman tarkasti mitä aineistoa kerätessä ja sen jälkeen on tapahtunut. Näitä kuvataan tarkemmin tutkimuksen prosessin kuvauksessa.

Teemahaastatteluihin valittiin kaksi henkilöä yhden sijaan, minkä avulla haluttiin varmistaa, että saatu tieto on linjassa ja saadaan katettua historian kuvaus mahdollisimman tarkasti

olennaisten tekijöiden osalta ja subjektiiviset tulokset minimoiden. Teemahaastattelujen tulokset myös litteroitiin ja teemoiteltiin, jotta ne ovat helpommin vertailtavissa toisiinsa.

Mäkelän (1990, 42-61) kuvaaman kvalitatiivisen analyysin vaikutelmanvaraisuutta on pyritty vähentämään sekä lisäämään arvioitavuutta ja toistettavuutta, pilkkomalla tehdyt tulkinnat riittävän pieniin vaiheisiin sekä nimenomaistamalla ratkaisu- ja tulkintasääntöjä. Aineiston analysointia ja menetelmiä kuvaavassa luvussa on avattu teemoittelun ja tyypittelyn keinoin yksiköitä, joihin tulkinta perustuu.

Eskola ja Suoranta (200, 174-175) toteavat teemoittelun onnistumisen vaativan teorian ja empirian vuorovaikutusta. Kehittämistehtävässä luotettavuutta on pyritty lisäämään panostamalla siihen, että teemoittelun avulla on poimittu tutkimusongelmien kannalta olennaista tietoa.

Lähteet

Painetut

Alasuutari, P. 1999. Laadullinen tutkimus. 3.painos. Tampere: Vastapaino.

Alasuutari, P. 2001 Johdatus yhteiskuntatutkimukseen. Helsinki: Gaudeamus.

Alasuutari, P. 2011. Laadullinen tutkimus 2.0. Tampere: Vastapaino. 4. uud. painos.

Bazerman, M. H. & Moore, D. A. 2013. Judgment in Managerial Decision Making.8.painos USA: John Wiley & Sons, Inc.

Drummond, H. 2012. Guide to Decision Making. USA: John Wiley & Sons, Inc.

Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.

Eskola, J. & Suoranta, J. 2000. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 4. painos. Tampere: Vastapaino.

Eskola, J. & Vastamäki, J. 2001. Teemahaastattelu: opit ja opetukset. Teoksessa Aaltola, J. & Valli, R. (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Jyväskylä: PS-kustannus.

Happonen, M. & Nätti, J. 2000. Palkansaaajien kokema työn epävarmuus ja epävarmuuden realisoituminen työttömyytenä. Lehto, A-M. & Järnefelt, N. Jaksan ja jousan. Artikkeleita työolotutkimuksesta. Helsinki: Tilastokeskus.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2000. Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.

Huczynski, A. & Buchanan, A. 2007. Organizational Behaviour. 6.painos. Essex: Prentice Hall, Financial Times.

Kahneman, D. 2012. Ajattelu nopeasti ja hitaasti. Helsinki: Hakapaino.

Kaski, S & Kiander, T. 2005. Tunnejohtajuus. Helsinki: Edita Prima Oy.

Kauhanen, M. 2002. Määräaikaiset työsuhteet ja toimeentulon riskit. Helsinki: Kansaneläkelaitos.

Kauhanen, J. 2010. Henkilöstövoimavarojen johtaminen. Helsinki: WSOYpro.

Kauhanen, M. 2009. Epätyypilliset työsuhteet ja työhyvinvointi. Teoksessa: Taimio, H. (toim.) Kurssin muutos: Kestävään kasvuun ja hyvinvointiin. Helsinki: Työväen sivistysliitto.

Lehto, A-M., Lyly-Yrjänäinen, M. & Sutela, H. 2005. Pysyvän työn toivossa. Määräaikaisten työsuhteiden käytöstä ja kokemisesta. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Mayor, P. & Risku, M. 2015. Opas yksilölliseen motivointiin. Helsinki: Talentum.

Moilanen, J-M. 2008. Määräaikaiset ja osa-aikaiset työsopimukset. Helsinki: Talentum Oyj.

Moilanen, J-M. 2013. Määräaikaiset ja osa-aikaiset työsopimukset. Helsinki: Talentum.

Mäkelä, K. 1990. Kvalitatiivisen aineiston arviointiperusteet. Teoksessa: Mäkelä, K (toim.) kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta. Helsinki: Gaudeamus.

Ojala, S. & Jokivuori, P. 2012. Työhyvinvointi ja organisaation talous työntekijöiden silmin. Teoksessa: Pyöriä, P. (toim.) Työhyvinvointi ja organisaation menestys. Helsinki: Gaudeamus Oy. S.

Pugh, D.S. 1971. Organization theory: Selected readings. Harmondsworth, Middlesex. Penguin Books.

Rubin, H. J. & Rubin, I.S. 1995. Qualitative Interviewing. The art of hearing data. London: Sage

Rubin, H.J. & Rubin, Irene S. 2015. Qualitative interviewing: the art of hearing data. Thousand Oaks; London; New Delhi: Sage Publication.

Saarinen, M. 2005. Pätkätyöt. Työnantajan ja palkansaajan opas. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Thaler, R. H. & Sunstein, C. R. 2009. Nudge Improving decisions about health wealth and happiness. New Haven & London: Yale University Press.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2002. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Kustannus-osakeyhtiö Tammi.

Töttö, P. 2000. Pirullisen positivismin paluu. Tampere: Gaudeamus.

Viitala, R. 2003. Henkilöstöjohtaminen. Helsinki: Edita Prima Oy.

Virtanen, P. & Stenvall, J. 2014. Älykäs julkinen hallinto. Tallinna: Tietosanoma.

Sähköiset

Ahokas, M. Stanley Milgram.1974. Obedience to authority. Helsingin Yliopisto. Luettu 23.4.2019.

<https://www.avoin.helsinki.fi/oppimateriaalit/sosiaalipsykologia/milgram.htm>

Bergman, B., Joutsenjärvi, M., Katevisto, S. & Löfman, S. 2016. Tieto vanhojen näkemysten vahvistajana ja uusien urien avaajana työyhteisössä. Teoksessa: Alakoski, L & Hytönen, K. (toim.) Päätöksenteon ilmiöt johtamisessa. Laurea ammattikorkeakoulun julkaisu. Luettu 23.4.2019. <https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/115857/67.%20Alakoski%20Hytönen%20Paatoksenteon%20ilmiot%20johtamisessa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Beshears, J. & Gino, F. 2015. Leaders as Decision Architects. Harvard Business Review. Tulostettu 9.4.2019. <https://hbr.org/2015/05/leaders-as-decision-architects>

Duhaime, I. M., Stimpert, L. & Chesley, J. A. 2012. Strategic thinking, Today's Business Imperative. Luettu 27.3.2019. <https://books.google.fi/books?id=qJapAgAAQBAJ&pg=PA263&dq=advantages+of+decentralization&hl=fi&sa=X&ved=0CEwQ6AEwBjgKahUKEwj8iaSn6djHAhVLLiwKHZJ1BDo#v=onepage&q=advantages%20of%20decentralization&f=false>

Epley, N. & Gilovich, T. 2005. The Anchoring-and-Adjustment Heuristic. Why the Adjustments Are Insufficient. Psychological Science. Tulostettu 11.5.2019. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1111/j.1467-9280.2006.01704.x>

Chapman, G. B. & Johnson, E. J. 1994. The Limits of Anchoring. Journal of Behavioral Decision Making. Tulostettu: 4.6.2019. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/bdm.3960070402>

Euroopan työterveys- ja työturvallisuusvirasto. 2019. Luettu 26.3.2019. <https://osha.europa.eu/fi/themes/psychosocial-risks-and-stress>

Euroopan Unionin sisäasioiden rahastot. 2019. Luettu 26.3.2019. <https://eusa-rahastot.fi/tietoa-rahastoista>

Gilovich, T. & Griffin & W.D., Kahneman, D. (toim). 2002. Heuristics and Biases. New York: Cambridge University Press. Luettu 4.6.2019. <https://assets.cambridge.org/97805217/92608/sample/9780521792608ws.pdf>

Haavisto, I. 2010. Työelämän kulttuurivallankumous: EVAn arvo- ja asennetutkimus 2010. Elikeinoelämän valtuuskunta. Luettu 26.3.2019. http://www.eva.fi/wp-content/uploads/2010/06/tyoelaman_kulttuurivallankumous.pdf

Hallintolaki 434/2003. Luettu 11.6.2019. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>

Hietaharju, A., Moilanen, K., Asikainen, J. & Antila, A. 2016. Esiselvitys: Hallinnontukipalvelut kuntakonsernissa. Suomen Kuntaliitto. Tulostettu 27.3.2019. http://shop.kuntaliitto.fi/product_details.php?p=3243

Johansson, A., Joutsen, S., Lotti, H. & Paunisaari, T. 2016. Itsevarmuus ja optimismi liiketoiminnassa: hyötyä vai haittaa? Teoksessa: Alakoski, L & Hytönen, K. (toim.) Päätöksenteon ilmiöt johtamisessa. Laurea ammattikorkeakoulun julkaisu. Luettu 23.4.2019. <https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/115857/67.%20Alakoski%20Hytönen%20Paatoksenteon%20ilmiot%20johtamisessa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Kosonen, V., Liukkonen, L. & Luhta, K. 2016. Irti vanhasta kohti epävarmaa tulevaa: muutoksen haaste ja mahdollisuus. Teoksessa: Alakoski, L & Hytönen, K. (toim.) Päätöksenteon ilmiöt

johtamisessa. Laurea ammattikorkeakoulun julkaisu. Luettu 23.4.2019.
<https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/115857/67.%20Alakoski%20Hytonen%20Paa-toksenteon%20ilmiot%20johtamisessa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Kuronen, A & Käräjämies, S. 2015. Motivaatio määräaikaisessa asiantuntijatyösuhteessa. Opin-
 näytetyö. Savonia ammattikorkeakoulu, yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon ala.
https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/103275/Kuronen_Anni_Karaja-mies_Sara.pdf;jsessionid=F57DBE7787C73158B43D1ED6035003AA?sequence=1

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016. Luettu: 11.6.2019
<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161397>

Laki sisäasioiden rahastosta 903/2014. Luettu 11.6.2019.
<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20140903>

Lankinen, T. 2010. Määräaikaisten epävarmuus on kasvussa. Tampereen yliopiston tiede- ja
 kulttuurilehti. Luettu 15.5.2019.
<https://aikalainen.uta.fi/2010/06/14/maaraaikaisten-epavarmuus-kavussa-2/>

McLeod, S. The Stanford Prison Experiment. Luettu 23.4.2019.
<https://www.simplypsychology.org/zimbardo.html>

Miettinen, A. 2007. Pätkätyön tulevaisuus? Asiantuntijankemyksiä määräaikaisen työn kehit-
 tämistarpeista ja tulevasta kehityksestä Suomessa. Väestöntutkimuslaitos Katsauksia 27/2007.
 Luettu 27.3.2019.
<http://vaestoliitto-fi-bin.di-recto.fi/@Bin/d1b7e0a9ae96ce7df00798116b552bcd/1425748533/application/pdf/386606/P%C3%A4tk%C3%A4ty%C3%B6n%20tulevaisuus.pdf>

Niittylä, A. 2013. Määräaikainen työsuhde - uhka vai mahdollisuus? Kokemuksia määräaikai-
 suudesta ja määräaikaisten työntekijöiden sitoutumisesta akateemisessa kontekstissa. Pro
 gradu -tutkielma. Aalto yliopisto, Kauppakorkeakoulu, Johtamisen ja kansainvälisen liiketoi-
 minnan laitos.
http://epub.lib.aalto.fi/fi/ethesis/pdf/13400/hse_ethesis_13400.pdf

Palosuojelurahasto, 2019a. Luettu 15.4.2019.
<https://www.palosuojelurahasto.fi/palosuojelurahasto>

Palosuojelurahasto, 2019b. Luettu 13.5.2019.
<https://www.palosuojelurahasto.fi/palosuojelumaksut>

Palosuojelurahasto 2019c. Luettu 13.5.2019.
<https://www.palosuojelurahasto.fi/palosuojelumaksut>

Palosuojelurahastolaki 306/2003. Luettu 11.6.2019.
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030306>

Palosuojelurahaston tilinpäätös 2018. Luettu 13.5.2019.
<https://www.palosuojelurahasto.fi/wp-content/uploads/Palosuojelurahaston-tilinpaatos-2018-netti.pdf>

Saranen-Kauppinen, A & Puusniekka, A.2016a. Yhteiskuntatieteellisen tietoarkiston julkaisuja.
 Menetelmäopetuksen tietovaranto, Luettu 12.5.2019. https://www.fsd.uta.fi/menetelmaope-tus/kvali/L1_2.html

Saranen-Kauppinen, A & Puusniekka, A. 2016b. Yhteiskuntatieteellisen tietoarkiston julkai-
 suja. Menetelmäopetuksen tietovaranto, Luettu 12.5.2019. https://www.fsd.uta.fi/menetel-maopetus/kvali/L2_3_2_4.html

Saranen-Kauppinen, A & Puusniekka, A. 2016c. Yhteiskuntatieteellisen tietoarkiston julkaisuja. Menetelmäopetuksen tietovaranto, Luettu 12.5.2019. https://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L2_3_2_1.html

Saranen-Kauppinen, A & Puusniekka, A. 2016d. Yhteiskuntatieteellisen tietoarkiston julkaisuja. Menetelmäopetuksen tietovaranto. Luettu 12.5.2019. https://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L6_3_2.html

Saranen-Kauppinen, A & Puusniekka, A. 2009. Yhteiskuntatieteellisen tietoarkiston julkaisuja. Menetelmäopetuksen tietovaranto. Luettu 12.5.2019. <https://www.fsd.uta.fi/fi/tietoarkisto/julkaisut/kvalimotv.pdf>

Sisäasioiden rahastot, 2019. Luettu 13.5.2019. <https://eusa-rahastot.fi/tietoa-rahastoista>

Sisäministeriö 2019a. Luettu 15.4.2019. <https://intermin.fi/ministerio>

Sisäministeriö- 2019b. Luettu 15.4.2019. <https://intermin.fi/vastualueet>

Sisäministeriö 2019c. Luettu 15.4.2019. <https://intermin.fi/ministerio/johto-ja-organisaatio>

Sisäministeriö 2019d. Luettu 12.4.2019. <https://intermin.fi/siviilikriisinhallinta/toimijat-ja-vastuut>

Talouselämä 2018. Tulevaisuustutkija: Tulevaisuudessa työelämä muuttuu projektiluonteisemmaksi - Projektit ovat lyhytaikaisia ja niiden välissä on työttömyysjaksoja. Luettu 26.3.2019. <https://www.talouselama.fi/uutiset/tulevaisuustutkija-tulevaisuudessa-tyoelama-muuttuu-projektiluonteisemmaksi-projektit-ovat-lyhytaikaisia-ja-niiden-valissa-on-tyottomyysjaksoja/8273c846-ea78-3250-95c7-59cb86cdb10e>

Työsopimuslaki 55/2001. Luettu 11.6.2019. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/201/20010055>

Valtionavustuslaki 688/2001. Luettu 11.6.2019. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010688>

Valtioneuvosto, 2019. Luettu 29.5.2019. <https://valtioneuvosto.fi/tietoa/eu-asioiden-kasittely>

Valtioneuvoston asetus palosuojelurahastosta 625/2003. Luettu 11.6.2019. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2003/20030625>

Valtioneuvoston asetus palosuojelurahastosta 625/2003. Luettu 11.6.2019. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2003/20030625>

Valtiontalouden tarkastusvirasto. 2016. Tuloksellisuustarkastuskertomus. EU -asioiden valmistelu ja yhteensovittaminen valtioneuvostossa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 2/2016. Luettu 14.4.2019. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/06/15092027/eu-asioiden-valmistelu-ja-yhteensovittaminen.pdf>

Venäläinen, N. 2017. Määräaikaiset työsopimukset ja määräaikaisuuden vaikutukset työntekijään. Opinnäytetyö. Karelia ammattikorkeakoulu, liiketalouden koulutusohjelma. Luettu 12.5.2019. https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/124000/venalainen_niina.pdf?sequence=1

Julkaisemattomat

Andersson, S., Kuitunen, J., Simola, M. & Vuotilainen, M. 2017. Laumakäyttämisen vaikutus päätöksentekoprosessissa. Kurssityö. Espoo: Laurea Ammattikorkeakoulu.

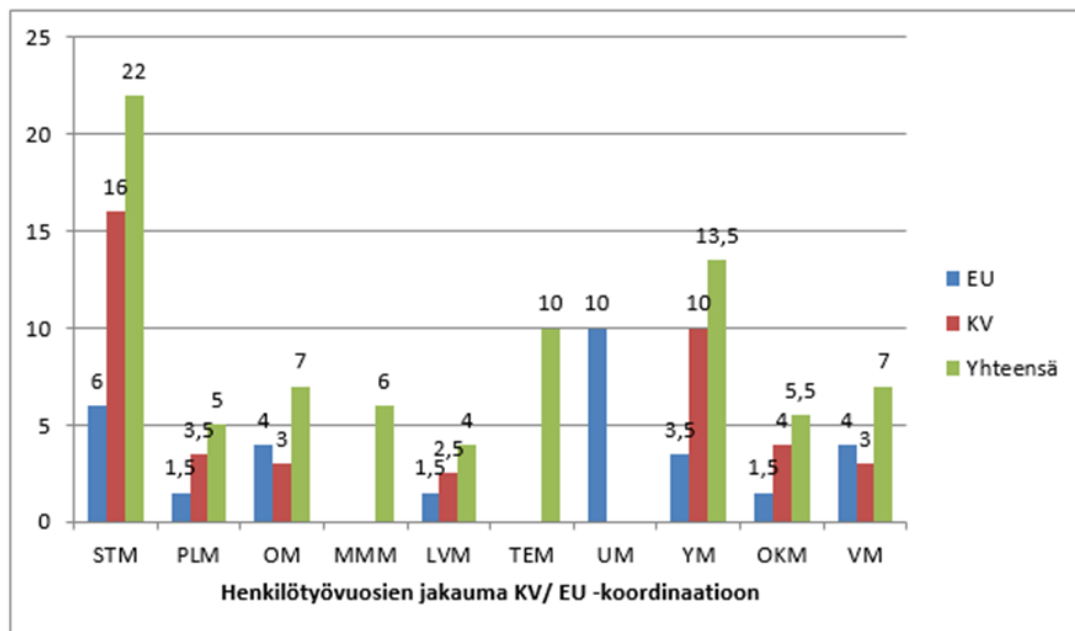
Nikander, M. 2018. Neuvottelevan virkamiehen teemahaastattelu 25.4.2018. Sisäministeriö. Helsinki.

Yli-Vakkuri, L. 2018. Ylijohtajan teemahaastattelu 27.4.2018. Sisäministeriö. Helsinki.

Taulukot

Taulukko 1: Tyypittelyn analysoinnin kategoriat..... 29

Taulukko 2: Jakautuminen hajautettujen ja keskitettyjen mallien välillä ministeriöissä 36



Taulukko 3: Henkilötyövuosien jakauma KV/EU -koordinaatioon 38

Liitteet	
Liite 1: Teemahaastattelulomake.....	64
Liite 2: Kyselylomake.....	65
Liite 3: Webropol-kysely.....	69

Liite 1: Teemahaastattelulomake

TEEMAHAASTATTELU

Sisäministeriössä halutaan selvittää millainen EU- ja kansainvälisten asioiden koordinaation sijoittumisen kehityskaari on ja kuvata sen historiaa osana laajempaa selvitystyötä. Selvityksen tuloksia hyödynnetään sisäministeriön toimintojen kehittämisessä sekä haastattelijan ylemmän ammattikorkeakoulun opinnäytetyössä.

KYSYMYKSET

Millainen historia...

- kansainvälisten asioiden koordinaation sijoittumisella

- EU -asioiden koordinaation sijoittumisella

...on sisäministeriössä?

Millainen tausta tehdyillä ratkaisuilla kansainvälisten ja EU -asioiden koordinaatiosta on?

Miksi käytössä olevaan malliin on päädytty ja mitkä tekijät ovat mielestäsi vaikuttaneet siihen?

Miten kansainvälisten asioiden ja EU -asioiden koordinaation sijoittuminen sisäministeriössä on muuttunut työurasi aikana?

Mihin päätös sisäasioiden rahastojen vastuuviranomaistoimintojen sijoittamisesta sisäministeriön kansainvälisten asioiden yksikköön on perustunut?

Mihin päätös siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien sijoittumisesta sisäministeriön kansainvälisten asioiden yksikköön on perustunut?

Liite 2: Kyselylomake

KYSELYLOMAKE

Sisäministeriössä halutaan selvittää, miten EU- ja kansainvälisten asioiden koordinointi eri ministeriöissä on hoidettu. Samalla halutaan selvittää, miten EU-rahoituksen kansallinen hallinnointi eri hallinnonaloilla on toteutettu. Selvityksen tuloksia hyödynnetään sisäministeriön vastaavien toimintojen kehittämisessä sekä kyselyn toteuttajan ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon opinnäytetyössä.

Ministeriö _____

1. Onko ministeriössänne käytössä EU -asioiden koordinaatiossa keskitetty vai hajautettu malli? Keskitetyllä mallilla tarkoitetaan sitä, että EU-asioiden hoito on keskitetty esimerkiksi yhteen yksikköön/osastoon ja hajautetulla mallilla sitä, että EU-asioita hoidetaan ministeriössä useammassa yksikössä/osastolla. Ympyröi valittu vaihtoehto.

- A) Keskitetty
- B) Hajautettu

2. Montako htv:ta ministeriössä on osoitettu EU -asioiden koordinaatioon?

3. Onko ministeriössänne käytössä kansainvälisten asioiden koordinaatiossa keskitetty vai hajautettu malli? Ympyröi valittu vaihtoehto. Katso mallien tarkemmat kuvaukset yllä.

- A) Keskitetty
- B) Hajautettu

4. Montako htv:ta ministeriössä on osoitettu kansainvälisten asioiden koordinaatioon?

5.. Onko ministeriössänne käytössä kansainvälisten asioiden ja/tai EU- asioiden johtoryhmä tai muu vastaava rakenne linjaamaan kansainvälisiä ja EU -asioita? Voit ympyröidä useamman kuvaavan vaihtoehdon.

- A) Kansainvälisten asioiden johtoryhmä

- B) EU -asioiden johtoryhmä
 - C) Ministeriön johtoryhmä käsittelee EU -asiat
 - D) Ministeriön johtoryhmä käsittelee KV -asiat
 - D) joku muu rakenne, mikä?
-

6. Miten kansainväliset asiat ja EU -asiat sekä niiden koordinaatio ministeriössä eroavat toisistaan ja mihin tämä perustuu?

MINISTERIÖT, JOTKA HALLINNOIVAT EU -RAHASTOJA VASTAAVAT SEURAAVIIN

7. Mitä EU -rahoitusvälinettä tai -rahastoa ministeriö hallinnoi?

8. Mikä on Suomen arvioitu saanto ko. rahoitusvälineestä tai rahastosta ohjelmakaudella 2014 -2020?

9. Mihin osastoon / yksikköön ministeriön organisaatiossa EU -rahastojen vastuu-/hallintoviranomaisen tehtävät on sijoitettu?

10. Mihin ministeriön organisaatiossa tai organisaation ulkopuolella EU -rahastojen tarkastusviranomaisen tehtävät on sijoitettu? Ympyröi valittu vastaus ja vastaa tarkentavaan lisäksymykseen.

A) Samaan ministeriöön kuin vastuuviranomaistoiminnot. Samaan osastoon/ yksikköön vai eri osastoon/yksikköön? Mihin tämä sijoittuminen perustuu?

B) Eri ministeriöön kuin vastuuviranomaistoiminnot, minne? Mihin tämä sijoittuminen perustuu?

C) Tarkastusviranomaistehtävät on järjestetty muulla tavalla, miten? Mihin tämä sijoittuminen perustuu?

11. Montako htv:ta ministeriössä on osoitettu vastuu- / hallintoviranomaistehtäviin?

Vastaa numerolla ja selvennä kirjallisesti tarvittaessa.

12. Montako htv:ta ministeriössä on osoitettu tarkastusviranomaistehtäviin?

Vastaa numerolla ja selvennä kirjallisesti tarvittaessa.

13. Ovatko ministeriön EU -rahastojen vastuuviranomaistoimintojen virat:

Ympyröi valittu vaihtoehto ja kuvaa perusteita käytössä olevalla ratkaisulle ja anna tarvittaessa lisätietoja.

A) Vakinaisia, miksi?

B) Määräaikaisia, miksi?

C) Osa vakinaisia, osa määräaikaisia, miksi?

Kuvaile myös mahdollisimman yksityiskohtaisesti missä suhteessa virkasuhteet ovat vakinaisia ja määräaikaisia.

Liite 3: Webropol-kysely

WEBROPOL -KYSELY / EUSA -RAHASTOJEN VASTUUVIRANOMAISSUUNNITTELU

VIRKASUHDE

Luotan virkasuhteeni jatkuvuuteen tulevalla rahoituskaudella

Samaa mieltä - eri mieltä skaala

Koen EUSA -rahastojen virkarakenteen (määräaikaisuus rahoituskausien mukaan) oikeudenmukaisena

Samaa mieltä - eri mieltä skaala

+ avovastaus → Perustele

EUSA -rahastojen virkarakenteiden perustelut ovat ymmärrettävät

Samaa mieltä - eri mieltä skaala

+ avovastaus → Perustele

Mielestäni EUSA -rahastojen vastuuviranomaistehtävät tulisi vakinaistaa

Samaa mieltä - eri mieltä skaala

+ avovastaus → Perustele

SITOUTUMINEN

Olen aikeissa vaihtaa työpaikkaa seuraavan 5 vuoden sisällä

Samaa mieltä - eri mieltä skaala

Seuraan aktiivisesti muiden työnantajien avautuvia työpaikkoja

Samaa mieltä - eri mieltä skaala

MOTIVAATIO

Koen työni motivoivana

Samaa mieltä - eri mieltä skaala

Tunnen, että tekemääni työ on tärkeää

Samaa mieltä - eri mieltä skaala

Tunnen, että tekemääni työtä arvostetaan

Samaa mieltä - eri mieltä skaala

TASA-ARVOISUUS

Koen olevani tasa-arvoisessa asemassa virkasuhteeni perusteiden osalta työyhteisössäni

Samaa mieltä - eri mieltä skaala

+ avovastaus → Perustele

Koen olevani tasa-arvoisessa asemassa virkasuhteeni perusteiden osalta valtionhallinnossa

Samaa mieltä - eri mieltä skaala

+ avovastaus → Perustele

KOKEMUKSET

Kuvaile alla olevaan kenttään vapaamuotoisesti millaisia tuntemuksia nykyinen virkarakenne sinussa herättää

Avovastaus