Tampereen yliopisto

Joonas Suikkanen

# MUUTOSJOHTAMINEN LIIKKEENLUOVUTUKSESSA - PELASTUSLAITOKSEN SIIRTO HYVINVOINTIALUEELLE

Kandidaatintutkielma

Johtamisen ja talouden tiedekunta

Kandidaatin tutkinto

7/2022

TAMPEREEN YLIOPISTO, Johtamiskorkeakoulu, Kunta- ja aluejohtaminen
SUIKKANEN, JOONAS: Muutosjohtaminen liikkeenluovutuksessa - Pelastuslaitoksen siirto hyvinvointialueelle
Kandidaattityö 32 sivua, 1 liitettä

Avainsanat: Muutosjohtaminen, liikkeenluovutus, pelastustoimi, hyvinvointialue

Tutkimuksen tarkoitus on selvittää, millaista muutosjohtajuutta esiintyy liikkeenluovutuksessa julkishallinnollisen toimijan valmistellessa organisaation siirtoa uudelle toimijalle. Tutkimuksen tapauksena on hyvinvointialueuudistus ja Pirkanmaan pelastuslaitoksen siirron valmistelu Tampereen kaupungilta Pirkanmaan hyvinvointialueelle.

Tutkimus on luonteeltaan laadullinen ja sitä varten on analysoitu muutoksesta käytettävissä olevaa kirjallista aineistoa sekä haastateltu kohdeorganisaation viranhaltijoita, jotka vastaavat muutoksen johtamisesta. Muutosta on sanoitettu ja taustoitettu sekä analysoimalla uudistuksen lainsäädäntöä että tutkimalla suomalaisen pelastustoimen muutoshistoriaa.

Muutos näyttäytyy pääosin hallinnollisena ja teknisenä valmistelutyönä, eikä selkeää muutosjohtajuutta tai sen tarvetta ole tunnistettavissa. Muutokseen osallistuvat henkilöt keskittyvät muutoksen alkuvaiheessa sen tekniseen valmisteluun, eikä muutoksen kokonaisvaltaisuutta välttämättä olla vielä ehditty edes pohtia.

Kyseessä oleva muutos on vasta käynnistymässä ja se tarjoaakin vielä valtavasti tutkittavaa sekä muutoksen ollessa käynnissä että muutoksen jo tapahduttua. Hyvinvointialueet ovat uusia, kunnista ja valtiosta erillisiä julkishallinnon tasoja, joiden tavat toimia, organisoitua ja hoitaa lakisääteisiä tehtäviään ovat vasta muodostumassa.

# Sisällys

1 Johdanto ... 3
2 Toimijoiden ja lainsäädännön esittely ... 5
2.1 Hyvinvointialue ... 5
2.2 Hyvinvointialueuudistuksen eteneminen ... 5
2.3 Väliaikainen toimielin ... 6
2.4 Pirkanmaan pelastuslaitos ... 6
2.5 Pelastustoimen jaosto ... 7
2.6 Liikkeenluovutus ... 7
2.7 Pelastustoimi hyvinvointialueilla ... 8
3 Suomalaisen pelastustoimen muutoshistoria ... 10
4 Teoreettinen viitekehys ... 11
4.1 Organisaatiomuutos ... 11
4.2 Muutosjohtaminen ... 13
4.3 Hyvinvointialueet ja kuntaliitokset ... 14
5 Tutkimuksen toteutus ... 17
5.1 Tutkimusongelma, tutkimuskysymykset ... 17
5.2 Menetelmävalinnat ... 17
5.3 Aineiston hankinta ... 18
5.4 Teemahaastattelu ... 18
5.5 Aineiston käsittely ja tulkinta ... 18
6 Aineiston analyysi ... 19
7 Muutoksen johtamista vai valmistelua? - vastauksia tutkimuskysymyksiin ... 25
8 Pohdinta ja jatkotutkimus ... 27
Lähteet ... 29
Liitteet ... 32
Liite 1. Teemahaastattelun runko ... 32

# 1 Johdanto

Uudet julkishallinnolliset toimijat, hyvinvointialueet, aloittavat toimintansa 1.1.2023. Hyvinvointialueiden tehtävänä on vastata sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä pelastustoimen palvelujen järjestämisestä alueillaan. Muutosta on valmisteltu eri nimillä, tavoitteilla ja poliittisilla motiiveilla pitkään. Viimeisimmän vaiheen valmistelutyö käynnistyi toden teolla kesällä 2021, kun sote-uudistuksen lait hyväksyttiin eduskunnassa. Valmistelutyön yksi virstanpylväs saavutettiin, kun vaaleilla valittavat aluevaltuustot aloittivat työnsä maaliskuussa 2022. Valmistelua jatketaan koko vuoden 2022 ajan. Täysimääräisenä uudistus astuu voimaan vuoden 2023 alusta. (soteuudistus.fi).

Tämän työn tarkoituksena on selvittää, miten johdetaan muutosta, kun organisaatiota valmistellaan luovutettavaksi uudelle toimijalle. Tarkastelussa on liikkeenluovutukseen liittyvä muutosjohtaminen, jota edustaa Pirkanmaan pelastuslaitoksen valmistelutyö luovutettavaksi Tampereen kaupungilta Pirkanmaan hyvinvointialueelle.

Kyseessä ei ole perinteinen organisaatiomuutos, sillä nyt valmistellaan liikkeenluovutusta. Organisaatiorakenteelle ei olla tekemässä merkittäviä muutoksia, ja sen ydintehtävätkin pysyvät samoina. Työssä pohditaankin organisaatiomuutosten ja muutosjohtamisen teorioiden soveltuvuutta tarkasteltavana olevan muutoksen kaltaiseen toimintaan. Pelastuslaitokset ovat sote-palveluihin verrattuina jo kertaalleen toteuttaneet vastaavan kaltaisen muutoksen. Vuonna 2004 pelastuslaitokset muuttuivat kunnallisista alueellisiksi toimijoiksi. Pirkanmaalla maakunnallinen pelastuslaitos aloitti jo vuotta muita aiemmin, vuonna 2003.

Liikkeenluovutuksen kohteena olevat organisaatiot, Pirkanmaan pelastuslaitos mukaan lukien, eivät ole voineet vaikuttaa muutoksen toteutumiseen, eikä niiden ole mahdollista jättäytyä uudistuksen ulkopuolelle. Muutosta valmistelemaan on varattu hyvin niukasti uusia resursseja ja kaikki muutoksen valmisteluun osallistuvat työntekijät huolehtivat valmistelutyön lisäksi myös kaikista omista työtehtävistään.

Tässä tutkimuksessa kohteena on Pirkanmaan pelastuslaitos. Pirkanmaan kuntien sosiaali- ja terveyspalvelut on rajattu tämän tarkastelun ulkopuolelle. Työssä keskitytään viimeisimmän muutoksen valmisteluun heinäkuusta joulukuuhun 2021. Tarkastelussa on organisaatiotason muutosjohtaminen, ja yksittäisen työntekijän asemaa ja muutosviestintää sivutaan vain lyhyesti.

Työn aluksi, luvussa 2, esitellään uudistukseen liittyvät toimijat ja uudistusta ohjaava lainsäädäntö. Kolmas luku käsittelee suomalaisen pelastustoimen muutoshistoriaa. Neljännessä luvussa esitellään työn teoreettinen viitekehys. Luku 5 esittelee tutkimuskysymykset sekä tutkimuksen toteutuksen. Kuudennessa luvussa analysoidaan kerättyä aineistoa. Luku 7 tarjoaa vastauksia tutkimuskysymyksiin ja kahdeksas luku sisältää pohdintaa ja jatkotutkimusehdotuksia.

Kirjoittaja on Pirkanmaan pelastuslaitoksen työntekijä, mutta ei ole aktiivisessa roolissa hyvinvointialueuudistuksen suunnittelussa, valmistelussa tai toteutuksessa. Kaikki tässä työssä esitetyt näkemykset perustuvat käsiteltyyn teoriaan ja koottuun aineistoon, eivät kirjoittajan omiin kokemuksiin tarkasteltavana olevan organisaation työntekijänä.

# 2 Toimijoiden ja lainsäädännön esittely

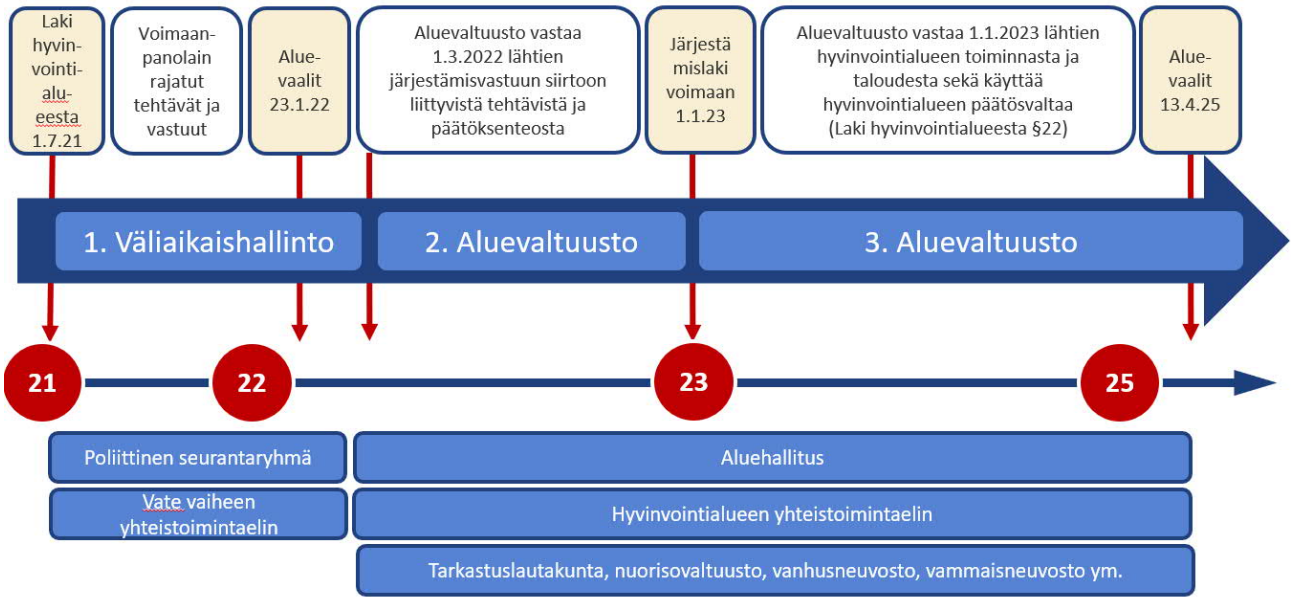
Tässä luvussa esitellään uudistukseen tämän työn kannalta olennaisimmin liittyvät organisaatiot ja termit sekä aihetta ja ilmiötä ohjaavaa lainsäädäntöä. Määritelmät ja organisaatioiden tehtävät on esitetty kesäkuussa 2021 hyväksytyssä lainsäädännössä.

## 2.1 Hyvinvointialue

Hyvinvointialue on sekä kunnista että valtiosta erillinen julkisoikeudellinen yhteisö, jonka tehtävät ja toimiala määrätään laissa. Ainakin aluksi niitä ovat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestäminen. Hyvinvointialueilla on rajattu yleinen toimiala, eli ne voivat ottaa hoitaakseen alueellaan lakisääteisiä tehtäviä tukevia tehtäviä, kuten hyvinvointialueiden keskinäistä edunvalvontaa. Myös lakisääteisiä tehtäviä tukeva vähäriskinen liiketoiminta on sallittua. Hyvinvointialueet voivat myös tuottaa kunnille vapaaehtoisia toimialaansa liittyviä tehtäviä tai päinvastoin siirtää tehtäviä siihen pystyville kunnille. Hyvinvointialueiden päätöksentekovaltaa käyttävät vaaleilla valittavat aluevaltuustot ja niiden asettamat aluehallitukset. (611/2021, 6§, 8§.)

## 2.2 Hyvinvointialueuudistuksen eteneminen

Hyvinvointialueuudistus sai lopullisen siunauksen 23.6.2021 lakipaketin hyväksynnällä ja hyvinvointialueet ja niiden väliaikaiset toimielimet (Vatet) perustettiin 1.7.2021. Vate vastaa valmistelutyön etenemisestä helmikuun 2022 loppuun. Tammikuussa 2022 pidetään aluevaltuustovaalit ja aluevaltuustot aloittavat toimintansa maaliskuussa 2022. Aluevaltuustot vastaavat valmistelun etenemisestä vuoden loppuun saakka. Täysimääräisenä palvelujen tuottajana uudet hyvinvointialueet aloittavat 1.1.2023. (Pirkanmaan pelastuslaitos[1].) Valmistelun etenemistä on havainnollistettu kuvalla 1, joka on osa pelastustoimen jaostolle esitettyä esitystä syyskuulta 2021.




Kuva 1. Valmistelun eteneminen (Pirkanmaan pelastuslaitos[1])

## 2.3 Väliaikainen toimielin

Kun ensimmäiset aluevaalit oli saatu pidettyä ja aluevaltuustot aloittivat toimintansa vuonna 2022, hyvinvointialueen päätöksenteosta alkoivat vastata väliaikaiset toimielimet. Niiden tehtävinä on käynnistää hyvinvointialueen toiminta ja hallinto ja vastata valmistelun etenemisestä. Näihin kuuluu siirtyvän henkilöstön, irtaimiston ja omaisuuden, sopimusten, hallintotehtävien ja viestintäjärjestelmien hallitun siirron suunnittelu sekä päättäminen vuosien 2021 ja 2022 talousarvioista sekä osallistuminen ensimmäisten aluevaalien järjestämiseen. Niiden tehtäviin ei kuulu poliittisten linjausten teko ja ne voivat tehdä vain määräaikaisia, viimeistään 31.12.2023 päättyviä, työ-, virka- ja muita sopimuksia. Toimielin koostuu hyvinvointialueen kuntien, perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistoiminta-alueiden, sairaanhoitopiirin, erityishuoltopiirin ja alueen pelastustoimen viranhaltijoista. (616/2021, 8§, 10§.) Pirkanmaan pelastuslaitokselta Pirkanmaan väliaikaisessa toimielimessä on mukana pelastuslaitoksen ylin viranhaltija, pelastusjohtaja.

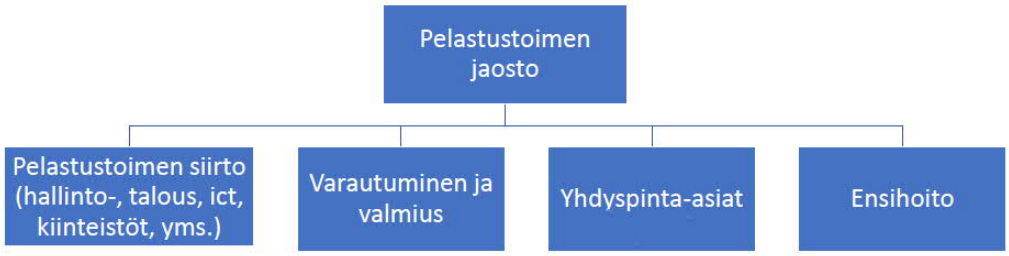
## 2.4 Pirkanmaan pelastuslaitos

Pirkanmaan pelastuslaitos on yksi Suomen 22 pelastuslaitoksesta. Se vastaa pelastustoimen palvelujen tuottamisesta kaikkien Pirkanmaan 23 kunnan alueella. Ensihoidon palveluja se tuottaa kahdeksassa kunnassa. Tampereen kaupunki on Pirkanmaan pelastuslaitoksen kaikkien työntekijöiden työnantaja. Vuotuinen liikevaihto on

52,7 miljoonaa euroa ja henkilöstöä pelastuslaitoksen palveluksessa on 670. (Pirkanmaan pelastuslaitos[2], 2021, 3.) Alueellisten pelastuslaitosten ja Tampereen aluepelastuslaitoksenkin syntyä kuvataan tarkemmin myöhempänä tässä työssä.

## 2.5 Pelastustoimen jaosto

Valmistelutoimielin voi asettaa keskuudestaan jaostoja hoitamaan erikseen määrättyjä tehtäviä ja siirtää näitä tehtäviä koskevaa päätösvaltaa jaostolle (616/2021, 10§). Pirkanmaalla väliaikainen valmistelutoimielin päätti ensimmäisessä kokouksessaan perustaa pelastustoimen jaoston (Vate 1/2021, 22§). Sen tehtäviin kuuluu valmistella varautumisen ja valmiustoiminnan, ensihoidon, sopimuspalokuntayhteistyön, viranomaisyhteistyön, onnettomuuksien ennaltaehkäisyn sekä tilanne- ja johtokeskustoiminnan sujuva siirto hyvinvointialueelle (tays.fi.) Pelastustoimen jaosto on toimivaltaansa perustuen elokuussa 2021 perustanut muutosta valmistelemaan neljä alatyöryhmää: siirtotyöryhmä, yhdyspinta-asiat, varautuminen ja valmius sekä ensihoidon työryhmä, joihin on nimetty 21 työntekijää Pirkanmaan pelastuslaitokselta. Heidän tehtävänään on valmistella pelastuslaitoksen sujuvaa siirtymää uuden isännän alle.




Kuva 2. Pelastustoimen jaoston työryhmät. (Pirkanmaan pelastuslaitos[3], 2021)

## 2.6 Liikkeenluovutus

Hyvinvointialueuudistuksessa Pirkanmaan pelastuslaitos työntekijöineen, irtaimistoineen ja velvollisuuksineen on siirtymässä Tampereen kaupungilta uudelle, perustettavalle Pirkanmaan hyvinvointialueelle. Lainsäädännön näkökulmasta kyse on liikkeenluovutuksesta. Sitä säätelee EU:n neuvoston direktiivi liikkeenluovutuksesta (2001/23/EY). Työntekijöille, luovuttajalle ja vastaanottajalle asetetaan siinä erilaisia oikeuksia ja velvollisuuksia. Direktiivin 3. artiklan 1. kohta takaa uudelle työnantajalle kaikki

ne oikeudet ja velvoitteet, joita luovuttajallakin on ollut. 4. artiklan 1. kohta takaa puolestaan työntekijöille eräänlaisen irtisanomissuojan. Siinä mainitaan, että luovuttaja tai vastaanottaja eivät voi käyttää liikkeenluovutusta työntekijän irtisanomisen perusteena. 6. artiklan 1. kohta takaa työntekijöiden edustuksen säilymisen myös uuden työnantajan palveluksessa. 7. artiklan 1. kohta velvoittaa sekä luovuttajan että vastaanottajan ilmoittamaan työntekijöille:

- luovutuksen ajankohdan
- luovutuksen perusteet
- luovutuksesta työntekijöille aiheutuvat oikeudelliset, taloudelliset ja sosiaaliset seuraukset sekä
- suunnitellut, työntekijöitä koskevat toimenpiteet

Direktiivin 7. artiklan kohta 2. velvoittaa niin ikään molemmat työnantajaosapuolet neuvottelemaan työntekijöidensä kanssa, jos ne suunnittelevat työntekijöitään koskevia toimenpiteitä. Kansallisesta lainsäädännöstä työsopimuslaki vahvistaa työnantajan oikeuksien ja velvollisuuksien sekä työsuhde-etuuksien siirtymisen uudelle työnantajalle (55/2001, 1. luku, 10§).

## 2.7 Pelastustoimi hyvinvointialueilla

Tällä hetkellä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluiden järjestämisestä vastaavat kunnat. Pelastustoimen aiempi aluejako kuvataan Valtioneuvoston päätöksessä pelastustoimen järjestämisestä (174/2002). Siinä on listattu ne 33 kuntaa, jotka muodostavat Pirkanmaan alueen pelastuslaitoksen. Kuntaliitosten ja muiden muutosten myötä tuo luku on nykyään 23. Laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta (616/2021) määrittelee uudet järjestäjäalueet. Sote-uudistuksen jälkeen palvelujen järjestämisvastuu siirtyy uusille, perustettaville hyvinvointialueille, joita tulee olemaan 21. Lisäksi Helsingin kaupunki tuottaa kyseisiä palveluja. Pirkanmaalla samat 23 kuntaa, jotka kuuluivat Pirkanmaan pelastuslaitokseen, tulevat muodostamaan myös Pirkanmaan hyvinvointialueen.

Pelastustoimen järjestäminen vuodesta 2023 eteenpäin kuvataan Laissa pelastustoimen järjestämisestä (613/2021). Sen lisäksi, että siinä kuvataan uuden kansallisen pelastustoimen järjestäytyminen, siinä asetetaan tai mahdollistetaan entistä suurempia yhteistyön tai -tuotannon muotoja ja valtion roolia pelastustoimen ohjaavana tahona

vahvistetaan. Yksittäisiä tehtäväalueita, kuten tilanne- ja johtokeskuspalvelujen tai kemikaalien torjunnan CBRNE-erityisvalmiuden tuottaminen useamman hyvinvointialueen alueella saattaa jatkossa kuulua jollekin yksittäiselle hyvinvointialueen pelastuslaitokselle (613/2021, 5§). Lisäksi Valtioneuvosto vahvistaa joka neljäs vuosi pelastustoimen valtakunnalliset strategiset tavoitteet, joissa tulee ottaa kantaa esimerkiksi valtakunnallisen kehittämisen tavoitteisiin, hyvinvointialueiden väliseen yhteistyöhön, tuottavuuden ja kustannusvaikuttavuuden lisäämiseen sekä yleisiin linjauksiin pelastustoimen laajakantoisista investoinneista (613/2021, 8§).

Myös tulevat investoinnit, kuten yksikköhankinnat ja paloasemahankkeet, tai luovutukset, kuten paloaseman sulkeminen tai siirtäminen, tulee vuosittain hyväksyttää sisäministeriöllä, jolla on tietyin rajauksin oikeus evätä nämä suunnitelmat (613/2021, 11§).

# 3 Suomalaisen pelastustoimen muutoshistoria

Suomalainen pelastustoimi on ollut suuren muutoksen edessä ennenkin, viimeksi viime vuosituhannen vaihteessa. 1990-luvun alussa elettiin lama-aikaa ja kuntien ja valtion tehtävänjakoa tarkasteltiin usealla sektorilla. Pelastustoimi ei ollut poikkeus. Kuntaliitto ajoi vahvasti pelastustoimen valtiollistamista. Kunnat kokivat, että koska valtio jo sääntelee niin vahvasti pelastustoimea, voisi se saman tien vastata sen järjestämisestäkin. Valtioneuvostossa koko valtiollistaminen kiistettiin, mutta sitä pidettiin yhtenä vaihtoehtona pelastustoimen järjestämiseksi. Kuntien palopäälliköt pyristelivät valtion ohjausta vastaan vedoten kunnalliseen itsehallintoon, kun taas valtion näkökulmasta kuntien pelastustoimet nähtiin leväperäisinä rahankäyttäjinä, joiden tulisi muiden mukana sopeuttaa taloutensa ja toimintansa heikkenevään yleiseen taloudelliseen tilanteeseen. (Haiko, 2014, 90-92.)

Paavo Lipposen II hallituksen ohjelmaan kirjattiin selvitettäväksi palo- ja pelastustoimen valtiollistaminen. Selvitystyön sai tehtäväkseen valtiotieteen maisteri Pekka Myllyniemi. Myllyniemi totesi selvityksessään, että järjestelmän tehostamiseksi kannattaisi muodostaa noin 30 kuntien lailla säädeltyyn yhteistoimintaan perustuvaa alueellista pelastustointa ja että selvitysmies ei esitä pelastustoimen siirtämistä kunnilta valtion hoidettavaksi. (Haiko, 2014, 112-113.)

Selvitykseen perusteella Suomen hallitus antoi sisäministeriölle tehtäväksi valmistella hallitukselle esitys pelastustoimen järjestämisestä edellä kuvatulla tavalla. Alueellinen yhteistyö alkaisi 22 pelastustoimen alueella 1.1.2004. (Haiko, 2014, 147-148.) Pirkanmaalla alueellinen, koko maakunnan kattava, pelastuslaitos sai syntynsä jo 1.1.2003. Pirkanmaalla päättäjät uskoivat aiemman, varsin runsaan, yhteistyön helpottavan alueellisen laitoksen muodostamista ja toisaalta pelkäsivät pitkän siirtymäajan viivyttävän ja vaikeuttavan valmistelua tarpeettomasti. (Haiko, 2014, 126-128.) Vuonna 2003 aloittaneen Tampereen aluepelastuslaitoksen muodostivat alueen 33 kuntaa (174/2002). Vuonna 2021 kuntia on 23. Tampereen kaupunkiseudulla alueellista yhteistyötä on harjoitettu jo tätä aiemmin. Vuonna 1994 kokeiluna alkaneen ja vuoden 1996 alusta vakituisena käytäntönä jatkuneen sopimuksen mukaan Tampereen aluepelastuslaitos oli jo huolehtinut Tampereen, Kangasalan ja Pirkkalan palo- ja pelastustoimen palvelujen tuottamisesta. (Oulasvirta ym., 2000, 5.)

# 4 Teoreettinen viitekehys

Tämä luku keskittyy ilmiöön liittyvän teorian tarkasteluun. Organisaatiomuutos määritellään sekä yleisenä ilmiönä että tämän työn keskeisenä sisältönä. Muutosjohtamista tarkastellaan erityisesti johdon näkökulmasta. Lisäksi ennakkotapausten puutteessa etsitään yhtymäkohtia eräästä toisesta kansallisesti tutummasta aihepiiristä, kuntaliitosten muutosjohtamisesta.

## 4.1 Organisaatiomuutos

Organisaatiomuutos on yksinkertaisimmillaan määritelmä ja käsitys siitä, miten työtä sekä organisoidaan että tehdään uudella tavalla. Tarkemmin määriteltynä se tarkoittaa sitä, miten työntekijöiden toiminta parhaiten ohjataan tuottamaan tuotteita tai tässä tapauksessa palveluita, joilla on arvoa ja lisäarvoa organisaation toimintasektorilla. (Dawson, 2003, 11-12.) Juuti ja Virtanen (2009, 36) puhuvat mieluummin organisaation kehittämisestä, sillä heidän mielestään ihmiset ovat huonoja tottelemaan ja muuttumaan, mutta hyviä ratkaisemaan ongelmia ja kehittymään. Toisaalta he tunnistavat organisaatioissa sekä inkrementaalista pitkän aikavälin muutosta, että hyppäyksittäin tapahtuvia ”tiikerinloikkia”, kriisien, kaaoksen tai sattumanvaraisten keksintöjen ansiosta tapahtuvia äkillisiä ja syvällisiä muutoksia (Mt, 45-46).

Osittain tätä ajatusta syventäen voidaan puhua jaosta suunniteltuihin ja emergentteihin muutoksiin. Suunnitellussa muutoksessa organisaatio analysoi toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia ja suunnittelee ja sovittaa toimintaansa näihin vaatimuksiin. Emergenttejä muutoksia julkishallinnollisissa organisaatioissa voivat aiheuttaa äkilliset ennalta-arvaamattomat kriisit, kuten maanjäristys tai pandemia, sekä julkishallinnollisten organisaatioiden perustavanlaatuinen riippuvuus kansallisesta, alueellisesta ja paikallisesta politiikasta. Julkishallinnon johtajilla on usein hyvin vähän sanavaltaa poliittisiin linjauksiin, mutta heidän tulee tästä huolimatta toteuttaa ylhäältä tulevat muutokset. Tämänkaltaiset emergentit muutokset ovat usein haastavia julkisille organisaatioille juuri niiden arvaamattomuuden ja mahdollisten poliittisten motiivien vuoksi. (Osborne & Brown, 2005, 6-7, 25.)

Hyvinvointialueiden muodostaminen ja koko sote-uudistus on ollut esillä kotimaan politiikassa jo pitkään. Tällä hetkellä sitä ollaan luonnollisesti toteuttamassa nykyisen hallituksen toiveiden ja hyväksytyn lainsäädännön mukaan, mutta aiempi julkinen ja poliittinen keskustelu koko uudistuksesta on varmasti vaikuttanut sekä uudistuksen yleiseen hyväksyttävyyteen että yksilöiden mielipiteisiin siitä.

Tässä työssä tarkastelussa oleva uudistuksen tarve ja mandaatti muutokseen ei ole lähtenyt organisaation sisältä, vaan ylemmän tason politiikan päätöksistä ja välillisesti suuremman toimintaympäristön muutoksista ja uudistuksen päätoimialan, sosiaali- ja terveysalan, kestämättömästä järjestämistavasta ja kestävyysvajeesta. Edellä puhuttiin emergenteistä muutoksista. Nyt valmisteltavana oleva muutos edustaa pelastustoimen näkökulmasta emergenttiä muutosta. Se ei ole toimialan tai yksittäisen pelastuslaitoksen johdon käynnistämää tai tavoittelemaa muutosta. On silti tosiasia, että organisaatiomuutosta ollaan valmistelemassa. Siksi on hyvä tutkia olemassa olevaa organisaatiomuutoksia käsittelevää kirjallisuutta ja teorioita.

Yhden näkökulman organisaatiomuutoksiin esittelevät Juuti ja Virtanen (2009). He puhuvat tarkkaan suunnitellusta rationaalisesta prosessista, jossa lähtökohdat, muutoksen vaiheet ja tavoitteet tiedetään tarkkaan etukäteen. Toinen vaihtoehto on anarkistinen ja suunnittelematon muutosprosessi, jossa ymmärretään ja tunnustetaan muutoksen kompleksisuus, eikä edes pyritä ymmärtämään ja hallitsemaan kaikkea. (Juuti & Virtanen, 2009, 27-28.) Käsillä olevasta hyvinvointialueuudistuksesta on helposti tunnistettavissa molempia piirteitä. Toisaalta kyseessä on hyvin selkeä ja yksinkertainen omistajan vaihdos, jossa etenkin pelastuslaitos siirtyy sellaisenaan Tampereen kaupungilta Pirkanmaan hyvinvointialueelle. Organisaation toimialue ja ydintehtävät pysyvät muuttumattomina, eikä suuria mullistuksia ole tiedossa. Toisaalta uutta vastuuorganisaatiota vasta muodostetaan, eikä siitä tiedetä vielä paljoakaan. Pelastustoimi tulee muodostamaan murto-osan uuden toimijan toiminnasta ja budjetista, eikä pelastuslaitoksen sisäinen organisaatiorakenne tai tehtävien ja työpaikkojen pysyvyys ole itsestäänselvyys, jos uusi omistaja lähtee vahvasti tehostamaan koko hyvinvointialueen toimintaa. Toisaalta valtion ohjaus pelastustoimesta on vahvistumassa ja sekin voi tuoda omat muutoksensa pelastuslaitosten arkeen.

## 4.2 Muutosjohtaminen

Muutosjohtamisessa, kuten johtamisessa ylipäätään, on syytä muistaa mitä johtaminen on ja missä kontekstissa se tapahtuu. Tyhjiössä on mahdoton johtaa ja johdettavana on aina joukko yksilöitä, ei homogeeninen yksikkö, jota kutsutaan organisaatioksi. Yksilöiden aiemmat kokemukset ja tuntemukset heijastuvat väkisinkin heidän asenteisiinsa käsillä olevaa muutosta kohtaan. Johtajien tulisi kyetä näkemään asiat monin eri silmin ja välttää liian syvälle muutokseen uppoutumista. Johto ja työntekijät elävät hyvin eri maailmoissa ja johto kokee organisaation asiat, myös siis muutokset, usein muita henkilöstöryhmiä myönteisempinä. Muutosjohtajien vauhtisokeus voi syntyä, jos he ovat liian hyvin perillä käsillä olevasta muutoksesta. Tällöin he eivät välttämättä ymmärrä, että koko henkilöstö ei tiedä asioista yhtä paljoa eikä heitä välttämättä kiinnostakaan koko muutos. Etenkin jos sillä ei ole välittömiä vaikutuksia juuri heidän omaan työhönsä. Haastavaa onkin saada muutokseen välinpitämättömästi suhtautuvat ihmiset kiinnostumaan ja motivoitumaan muutoksesta. (Juuti & Virtanen, 2009, 140-142.)

Bushen ja Marshakin (2016, 12) mukaan johtamattomuus uuden ja epävarman tilanteen vallitessa saa aikaan epäjärjestystä, ahdistusta ja kaaosta. Tämän vuoksi johtajan tulee aktiivisesti johtaa ja luoda järjestys kaaoksen keskelle. Lyhyellä tähtäimellä tämä voi pitää paikkansa, mutta pitemmällä aikavälillä näin ei välttämättä ole. Ainakaan johtajat eivät voi vaikuttaa siihen, mitä merkityksiä yksilöt saavat muutoksista. Emergentin muutoksen johtamisessa korostuu epävarmuuden sietäminen. Jos organisaation johdolta odotetaan tai he itse kuvittelevat, että heillä on oikeat vastaukset ja parhaat tavat toimia, jo ennen kuin organisaatio oikeasti toimii uusilla tavoilla, on muutoksella suuri riski epäonnistua. Johtaja ei voi eikä hänen tarvitsekaan tietää etukäteen, miten uudessa tilanteessa tulee toimia. Sen sijaan pitää olla rohkeutta yrittää ja antaa yrittää, jonka jälkeen voidaan arvioida ja muuttaa toimintaa jälleen. (Mt, 13-14.)

Oma haasteensa on hallita muutoksen eittämättä aiheuttamaa muutoskyynisyyttä. Muutoskyynisyyttä voi aiheuttaa esimerkiksi se tosiasia, että työntekijä kohtaa työurallaan lukuisia johtajia, jotka ideoivat mitä moninaisemman kirjon erilaisia muutoksia ja uudistuksia. Jos ja kun näitä uudistuksia ei läheskään aina täysimääräisesti implementoida tai muuten saada vietyä läpi, voi työntekijälle jäädä lähtökohtaisesti kyyninen suhtautuminen muutokseen. Yksi keino parantaa muutoksen onnistumisen edellytyksiä on turvata riittävät

resurssit sen valmisteluun ja implementointiin. Tällöin työntekijät kokevat, että tulevaa muutosta pidetään tärkeänä ja tavoittelemisen arvoisena, kun sen valmisteluun ollaan valmiita panostamaan. Myös poliittista tukea tarvitaan. Päättäjillä on suuri valta sekä arvojohtajina että todellisten resurssien hallinnoijina osoittaa muutoksen tärkeys. (Kroll & Pasha, 2021, 2-4.)

Muutoksen yleisellä hyväksynnällä muutoksen tueksi voidaan saavuttaa riittävän kriittinen massa, jolloin myös sosiaalinen paine edesauttaa muutoksen läpivientiä. Apuna tässä voidaan hyödyntää muutosagentteja (reform champion), jotka ovat hyvin perillä muutoksesta ja sen tavoitteista sekä yleistä avointa tiedottamista muutoksesta, jolla voidaan lieventää epäluuloja ja väärää tietoa muutoksesta. Riskinä erilaisissa tiedotustilaisuuksissa ja työpajoissa voidaan pitää sitä, että työntekijät kokevat tilaisuudet yksipuoleisiksi tai että heitä ei kuunnella. Tämä voi toisinaan lisätä muutosvastarintaa ja kyynisyyttä. (Kroll & Pasha, 2021, 2-3.) Muutosagenttien hyödyllisyydestä puhuvat myös Osborne ja Brown, joiden mukaan muutoksesta tulee hyväksyttävämpi, jos sitä ovat implementoimassa eturivin työntekijät ylimmän johdon sijaan. Työntekijöiden osallistaminen ei kuitenkaan ole itsestäänselvyys, sillä se on usein aikaa ja resursseja vievä prosessi. (Osborne & Brown, 2005, 96-97.)

## 4.3 Hyvinvointialueet ja kuntaliitokset

Valmistelussa oleva muutos on hallinnon näkökulmasta ainutlaatuinen Suomen historiassa. Ennakkotapausten puuttuessa on tarkoituksenmukaista etsiä samankaltaisia muutoksia. Suomen kuntakenttä on viime vuosikymmeninä muuttunut paljon. Kuntia on liitetty ja yhdistetty toisiinsa ja muodostettu täysin uusiakin kuntia. Hyvinvointialueuudistuksessa on yhtymäpintoja kuntaliitoksiin. Molemmat ovat poliittisia päätöksiä, joita ohjaavat taloudelliset motiivit. Kuntaliitos on toki useimmiten kahden tai useamman kunnan keskustelujen ja yhteistyön tulosta, kun taas hyvinvointialueiden muodostaminen on päätetty valtakunnan poliittisessa päätöksenteossa, johon toimijoilla, kuten yksittäisellä kunnalla tai pelastuslaitoksella, on ollut hyvin vähän sananvaltaa.

Kuntien pakkoliitoslainsäädäntö herätti keskustelua 2013-2014, kun pääministeri Jyrki Kataisen hallitus pyrki edistämään omaa malliaan nyt toteutumassa olevasta sote-uudistuksesta ja samalla tiivistämään Suomen kuntarakennetta (Maaseudun tulevaisuus, 2013). Molemmissa ollaan omalla tavallaan tuntemattoman edessä. Organisaatiota ja sen työntekijöitä valmistellaan luovutettaviksi uudelle työnantajalle, mutta oikeasti kukaan ei tiedä, mitä tuleman pitää. Muutokseen saattaa myös liittyä poliittisia tai henkilökohtaisia tunnetason motiiveja, jotka voivat vaikuttaa yksilön mielipiteisiin koko uudistuksen tarpeellisuudesta, mutta myös siihen, kuinka motivoituneita he ovat edesauttamaan sujuvan muutoksen toteutumista. Henkilöt voivat ymmärrettävästi olla huolissaan oman asemansa tai työpaikkansa puolesta. Kuntaliitoksissa irtisanomissuojaa on heikennetty merkittävästi (1698/2009, 29§). Liikkeenluovutusta koskevasta lainsäädännöstäkin tuleva irtisanomissuoja koskee vain toiminnan siirtoa, ei tulevia vuosia.

Kuntaliitoksiin liittyvästä muutosjohtajuutta tutkivasta kirjallisuudesta selviää, että etenkin muutoksen alkuvaiheessa johtajan tai johtajien voi olla vaikeaa herättää työntekijöissä luottamusta ja innostusta muutokseen. Enemmänkin korostuvat negatiiviset tunnetilat, pelot ja aggressiot. (Haveri & Majoinen, 2000, 83). Tässä epävarmassa ja pelottavassakin tilanteessa menestyvät muutosjohtajat uskaltavat panna itsensä alttiiksi sekä kritiikille ja arvostelulle että jatkuvalle epävarmuudelle, jota tuntematon tilanne väistämättä aiheuttaa. Parhaimmassa tapauksessa johtajalla on myös selvä visio siitä, mitä kohti ollaan menossa ja hän osaa ja haluaa sen myös viestiä. (Mt, 86). Muutostarpeen esiintuominen on myös huomioitava. Jos muutos nähdään itseisarvona, ei sen tarpeellisuus välttämättä välity työntekijöille tai siihen synny sitoutumista.

Vaikka syyt olisivat vaikeita eivätkä niiden ratkaisut olisi organisaation omissa käsissä, pitäisi niistä silti uskaltaa puhua ja sanoittaa ääneen ihmisten ajatuksia ja arvailuja. (Haveri & Majoinen, 2000, 70-71). Avainhenkilöiden merkitystä muutoksen sujuvan läpiviennin kannalta on hyvä pohtia. Keitä he ylipäätään ovat ja mikä on heidän roolinsa muutoksen eri vaiheissa? Lisäksi muutoksen valmisteluun tulisi osallistaa sekä muutokseen positiivisesti että negatiivisesti suhtautuvia henkilöitä. Näin voidaan välttyä vastakkainasettelulta ja luoda muutoksen kaipaamaa puolueettomuuden ja neutraaliuden ilmapiiriä. Muutokseen aluksi epäillen suhtautuvat voivat jopa osoittautua kriittisiksi avainhenkilöiksi esimerkiksi muutoksen yleisen hyväksynnän saavuttamisessa. Jopa yksittäisen, muutosta äänekkäästi

vastustavan, henkilön käännyttäminen muutoksen puolelle saattaa tuoda arvokkaita kerrannaisvaikutuksia, jos hän omalla toiminnallaan ja puheillaan vaikuttaa ihmisten mielikuviin muutoksesta. (Mt, 71-73.)

Koska jokainen kuntaliitos on oma uniikki prosessinsa, on sujuvan kuntaliitoksen yksi edellytys johtajan tai johtajien tilanneherkkyys. Ihmisten erilaiset suhtautumiset muutokseen tulee huomioida ja hyväksyä, eikä puskea muutosta jääräpäisesti eteenpäin. Heillä tulisi olla selkeä kuva organisaation asemasta tulevaisuudessa, siitä miltä tulevan organisaation halutaan näyttävän. Avoin ja vuorovaikutteinen viestintä ja ihmisten mukaan ottaminen ovat myös kriittisiä menestystekijöitä. (Mt, 100-102.)

# 5 Tutkimuksen toteutus

Tässä luvussa kuvataan tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset sekä menetelmävalinnat vastausten saamiseksi. Lisäksi kerrotaan, miten aineisto valikoitui, miten se hankittiin ja miten sitä analysoitiin.

## 5.1 Tutkimusongelma, tutkimuskysymykset

Tämän tutkimuksen tavoite on tutkia, millaista muutosjohtajuutta esiintyy liikkeenluovutuksessa julkishallinnollisen toimijan valmistellessa organisaation siirtoa uudelle toimijalle. Uusi toimija tarkoittaa hyvinvointialuetta, julkishallinnollista yhteisöä, jota ei muutoksen valmisteluvaiheessa vielä ole olemassa. Tutkimuskysymyksiksi valikoituivat seuraavat tarkentavat kysymykset:

- Miten johdetaan muutosta, jossa organisaatiota valmistellaan liikkeenluovutukseen?
- Miten henkilöstöä johdetaan, kun valmisteltavan uudistuksen lopulliset vaikutukset eivät ole selkeitä?
- Miten muutoksen johtamiseen vaikuttaa se, että muutosta johtavat ja valmistelevat henkilöt eivät ole voineet vaikuttaa muutoksen toteutumiseen?

Tutkimus on luonteeltaan kvalitatiivinen. Tämän kaltaiselle tutkimukselle ei ole helppo vetää selkeitä rajoja eikä välttämättä aina tavoitteitakaan, sillä kvalitatiivinen tutkimus on moninainen joukko tapoja perehtyä ilmiöihin ja ymmärtää niitä. (Hirsjärvi ym. 2009, 162-164.) Tutkimuksen tavoitteena on kuitenkin oppia ymmärtämään tarkasteltavaa ilmiötä, muutosjohtamista, valitun tapauksen, pelastuslaitoksen liikkeenluovutuksen, kautta.

## 5.2 Menetelmävalinnat

Jotta saadaan vastauksia edellä esitettyihin tutkimuskysymyksiin, on valittu kaksi toisiaan tukevaa reittiä tutkimuksen suorittamiseen. Muutosta Pirkanmaan pelastuslaitoksella johtavia ja valmistelevia henkilöitä on haastateltu kahdenkeskisissä haastatteluissa. Menetelmäksi valikoitui teemahaastattelu, josta lisää luvussa 5.4. Tämän lisäksi kerättiin ja analysoitiin muutoksen valmistelusta syntynyttä kirjallista materiaalia. Tämä yhdistelmä kirjallisen aineiston analyysiä ja haastatteluja yksittäisen tapauksen ympärillä ilmentää tapaustutkimusta (Hirsjärvi ym., 2009, 134-135).

## 5.3 Aineiston hankinta

Kirjallisen aineiston muodostivat Pirkanmaan hyvinvointialueen väliaikaisen toimielimen kokouspöytäkirjat, pelastustoimen jaoston saatavilla olevat kokouspöytäkirjat ja esitykset sekä Pirkanmaan pelastuslaitoksen ”Sote- ja pelastustoimen uudistus” -viestintäsuunnitelma. Aineisto oli joko yleisesti saatavilla uudistuksen internet-sivuilla tai saatiin haastatellun henkilöstön kautta.

Haastatteluaineisto kerättiin teemahaastatteluilla kahden pelastuslaitoksen ylemmän johdon työntekijän kanssa. Työntekijät ovat osallistuneet tiiviisti muutoksen valmisteluun ja johtamiseen. Haastattelut pidettiin sovitusti kahdenkeskisinä, toinen keskiviikkona 17.11.2021 Teams-etäyhteydellä ja toinen perjantaina 26.11.2021 kasvotusten.

## 5.4 Teemahaastattelu

Tutkimukseen haastateltiin Pirkanmaan pelastuslaitoksen ylemmän johdon henkilöitä, jotka ovat olleet aktiivisimmin valmistelemassa toteutettavaa uudistusta. Teemahaastattelun runko on tämän työn liitteenä 1. Haastattelun teemat olivat:

- Muutoksen johdettavuus ja johtaminen
- Muutoksen hallittavuus, hallinta ja resursointi
- Organisaation tavoitteet muutoksessa ja muutoksella
- Muutosviestintä ja henkilöstön aktivointi ja huomiointi

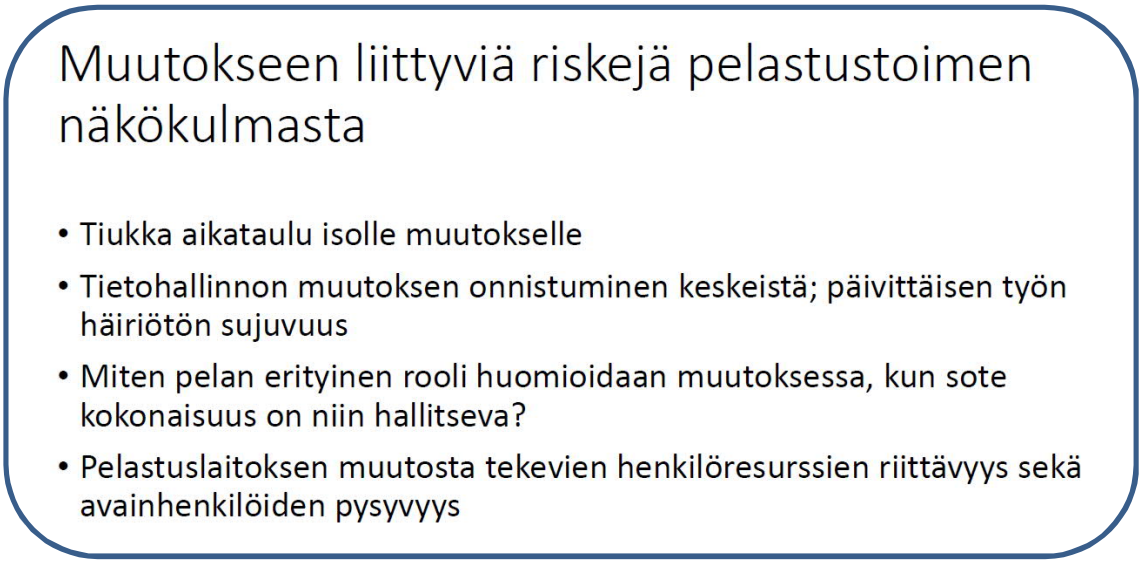
## 5.5 Aineiston käsittely ja tulkinta

Haastattelut nauhoitettiin, jonka jälkeen ne litteroitiin ja puhtaaksikirjoitettiin. Teemoja käsitelleiden kysymysten vastauksista pyrittiin löytämään vastauksia edellä esitettyihin tutkimuskysymyksiin. Kirjallisesta aineistosta pyrittiin tunnistamaan työn kannalta merkityksellisiä asioita ja termistöä ja analysoimaan sitä, millaisena muutosjohtaminen näyttäytyy kirjallisen lähdemateriaalin valossa.

# 6 Aineiston analyysi

Kirjallinen aineisto korostaa muutoksen hallinnollista ja teknistä puolta. Esitysmateriaaleissa ja kokousmuistioissa korostuvat erilaiset kaaviot ja aikataulut, joilla ilmennetään muutoksen teknistä valmistelua ja etenemistä (ks. kuva 1, s. 6). Aineistossa eivät korostu muutoksen merkitys esimerkiksi organisaatiokulttuurille tai kunnallisen pelastustoimen pitkän ja perinteikkään historian päättyminen.

Muutoksen riskienhallintaa on esitelty pelastustoimen jaoston työsuunnitelmassa, jota esiteltiin väliaikaiselle toimielimelle 3.9.2021. Siinä on todettu aikataulun olevan tiukka näin isolle muutokselle. Myös huoli henkilöstöresurssien riittävyydestä ja pysyvyydestä on tuotu esille. Yhtenä huolenaiheena on esitetty myös pelastustoimen asema muutoksessa, sillä se on sosiaali- ja terveyspalveluihin verrattuna hyvin pieni kokonaisuus.




Kuva 4. Muutokseen liittyviä riskejä pelastustoimen näkökulmasta (Pirkanmaan pelastuslaitos[3], 2021)

Haastatteluista välittyy kuva hallitusta ja selkeästä, ylhäältä tulevasta muutoksesta. Muutoksessa korostuvat hallinnollisen työn määrä, erilaiset tietopyynnöt ja tietojärjestelmäasiat eli muutoksen tekninen osuus. Toisaalta tiedostetaan myös muutoksen työllistävyys ja kuormittavuus. Muutos nähdäänkin nimenomaan teknisenä siirtona irti kaupungista ja osaksi hyvinvointialuetta, eikä sen valmistelussa ainakaan vielä korostu esimerkiksi rahoituspohjan tai poliittisen kytkennän muutokset.

*”…sinällään tää muutoshan on tota tavallan selkee. Tää perustuu lainsäädäntöön ja ylhäältä annettu raamit, aikataulu, resurssit…”*

*”…täähän on ehkä enemmän ainakin tässä vaiheessa enemmän hallinnollinen muutos koska kun pela on toiminut jo kohta 20 vuotta alueellisena ja käytännössä nyt tehdään sitä teknistä siirtoa irti kaupungista ja liitytään siihen hyvinvointialueeseen…”*

*”…se on myös lainsäädännössä että luovuttavien organisaatioiden pitää antaa virka-apua tähän muutokseen ja sehän menee sit sen virka-avun piikkiin.”*

*”…onhan tää siis todella kiireinen syksy ollu ihan syyskuun alusta että meille jotka tätä tehdään, niin kalenterit on kyllä koko ajan ihan ihan tota täynnä…”*

Valmisteluun osallistuvat samat henkilöt, jotka ovat olleet valmistelemassa sitä aiempien hallituskausien aikanakin. Tämä on osin tietoinen valinta ja osin pakon sanelemaa. Toisaalta on haluttukin, että henkilöt, jotka jo ovat muutoksesta muita enemmän tietoisia, valmistelevat sitä myös nyt. Toisaalta vaihtoehtoja ei ole ollut, sillä ulkopuolista työvoimaa ei juurikaan ole palkattu, eikä edes haluttu palkata, ja organisaation kapea hallinnollinen rakenne on aiheuttanut sen, ettei vaihtoehtojakaan ole ollut.

*”…ollaan niinku ajateltu sillä tapaa että niinku tähän valmisteluun, minkälaista se on tällä hetkee, että jos tähän ottaa ihmisiä jotka ei oo ollenkaan tehny tätä tai ei oo ollenkaan seurannu tätä valmistelua ettei tavallaan sitten se resurssi mikä siitä saadaan, ettei se niinku menis siihen että meillä menee aika sitten siinä ihmisen perehdyttämiseen…”*

*”…on meillä lopulta aika tota kaponen tää hallinto … se on ylipäätään kaponen ja tota nyt sitten ku viel tässä tehdään tätä tämmöstä isoo uudistusta ja toistaseks tällä samalla porukalla niin se tavallaan niinku tuntuu entistä kaposemmalta…”*

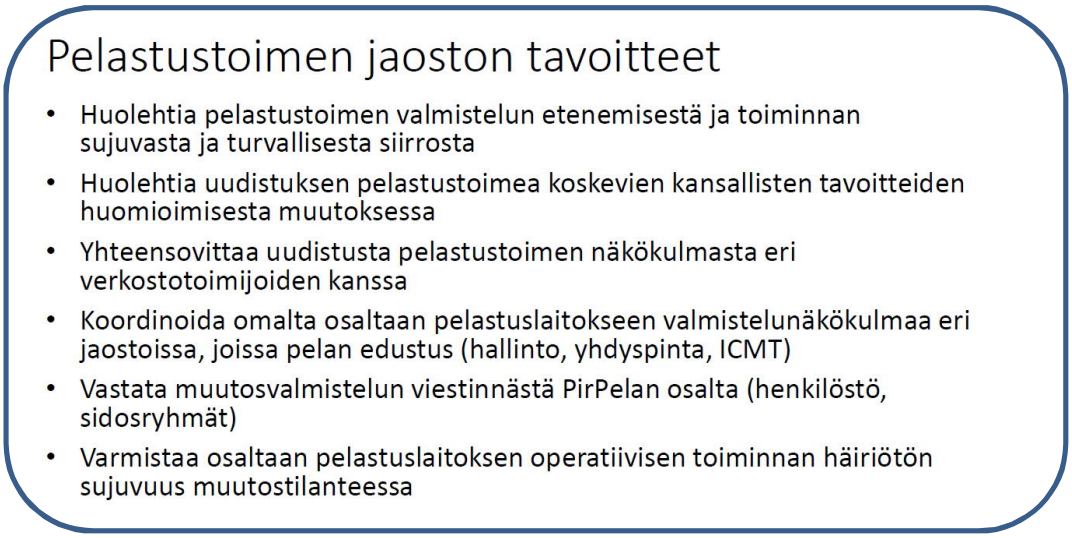
Muutoksen tavoitteista haastatellut korostivat pelastustoimen kansallisia tavoitteita. Sisäministeriö on listannut uudistuksen tavoitteet seuraavasti:

- Toimialojen tulee olla rinnakkaisia ja sen tulee näkyä myös rahoituksen suunnittelussa.

- Kansallista ohjausta tulee vahvistaa ja toimintaa yhdenmukaistaa.
- Pelastustoimen mahdollisuus tuottaa kiireellistä ensihoitoa tulee turvata.
- Valmistelussa tulee huomioida kaikki pelastustoimen tehtävät (onnettomuuksien ehkäisy, pelastustoiminta, väestönsuojelu)
- Henkilöstön siirto tulee olla hallittua ja tapahtua samoin periaattein kuin sote-puolella (intermin.fi)

Kuvassa 5 on listattu pelastustoimen jaoston tavoitteita muutokselle, jotka on esitelty väliaikaisen toimielimen sähköisessä kokouksessa 3.9.2021. Luonnollisesti valmistelun eteneminen on jaoston ensimmäinen ja tärkein tehtävä. Heti toisena korostuvat kansalliset tavoitteet. Jaoston tehtävä on myös toimia pelastustoimen edustajana asioissa ja työryhmissä, joissa käsitellään pelastustoimen asioita. Viestintä pelastuslaitoksen omien työntekijöiden ja sidosryhmien osalta on myös listattu jaoston tehtäväksi. Viimeisenä todetaan yhden tavoitteista olevan, että muutoksenkin keskellä turvataan pelastuslaitoksen operatiivisten toimintojen häiriötön toimivuus.

*”…meidän omista tavoitteista niin pelastustoimella on omat kansalliset tavoitteet uudistukselle. Ja ne on meillä todettu siinä meidänkin sitten työsuunnitelmassa mikä on vatessa hyväksytty niin siinähän on todettu että pelan jaoston yks tehtävä on tuoda ja huolehtia siitä että kansalliset pelastustoimen tavoitteet tulee huomioiduksi muutoksessa…”*




Kuva 5. Pelastustoimen jaoston tavoitteet (Pirkanmaan pelastuslaitos[3], 2021)

Motivaatiota muutokseen osallistumiseen tai muuttumiseen ei kenties ole ehditty pysähtyä pohtimaan. Työn tekemistä motivoivat ne yleiset tekijät, jotka työntekijöitä motivoivat muunkin työn teossa. Muutostyö ehkä nähdään osana päivittäisiä työtehtäviä, eikä se erotu omana merkityksellisenä kokonaisuutenaan.

*"…hallinnollinen työ on monesti sellasta, että sitä tehdään niitä asioita mitä pöydällä on ja niitä priorisoidaan. Mutta eihän sitä kukaan voi kiistää että eikö nyt oo tota täystyöllistettynä aika monet ihmiset."*

Valmistelevaa henkilöstöä ei lähtökohtaisesti nähdä muutoksen muutosagentteina, vaan selkeästi muutoksen hallinnollisina valmistelijoina. Työntekijät toimivat omasta päivittäisestä työroolistaan muutoksen asiantuntijoina ja valmistelijoina. Heidän osallisuudestaan on kuitenkin tiedotettu henkilöstöä, jotta kaikki tietäisivät, keitä kaikkia muutoksen valmistelussa on mukana, jotta heihinkin voisi tarvittaessa olla yhteydessä.

*"Ei varmaan niinku olla sillain niinku erityisesti korostettu niinku heidän rooliaan niinku tosta (muutosagenttiuden) näkökulmasta… …nyt kun kysyit ja näin kun sitä tässä pohtii niin ei välttämättä niinku koe sitä sitä niinku omana tehtävänään vaan niinku enemmän se että on niinku tässä valmistelussa mukana."*

Muutosviestintää uudistukseen liittyen on suunniteltu aiheesta erikseen laaditun muutosviestintäsuunnitelman avulla. Siinä on listattu sekä viestinnän keskeisimmät tavoitteet että käytössä olevat viestintäkanavat. Viestinnän tavoitteet on esitelty kuvassa 6. Niissä korostuvat henkilöstön mahdollisuudet saada ajankohtaista tietoa uudistuksesta ja myös osallistua sitä koskevaan keskusteluun. Osa viestintävastuusta on lähiesimiehillä. Ulospäin tavoitteena on viestiä erityisesti perustoimintojen häiriöttömästä hoitamisesta.

Kuva 6. Pelastuslaitoksen viestinnän tavoitteet hyvinvointialueuudistuksessa. (Pirkanmaan pelastuslaitos[4], 2021)

Viestintävastuuta on sekä keskitetty pelastustoimen jaoston tehtäväksi että hajautettu kaikille esimiehille. Viestintäkanaviksi on valittu myös muussa päivittäisviestinnässä käytössä olevat keinot ja kanavat, eikä mitään uusia tapoja tai kanavia ole tietoisesti haluttu ottaa käyttöön uudistukseen liittyen. Osittain on tukeuduttu myös suoraan kaupungin yleiseen viestintään, jotta vältytään päällekkäiseltä työltä. Lisäksi vuonna 2020 alkaneen koronapandemian aikaisesta terveysturvallisuusviestinnästä on huomattu, että työntekijät lukevat ja vertailevat tarkasti sekä kaupungin yleistä että pelastuslaitoksen sisäistä viestintää.

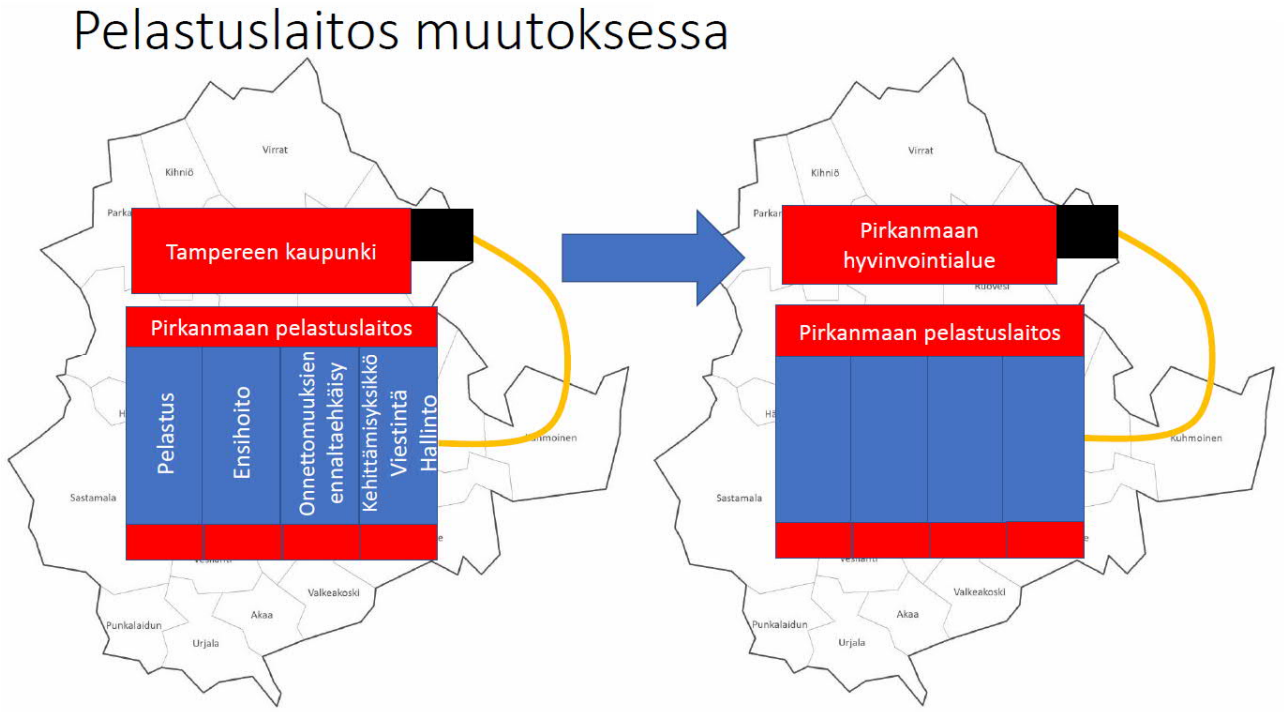
*”No siis viestintäähän on suunniteltu kun pelastuslaitoksella on hyvät ja toimivat viestintäkanavat, on nää ajankohtaispäivät, meillä on kuukausitiedotteet, henkilöstölehti, Intra. Ja sitten tukeudutaan myös kaupungin Taskuun elikkä siis kaupungin henkilöstöintraan…”*

*”Ollaan niinku pohdittu justiin sitä että tota ettei tehdä päällekkäistä viestintää sen takia että siinä on kuitenkin aina myös riski siihen että sitten viestitään vähän eri tavalla ja sitten tulee enemmän kysymyksiä ku vastauksia että. Koronan osalta varmaan ainakin osittain*

*allekirjoitan että meillä on välillä menny vähän sillä tapaa että Taskussa on sitä Tampereen kaupungin linjausta mitä me noudatetaan ja jos ei me kirjoteta meidän tiedotteisiin ihan sanasta sanaan teksti kopioiden niin sitten tulee jo kysymyksiä että onks tää jotenkin erilainen ku tää Tampereen kaupungin linja."*

Aineiston perusteella tällä hetkellä muutoksen päänarratiivit ovat
1) Sujuva muutos - palvelut järjestetään nyt ja jatkossa häiriöttömästi
2) Mikään ei muutu (vielä) - organisaatio siirretään hyvinvointialueelle kokonaisena kiinteänä palikkana. Muutos on hallinnollinen ja nyt keskitytään siihen.

Näitä päänarratiiveja korostivat sekä haastatellut henkilöt että muutoksesta toistaiseksi oleva kirjallinen aineisto. Kuvassa 7 on havainnollistus pelastuslaitoksen siirtymisestä Tampereen kaupungilta Pirkanmaan hyvinvointialueelle. Siinä korostuu sekä organisaation että muutoksen selkeys ja se, että toimiva, olemassa oleva organisaatio siirtyy uudelle omistajalle sellaisenaan.




Kuva 7. Pelastuslaitos muutoksessa (Pirkanmaan pelastuslaitos[3], 2021)

# 7 Muutoksen johtamista vai valmistelua? - vastauksia tutkimuskysymyksiin

*Miten johdetaan muutosta, jossa organisaatiota valmistellaan liikkeenluovutukseen?*

Muutosjohtajuus keskittyy valtaosin muutoksen päänarratiivien ympärille. Muutosta johdetaan melkein kuten mitä tahansa muutakin työtehtävää tai projektia. Selkeää muutosjohtajuutta tai sen tarvetta ei haastateltujen vastauksissa ilmene. Muutosjohtajat kenties kokevat itsensä enemmänkin projektin johtajina. Muutoksen tässä vaiheessa tärkeimpänä koetaan hallinnollinen valmistelutyö, sen eteneminen ja johtaminen. Toisaalta viestinnän tärkeys ymmärretään ja sillä halutaan välittää avoimesti muutoksen kuulumisia. Pääpaino viestinnässä on oman henkilöstön tiedottamisessa. Osittain tukeudutaan kuitenkin kaupungin ja hyvinvointialueen viestintään, jotta vältytään väärinymmärryksiltä ja päällekkäiseltä työltä.

*Miten henkilöstöä johdetaan, kun valmisteltavan uudistuksen lopulliset vaikutukset eivät ole selkeitä?*

Koska valmisteilla oleva muutos on luonteeltaan sikäli emergentti, että se on poliittisestikin motivoitunut päätös, jonka toteutumiseen organisaation johdolla ei ole ollut mahdollisuutta vaikuttaa, on henkilöstöä ehkä vielä mahdotonta tosiasiallisesti yrittää muuttaa. Vielä ei ole edes selkeää, mikä kaikki tulee muuttumaan. Sen vuoksi keskitytään muutoksen tällä hetkellä akuuteimpaan vaiheeseen eli liikkeenluovutukseen liittyviin tietopyyntöihin ja muuhun hallinnolliseen työhön. Henkilöstö pyritään pitämään mukana ja tietoisina muutoksesta viestimällä sen teknisestä etenemisestä yhdistämällä muutosviestintä osaksi organisaation päivittäisviestintää.

*Miten muutoksen johtamiseen vaikuttaa se, että muutosta johtavat ja valmistelevat henkilöt eivät ole voineet vaikuttaa muutoksen toteutumiseen?*

Emergentin muutoksen tuomana etuna voi olla sen yhdenmukaistava vaikutus. Kenelläkään kohdeorganisaatiossa ei ole ollut päätäntävaltaa muutoksen toteutumisesta vaan se on hyvin voimakkaasti ylhäältä annettu ja kansallisen politiikan värittämä. Tällä seikalla voi olla myös organisaatiota yhdistäviä vaikutuksia, koska muutoksessa ollaan ”kaikki samassa veneessä”, yhtä tasapuolisen tietämättöminä tulevasta. Tätä ei kuitenkaan korosteta muutosjohtajuudessa eikä -viestinnässä. Muutoksen yleinen hyväksyttävyys ja

tavoiteltavuus jäävät kenties hallinnollisen valmistelutyön ja kiireiden vuoksi yksilöiden tulkinnan ja pohdinnan varaan.

Pirkanmaan pelastuslaitos voisi nähdäkseni vielä selkeämmin määritellä sekä itselleen että kaikille työntekijöille ja sidosryhmille, mitä muutoksella tavoitellaan. Olettaen, että muutoksen tavoitteina on muutakin kuin järjestää palvelut uuden hallinnon alaisena osana hyvinvointialuetta ja noudattaa pelastustoimen kansallisia tavoitteita. Tätä työtä toki vaikeutti se, että mitään hyvinvointialuetta ei muutosta valmisteltaessa vielä ollut olemassa. Sitä vasta muodostetaan ja sen tulevista tavoitteista on hyvin vaikea vielä spekuloida mitään. Tällä hetkellä aineistossa korostuvat *muutoksen toteuttamisen tavoitteet*, ei niinkään se *mitä muutoksella tavoitellaan*.

Avoin viestintä on avainroolissa muutoksen tunnettuuden ja sitä kautta hyväksynnän saavuttamisessa. Kuuleminen ilman vaikutusmahdollisuuksia ei motivoi työntekijöitä innostumaan muutoksesta. Työntekijät tulisi sekä pitää tietoisina ja informoituina muutoksesta, mutta myös kiinnostuneina kuulemaan ja oppimaan siitä lisää, osin ehkä jopa vastoin heidän tahtoaan. Organisaatio tukeutuu viestinnässä jo käytössä oleviin viestinnän tapoihin ja kanaviin. Uudistus on luontevasti otettu osaksi päivittäisviestintää, jolla varmistutaan sen näkyvyydestä ja tavoittavuudesta. Alkuvuodesta 2022 järjestettiin lisäksi ajankohtaistilaisuus, jossa keskityttiin pelkästään tähän uudistukseen. Henkilöstöllä oli mahdollisuus toimittaa etukäteen mieltään askarruttavia kysymyksiä tilaisuuteen.

# 8 Pohdinta ja jatkotutkimus

On asiallista miettiä, kiinnostaako muutos sen valmisteluvaiheessa työntekijöitä. Onko mielikuva muutoksesta se, että mikään ei tosiasiassa muutu: organisaation rajat, vastuualueet, ydintehtävät ja henkilöstö säilyvät ja ainoastaan työnantajan nimi palkkakuitissa muuttuu? Jos näin on, tähän voi vaikuttaa se, että pelastuslaitos on jo valmiiksi maakunnallinen toimija ja sosiaali- ja terveysalaan verrattuna vastaava iso muutos on tehty jo lähes kaksikymmentä vuotta sitten.

Henkilöstön näkökulma on osin tarkoituksella rajattu pois tästä työstä työn rajallisuuden vuoksi. Henkilöstön tuntemuksia ja mielipiteitä kannattaisi tutkia jo muutoksen ollessa käynnissä. Tulevien vuorovaikutteisten tilaisuuksien ennakkokysymykset voivat ilmentää henkilöstön tuntemuksia, jos mitään kattavaa kyselyä ei henkilöstölle ole tarkoitus tehdä.

Muutosta valmistelevien työntekijöiden työajan riittävyyttä ja jaksamista voisi olla mielenkiintoista tutkia sekä muutoksen aikana että sen jälkeen. Kenties aika parantaa haavat ja kultaa muistot, jolloin työntekijöiden mielikuvat muutoksen valmistelun vaiheista eivät välity täysin realistisina, jos niitä tutkitaan vain jälkikäteen.

Muutosagenttius on jollain tasolla otettu mukaan muutokseen, mutta täysimääräisesti sitä ei ole aiottu hyödyntää. Muutoksen valmisteluun osallistuneiden ihmisten henkilökohtaisten mielikuvien varaan on jäänyt se, mieltävätkö he itsensä muutosagenteiksi vai ainoastaan muutoksen hallinnollisiksi ja teknisiksi valmistelijoiksi. Osittain tästä johtuen valmisteluhenkilöstöä ei myöskään ole valmennettu muutosagenttiuden vaatimaan rooliin. Jos he sellaiseen päätyvät, siinä onnistuminen on todennäköisesti jokaisen omien luontaisten valmiuksien varassa.

Organisaation muutosprosessi on jo tosiasiallisesti käynnissä, vaikka mitään kovin näkyvää ei vielä tehdäkään. Tähän prosessiin ei vielä olla keskitytty, kun suurimman huomion ja työajan ovat vieneet muutoksen edellyttämä hallinnollinen ja tekninen valmistelu.

Luvussa 2.7. esiteltiin valtion lisääntyvää ohjausta perinteisesti melko autonomista kunnallista pelastustoimea kohtaan. Historiasta (ks. Haiko, 2014) tunnetaan ja tiedetään

pelastuslaitosten suhtautuvan erittäin nihkeästi ylhäältä saneltuun ohjaukseen ja toimialan valtiollistamispyrkimyksiin. Tulevat vuodet näyttävät, aiheuttaako tämä uusia jännitteitä valtion ja hyvinvointialueiden pelastusviranomaisten välillä.

Valmistelun alkuvaiheessa on tuotu esille huolia sekä valmistelun kunnianhimoisesta aikataulusta että avainhenkilöstön riittävyydestä ja pysyvyydestä. Muutoksen aikana ja sen jälkeen olisi kiinnostavaa tutkia, onko näihin huoliin paneuduttu prosessin aikana tai onko niiden konkretisoitumisen ehkäisemiseksi tehty toimenpiteitä.

Tässä työssä on keskitytty yksittäisen hyvinvointialueen yhden palveluntuottajan muutoksen tarkasteluun. Työn luonne ja koko (kandidaatin tutkielman laajuusrajoitukset) ovat osaltaan rajanneet tätä tarkastelua. Tulevaisuudessa olisi varmasti kiinnostavaa tehdä vertailevaa tutkimusta hyvinvointialueiden välillä ja hyvinvointialueen toimijoiden kesken siitä, miten valmistelu eteni, mitä haasteita siinä koettiin ja kuinka niistä selvittiin.

Muutosviestintä on tässä työssä rajattu viestintäsuunnitelman esittelyyn ja analysointiin. Todellisen viestinnän tilaisuuksien ja tiedottamisen ja tiedon jakamisen tapoja voisi olla hyvä analysoida tarkemmin. Toisaalta tarkastelua kannattaisi tehdä jo muutoksen aikana, jolloin viestinnän toimivuutta ja oikea-aikaisuutta olisi kenties helpompi arvioida.

# Lähteet

Bushe, G. R. & Marshak, R. J. (2016). The Dialogic Mindset: Leading Emergent Change in a Complex World. Organization Development Journal, 34(1), 37–67.

Dawson, P. (2003). Understanding organizational change: the contemporary experience of people at work. SAGE.

Haiko, M. (2014). Selvitys alueellisen pelastustoimen synnystä. Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston julkaisu 3/2014.

Haveri, A. & Majoinen, K. (2000). Muutosprosessit ja johtajuus - kuinka kunnat yhdistyvät?. Suomen kuntaliitto.

Hirsjärvi, S., Remes, P., & Sajavaara, P. (2009). Tutki ja kirjoita. (15. uud. p.). Tammi.

Juuti, P. & Virtanen, P. (2009). Organisaatiomuutos. Helsinki. Otava.

Kroll, A., & Pasha, O. (2021). Managing change and mitigating reform cynicism. Public Money & Management, 41(5), 395–403.

Osborne, S. P., & Brown, K. (2005). Managing change and innovation in public service organizations. Routledge.

Oulasvirta, L., Parviainen, M., Tulokas, L., & Valtoaho, J. (2000). Kuntien pelastustoimen yhteistyö . Tampereen yliopisto.

Pirkanmaan pelastuslaitos[1]. (2021) Pelastustoimen jaoston työpajan muistio 15.9.2021.

Pirkanmaan pelastuslaitos[3]. (2021). Pelastustoimen jaoston työsuunnitelma.

Pirkanmaan pelastuslaitos[4]. (2021). Sote- ja pelastustoimen uudistus - Viestintäsuunnitelma.

Pirkanmaan pelastuslaitos[2]. (2021). Vuosikertomus 2020. Tampere. Grano Oy.

Lait ja asetukset

EY:n liikkeenluovutusdirektiivi 2001/23/EY

Kuntarakennelaki 1698/2009.

Laki hyvinvointialueesta 611/2021.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021.

Laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta 616/2021.

Valtioneuvoston päätös pelastustoimen alueista 174/2002.

Verkkolähteet

Mikä on hyvinvointialue? https://soteuudistus.fi/mika-on-hyvinvointialue viitattu 4.11.2021

Mikä sote-uudistus? Uudistus lyhyesti. https://soteuudistus.fi/uudistus-lyhyesti- viitattu 2.11.2021.

Pakkoliitoksen uhka varjostaa lähes sataa kuntaa. https://www.maaseuduntulevaisuus.fi/politiikka-talous/pakkoliitoksen-uhka-varjostaa-l%C3%A4hes-sataa-kuntaa-1.46213 viitattu 10.11.2021

Pelastustoimen jaosto - kokoonpano ja tehtävät. https://www.tays.fi/fi-FI/Sairaanhoitopiiri/Pirkanmaan_hyvinvointialue/Valiaikainen_toimielin/Pelastustoimen_jaosto viitattu 4.11.2021

Pelastustoimen jaoston työsuunnitelma (1.1) 8/2021 - 2/2022. Pirkanmaan pelastuslaitos. https://www.tays.fi/fi-FI/Sairaanhoitopiiri/Hallinto_ja_paatoksenteko/Esityslistat_ja_poytakirjat/Pirkanmaan_hyvinvointialueen_vaumlliaikainen_valmistelutoimielin_Vate/Kokous_392021/Pelastustoimen_jaoston_tyosuunnitelma(135028) viitattu 10.11.2021

Pelastustoimen uudistuksen tavoitteet. https://intermin.fi/pelastustoimenuudistus/tavoitteet viitattu 17.12.2021

Pirkanmaan hyvinvointialueen väliaikaisen toimielimen kokouspöytäkirja 1/2021. https://pirkanmaajulkaisu.ktweb.fi/ktwebscr/epj_asil_tweb.htm?bid=2788 viitattu 10.11.2021

Vihdoinkin: Sote-uudistus läpi eduskunnasta (ja saamme käynnistää toimeenpanon). Sote-uudistuksen tiedote. https://soteuudistus.fi/-/vihdoinkin-sote-uudistus-lapi-eduskunnasta-ja-saamme-kaynnistaa-toimeenpanon- viitattu 2.11.2021.

# Liitteet

## Liite 1. Teemahaastattelun runko

Millainen näkemys sinulla on, mitä pelastuslaitos tavoittelee tällä muutoksella? Onko se yhtenäinen pelastuslaitoksen näkemyksiin liittyen? Miten muutoksen toteutusta ja vaikutuksia on tässä vaiheessa muutosta analysoitu?

Miten tätä muutosta on johdettu?
Kuinka hyvin muutos on ylipäätään ollut johdettavissa?

Kuinka hallittua muutoksen valmistelu on ollut? Miten muutoksen valmistelun edellyttämät resurssit on turvattu?
Harkittiinko ulkopuolisten henkilöiden mukaan tuomista joko resurssien turvaamiseksi tai muutoksen puolueettomuuden turvaamiseksi?

Miten henkilöstöä on aktivoitu, motivoitu ja pidetty ajan tasalla valmistelutyön vaiheista eli miten muutosviestintää on suoritettu? Kuinka viestintää on suunniteltu, toteutettu, seurattu ja arvioitu?

Onko ajateltu sitä, että muutoksen valmisteluun nyt osallistuvia n. 20 hlöä voitaisiin jatkossa hyödyntää muutosagentteina tms.? Heillä on kuitenkin todennäköisesti paras tietämys muutoksesta tällä hetkellä.

Onko muutosta valmisteleva ryhmä saanut tukea muutokseen esim. pelastuslautakunnalta, kaupunginvaltuustolta tai -hallitukselta tai joltain muulta ulkopuoliselta taholta?

Mitä muita muutoksia organisaatiossa on parhaillaan käynnissä? Voivatko ne kilpailla tai jopa olla ristiriidassa tämän muutoksen kanssa?