

TAMPEREEN YLIOPISTO  
Johtamiskorkeakoulu

**MUUTOSTURVASÄÄNNÖSTEN SOVELTAMINEN JA  
ORGANISAATION LIKKUMAVARA SUPISTUVASSA  
JULKISEN SEKTORIN ORGANISAATIOSSA – CASE PALKEET**

Hallintotiede  
Pro gradu -tutkielma  
Joulukuu 2013  
Ohjaaja: Klaus af Ursin

Anna Oikarinen

## TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu, hallintotiede
Tekijä:	OIKARINEN ANNA
Tutkielman nimi:	Muutosturvasäännösten soveltaminen ja organisaation liikkumavara supistuvassa julkisen sektorin organisaatiossa – Case Palkeet
Pro gradu -tutkielma:	99 sivua, 3 liitesivua
Aika:	Joulukuu 2013
Avainsanat:	Implementaatio, toimeenpano, organisaation liikkumavara, organisaation supistaminen, henkilöstön tukeminen, muutos

---

Tämä tutkimus tarkastelee valtion toimintayksikön muutosturvasäännösten toimeenpanoa sen suunnitellessa ja toteuttaessa rakennemuutoksensa alkuvaiheen henkilöstöön kohdistuvia toimia. Muutosturvasäännöstö nähdään tutkimuksessa toimintapolitiikkana ja sen toimeenpanoa tarkastellaan organisaation liikkumavara -käsitteen kautta. Liikkumavaraa arvioidaan toiminnan tarkoituksenmukaisuuden arviointikriteerin avulla: toimiiko organisaation annettujen tavoitteiden ja ohjeiden mukaisesti?

Toimeenpano- eli implementaatioprosessissa keskitytään ennen kaikkea organisaatiossa tapahtuvaan toimeenpanovaiheeseen. Toimeenpanovaiheesta tarkastellaan erityisesti valtion tukea ja ohjausta muutoksen suunnittelun suhteen, muutosturvasäännösten roolia muutoksen suunnittelussa ja alkuvaiheen toteutuksessa sekä organisaatioiden välistä yhteistyötä toimeenpanon haasteena. Lisäksi tarkastellaan edellä mainittujen teemojen vaikutusta organisaation liikkumavaraan. Tarkastelua kohdennetaan muutosturvasäännöksiin kuuluvien henkilöstöön kohdistuvien tukitoimien järjestämiseen, erityisesti organisaation supistamisen kontekstissa.

Tutkimus on suoritettu tapaus tutkimuksena Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeissa. Tutkimuksessa tutkimusmetodeina on hyödynnetty osallistuvaa havainnointia tutkijan työskennellessä tapausorganisaatiossa. Havaintojen lisäksi aineistona on käytetty organisaation sisäisiä dokumentteja sekä julkisenhallinnon toimintayksiköilleen muutostilanteiden läpiviemistä varten luomaa materiaalia. Näiden lisäksi aineistoa on täydennetty avainhenkilöiden teemahaastatteluilla. Analyysimenetelmänä käytössä on ollut teoriaohjaava sisällönanalyysi.

Tutkimuksessa havaittiin, että organisaatio toimeenpanee muutosturvasäännöstöä suunnitellessaan organisaation supistamista. Organisaatio kuitenkin kokee, että sillä on riittävästi liikkumavaraa muutoksen suunnittelussa ja toteutuksessa. Muutosturvasäännöstö sekä sen sisältämät henkilöstöön kohdistuvat tukitoimet koettiin organisaation supistamiseen sopivina, mutta organisaatio laajensi ja suunnitteli myös omia tukitoimia henkilöstön tukemiseen ja käytti näin liikkumavaraansa saavuttaakseen muutosturvasäännösten asettamat tavoitteet. Muutosturvasäännösten nähtiin antavan organisaatiolle epämuodollista liikkumavaraa muutoksen toteutuksessa ja organisaatio hyödynsi tätä liikkumavaraa tarkoituksenmukaisesti.

## Sisällysluettelo

<b>1 JOHDANTO .....</b>	<b>7</b>
<b>2 TUTKIMUSAIHEEN KUVAUS .....</b>	<b>9</b>
2.1 Tutkimuksen tavoite .....	9
2.2 Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset .....	10
2.3 Tutkimuksen rajaukset .....	11
2.4 Tutkimuksen rakenne .....	13
<b>3 IMPLEMENTAATIO JA ORGANISAATION LIIKKUMAVARA .....</b>	<b>15</b>
3.1 Implementaatiotutkimus .....	15
3.1.1 Implementaatiotutkimuksen taustaa .....	15
3.1.2 Implementaatioprosessi .....	18
3.1.3 Organisaatioiden välinen yhteistyö implementoinnissa .....	21
3.2 Organisaation liikkumavara implementaatioissa .....	22
3.3 Arviointi osana implementaatiotutkimusta .....	26
<b>4 ORGANISAATION SUPISTAMINEN MUUTOKSENA .....</b>	<b>29</b>
4.1 Muutoksen moninaisuus .....	29
4.2 Organisaation supistaminen .....	30
4.3 Henkilöstön tukeminen organisaatiota supistettaessa .....	33
4.3.1 Henkilöstövoimavarojen johtaminen organisaatiota supistettaessa .....	33
4.3.2 Henkilöstön tukemisen merkitys .....	35
<b>5 VALTION HENKILÖSTÖN MUUTOSTURVA .....</b>	<b>37</b>
5.1 Muutoksen johtaminen osana henkilöstöjohtamista julkisella sektorilla .....	37
5.2 Muutostilanteita ohjaava lainsäädäntö .....	38
5.3 Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstön aseman järjestämisestä organisaation muutostilanteessa .....	39
5.4 Muutoksen johtaminen ja muutosturva valtionhallinnossa .....	41
5.5 Henkilöstövoimavarojen siirtäminen hallinnonalalta toiselle .....	42

5.6 Muutosturva implementoitavana toimintapolitiikkana .....	43
<b>6 AINEISTO JA ANALYYSI .....</b>	<b>45</b>
6.1 Kvalitatiivisen tutkimusperinteen valinta.....	45
6.2 Tapaustutkimus .....	45
6.3 Aineisto ja sen hankinta .....	47
6.3.1 Osallistuva havainnointi .....	47
6.3.2 Dokumenttiaineisto.....	48
6.3.3 Haastattelut .....	49
6.4 Aineiston analyysi .....	51
6.5 Tutkimuksen haasteet ja rajoitteet .....	53
6.6 Tutkimusasetelma.....	55
<b>7 CASE PALKEET .....</b>	<b>56</b>
7.1 Organisaation ja muutoksen esittely.....	56
7.1.1 Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet .....	56
7.1.2 Palvelurakennemuutos .....	56
7.2 Tavoitteet muutoksessa ja implementaatiossa.....	59
7.2.1 Henkilöstöpoliittisten ja taloudellisten tavoitteiden heijastuminen muutosturvaan .....	60
7.2.2 Tavoitteiden ja toimintatapojen yhtenäisyys .....	63
7.2.2.1 Yhtenäiset tavoitteet.....	63
7.2.2.2 Yhtenäiset toimintatavat tavoitteiden saavuttamiseksi .....	65
7.3 Muutosturvasäännösten soveltaminen muutoksen suunnittelussa .....	66
7.3.1 Valtionhallinnon tuki ja ohjaus organisaation muutostilanteissa .....	66
7.3.2 Muutosturvasäännösten rooli muutoksen suunnittelussa.....	70
7.3.2.1 Muutosturvasäännösten soveltuminen organisaation supistamiseen muutoksena.....	70
7.3.2.2 Muutosturvasäännökset suunnittelun lähtökohtana .....	71
7.3.3 Soveltamisen haasteena organisaatioiden välinen yhteistyö .....	73

7.3.4 Organisaation liikkumavara muutosturvasäännösten soveltamisessa .....	75
7.4 Henkilöstön tukeminen muutoksessa .....	78
7.4.1 Henkilöstön tukeminen supistuvassa organisaatiossa .....	78
7.4.2 Muutostukitoimenpiteet Palkeissa .....	79
7.4.2.1 Muutosturvasäännösten mukaiset tukitoimenpiteet.....	80
7.4.2.2 Muutosturvaa laajentavat muutostukitoimenpiteet .....	83
7.4.3 Organisaation liikkumavara henkilöstön tukemisessa organisaatiota supistettaessa.....	87
<b>8 JOHTOPÄÄTÖKSET .....</b>	<b>89</b>
8.1 Muutosturvasäännösten soveltaminen ja organisaation liikkumavara muutoksen suunnittelussa .....	89
8.2 Jatkotutkimusaiheet .....	91
<b>9 LÄHTEET .....</b>	<b>94</b>
<b>LIITE 1 Teemahaastattelurungot.....</b>	<b>100</b>
<b>LIITE 2 Selvitys kenttäpäiväkirjan pitämisestä ja sisällöstä.....</b>	<b>102</b>

## Tutkielman kuvat ja taulukot

### Kuvat

Kuvio 1 Tutkimuksen teoreettinen viitekehys .....	12
Kuvio 2 Winterin malli toimeenpanoon vaikuttavista tekijöistä .....	18
Kuvio 3 Implementaation panos-tuotos -malli .....	19
Kuvio 4 Implementaatioprosessi .....	20
Kuvio 5 Muodollinen ja epämuodollinen liikkumavara .....	25
Kuvio 6 Henkilöstövoimavarojen johtamisen tavoitteet ja toimet organisaatiota supistettaessa ..	34
Kuvio 7 Tutkimuksen analyysiasetelma .....	53
Kuvio 8 Tutkimusasetelma .....	55
Kuvio 9 Palkeiden muutosprojekti .....	58
Kuvio 10 Tavoitteiden heijastuminen muutosturvaan .....	61
Kuvio 11 Muutostukitoimien jaottelu .....	80
Kuvio 12 Organisaation käyttämä liikkumavara muutostukitoimien suunnittelussa .....	88

### Taulukot

Taulukko 1 Haastattelut .....	50
Taulukko 2 Haastatteluaineiston teemoittelu .....	50
Taulukko 3 Muutosturvasäännösten ja Palkeiden tavoitteet.....	63
Taulukko 4 Organisaation liikkumavara muutosturvasäännösten soveltamisessa .....	76
Taulukko 5 Muutosturvan mukaiset tukitoimenpiteet Palkeissa .....	81
Taulukko 6 Yhteenveto Palkeissa suunnitelluista ja käytetyistä muutostukitoimenpiteistä .....	86

## 1 JOHDANTO

”Mahtaakohan tällä hetkellä olla yhtään hallinnonalaa, jolla jonkinlainen muutos ei olisi käynnissä.” Näin lausui Valtion henkilöstöpalvelujen HR-yhteyspäällikkö maaliskuussa 2013 Tampereella järjestetyssä henkilöstökoordinaattoreiden alueverkoston perustamiskokouksessa. Muutos on hyvin ajankohtainen aihe. Se on ollut ajankohtainen aihe jo pitkään ja sitä on tutkittu paljon. Muutos on myös hyvin moninainen aihe ja sen takia siinä riittää tutkittavaa yhä tänäkin päivänä.

Muutoksia on yhtä monenlaisia kuin on organisaatioitakin. Muutoksesta ja sen johtamisesta puhuttaessa voidaan puhua esimerkiksi toimintatapojen muutoksesta, kulttuurin muutoksesta, rakenteen muutoksesta tai vaikka teknologian muutoksesta. Muutokset ovat organisaatioiden sopeutumista ulkoisen ympäristön muutoksiin. Yksikään organisaatio ei enää toimi organisaatioteorioiden mukaisessa staattisessa tilassa, vaan muutoksia, pienempiä tai suurempia, suunniteltuja tai suunnittelemattomia tapahtuu jatkuvasti joko organisaation sisällä tai sen toimiympäristössä. (Esim. Luoma 2010, Nadler & Tushman 1990, Stenvall & Virtanen 2007.)

Organisaatioiden supistaminen on yksi muutoksen muoto tai vaihtoehtoisesti muutosstrategia. Se kohdistuu usein organisaatioissa työskenteleviin ihmisiin, joista osa saatetaan muutoksen yhteydessä joutua irtisanomaan tai joiden työ siirtyy toiselle paikkakunnalle. Tällainen muutos on aina niin organisaatiolle kuin työntekijöillekin kipeä asia, joten sen toteuttamiseen tulee kiinnittää suurta huomiota. Labib ja Appelbaum totesivat jo vuonna 1993, että organisaatioiden supistamisesta on tullut kaikkien ongelma. Se todennäköisesti koskettaa suurinta osaa meistä jossain vaiheessa työuraamme (Labib & Appelbaum 1993, 69). Nykyinen todellisuus organisaatioissa ja työelämässä vain vahvistaa tätä väitettä.

Kuten jo aloituslauseesta käy ilmi, muutokselta ei ole suojassa myöskään valtionhallinto, vaikka sitä jäähmydessään ja byrokraattisuudessaan usein pidetään vähintäänkin hitaana muuttujana. Silti valtiolla henkilöstöön on kohdistunut kautta aikojen paljon muutoksia ja muutoksia tulee tapahtumaan jatkossakin (Lumijärvi 1993). Tämän hetkinen taloudellinen tilanne on vaatinut julkista sektoria kiristämään vyötään entistä tiukemmalle, joten supistamisuutisia on kuultu useammaltakin hallinnonalalta.

Valtionhallinto on myös reagoinut siihen, että sen toimintayksiköissä on viime vuosina toteutettu yhä enemmän erilaisia muutoksia ja että nämä muutokset yleensä tavalla tai toisella kohdistuvat henkilöstöön. Valtionhallinto on uudistanut lainsäädäntöään ja henkilöpoliittista linjaustaan siitä, miten henkilöstö otetaan huomioon organisaation muutostilanteessa. Kuitenkaan siitä, miten tämä tuki toteutetaan tai miten valtion ohjaus käytännön tasolla toimii, ei ole vielä tehty juuri tutkimusta. Tämän takia on mielenkiintoista havainnoida organisaatiotasolla, kuinka henkilöstöön kohdistuvan muutoksen suunnittelu ja tukitoimien käyttöönotto muutoksen alkuvaiheessa käytännössä tapahtuu ja miten valtion ohjaus vaikuttaa organisaation muutoksen suunnitteluun.

Ohjeiden, säännösten ja politiikkojen toimeenpanoon organisaatioissa liittyy aina myös kysymys liikkumavarasta. Yksikään toimintapolitiikka ei tyhjentävästi määrittele sitä, kuinka sitä tulisi organisaatio- tai yksilötasolla soveltaa. Soveltavat tahot, kohderyhmät ja toimintaympäristöt ovat erilaisia, joten toimeenpanoon liittyy yleensä liikkumavaraa, mahdollisuus valita eri toimintamalleista soveltajan mielestä sopivampi. Tästä näkökulmasta tarkastellaan myös muutosturvasäännösten toimeenpanoa tässä tutkimuksessa. Minkä verran organisaatiolla on liikkumavaraa henkilöstöön kohdistuvan tuen suunnittelussa muutostilanteessa ja kuinka organisaatio tätä liikkumavaraa käyttää?

Tämän tutkimuksen tarkoituksen on tuoda lisäinformaatiota valtionhallinnolle siitä, mitä organisaatiossa tapahtuu sen soveltaessa muutosturvasäännöstöä, joka on luotu luomaan yhteiset toimintatavat valtionhallinnon sisälle muutostilanteiden läpivientiin. Koska tutkimus tehdään tapaus tutkimuksena, jossa kuvataan tietyssä organisaatiossa tapahtuvaa muutosta organisaation sisältäpäin, tarkoitus on, että tutkimus tuo myös tapausorganisaatiolle lisäinformaatiota, muun muassa omasta muutoskyvykkyydestään. Näin ollen tutkimus voi toimia osana organisaation omaa oppimista. Kyseinen muutos kun ei varmasti tule olemaan viimeinen organisaation historiassa ja tällä tavoin seuraavaan muutokseen vastaaminen saattaa olla organisaatiolle hieman helpompaa.



## 2 TUTKIMUSAIHEEN KUVAUS

### 2.1 Tutkimuksen tavoite

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten valtionhallinnon toimintayksikkö käyttää liikkumavaraansa soveltaessaan valtion muutosturvasäännöstöä organisaation rakennemuutoksen henkilöstöön kohdistuvien toimien suunnittelussa. Liikkumavaraa tarkastellaan kahdesta näkökulmasta: organisaation liikkumavara muutosturvasäännösten toimeenpanossa sekä liikkumavaran vaikutus henkilöstön tukemiseen organisaation supistamisen kontekstissa. Tarkastelutaso tässä tutkimuksessa on asetettu organisaatiotasolle: niin muutosturvasäännösten implementaatiota kuin henkilöstön tukemista organisaatiota supistettaessa tarkastellaan organisaation näkökulmasta.

Tutkimus on suoritettu tapaustutkimuksena ja tapausorganisaationa toimii Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet (myöhemmin myös pelkkä Palkeet), jonka palvelurakennemuutoksen henkilöstöön kohdistuvia toimia tutkimuksessa tarkastellaan. Palvelurakennemuutoksen myötä Palkeissa lakkautetaan kaksi toimipistettä, joiden työntekijät ovat irtisanomisuhan alla ja muutostukitoimenpiteiden kohteena, jos he eivät vapaaehtoisesti halua siirtyä Palkeiden toisiin toimipisteisiin. Muutoksen, erityisesti henkilöstöön kohdistuvien toimien, suunnittelussa ja toteutuksessa tapausorganisaation tulee soveltaa valtionhallinnon muutosturvasäännöstöä, johon kuuluu muun muassa valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstön aseman järjestämisestä organisaation muutostilanteissa.

Tarkoituksena on siis selvittää, miten organisaatio toimeenpanelee muutosturvasäännöstöä suunnitellessaan muutosta. Muutosturvasäännöstöä tarkastellaan tutkimuksessa toimintapolitiikkana, jonka soveltamisessa tarkastellaan toimintapolitiikan ja organisaation tavoitteiden yhtenäisyyttä; yhteisiä toimintatapoja, joilla tavoitteisiin pyritään; valtionhallinnon tukea ja ohjausta, joilla yhteisiä toimintatapoja pyritään jalkauttamaan sekä muutosturvasäännösten soveltamisen haasteita organisaation näkökulmasta.

Näkökulmaa tarkennetaan erityisesti tukitoimiin, joilla organisaatio pyrkii tukemaan henkilöstön uudelleensijoittumista työelämään ja näin minimoimaan irtisanomiset muutostilanteen yhteydessä. Tavoitteena on myös tuottaa lisätietoa siitä, miten julkisen sektorin organisaatio tukee henkilöstöään

organisaatiota supistettaessa ja miten laadittu toimintapolitiikka soveltuu organisaation supistamiseen muutoksena.

Tutkimus voidaan nähdä osana implementaatiotutkimuksen perinnettä, joka on yksi hallintotieteen tutkimuksen ”sivujoista” (Winter 2012a, 256). Implementaatiotutkimusperinteessä tämän tutkimuksen voidaan nähdä ottavan paikkansa erityisesti implementaatiotuotoksen, itse toimintapolitiikan organisaatiossa tapahtuvaan soveltamiseen keskittyvän tutkimuksen joukosta. Tähän osaan implementaatioprosessia sijoittuvaa tutkimusta onkin toivottu lisää akateemisessa keskustelussa implementaatiotutkimuksesta (Winter 2012b, 272).

Tutkimus pyrkii kuvaamaan sitä, miten organisaatio implementoi annettua toimintapolitiikkaa ja tuottamaan lisätietoa siitä, miten organisaatio käyttää toimintapolitiikan antamaa liikkumavaraa implementaatioissa. Liikkumavaran ja sen käytön avulla pyritään kuvailemaan sitä, kokeeko soveltava taho eli tapausorganisaatio toimintapolitiikan ja sen asettamat tavoitteet ja toimintatavat tarkoituksenmukaiseksi omaan toimintaansa nähden vai käyttääkö se hyväkseen toimeenpanossa ilmenevää liikkumavaraa. Liikkumavaran käsitteen avulla pyritään myös ilmentämään sitä, mitä organisaatioissa todella toimeenpanovaiheessa tapahtuu.

Tutkimuksen yhtenä tavoitteena voidaan nähdä myös valtionhallinnon toimintayksikön muutostilanteen toimintatavan selvittäminen, jonkinlainen nykytilan kartoittaminen. Se pyrkii myös tuottamaan tietoa sen tapausesimerkinä toimivalle organisaatiolle sen muutoksen suunnittelusta ja toteutuksesta. Samalla se tuottaa tietoa valtionhallinnolle siitä, miten sen ohjeistuksia ja määräyksiä sovelletaan organisaatiossa ja miten valtionhallinnon tarjoama tuki pystytään hyödyntämään. Tätä tietoa on tutkimuksen tekovaiheessa ollut kiinnostunut hyödyntämään ainakin Valtion henkilöstöpalvelut -yksikkö sekä Valtion työmarkkinalaitos toiminnassaan.

## **2.2 Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset**

Tutkimuksen pääongelma voidaan erottaa suoraan tämän tutkimuksen tavoitteesta: miten valtionhallinnon toimintayksikkö käyttää liikkumavaraansa soveltaessaan valtion muutosturvasäännöstöä organisaation rakennemuutoksen henkilöstöön kohdistuvien toimien suunnittelussa?

Tutkimustehtävä on jaettu seuraaviksi tutkimuskysymyksiksi. Tutkimuskysymykset toimivat samalla tutkimuksen näkökulmina, joista organisaation liikkumavaraa muutoksen suunnittelussa arvioidaan toiminnan tarkoituksen mukaisuuden arviointikriteerin kautta.

1. Miten organisaatio soveltaa valtionhallinnon muutosturvasäännöstöä toteuttaessaan muutosta ja miten muutosturvan soveltaminen vaikuttaa toimintayksikön muutoksen ja tukitoimien suunnitteluun ja alkuvaiheen toteutukseen?
2. Miten muutosturvasäännöstö ja erityisesti sen tarjoamat tukitoimet soveltuvat organisaation supistamiseen muutoksena?
3. Miten organisaation käyttää liikkumavaraa muutosturvasäännösten soveltamisessa ja henkilöstön tukemisessa muutoksen suunnittelussa ja alkuvaiheen toteutuksessa?

## 2.3 Tutkimuksen rajaukset

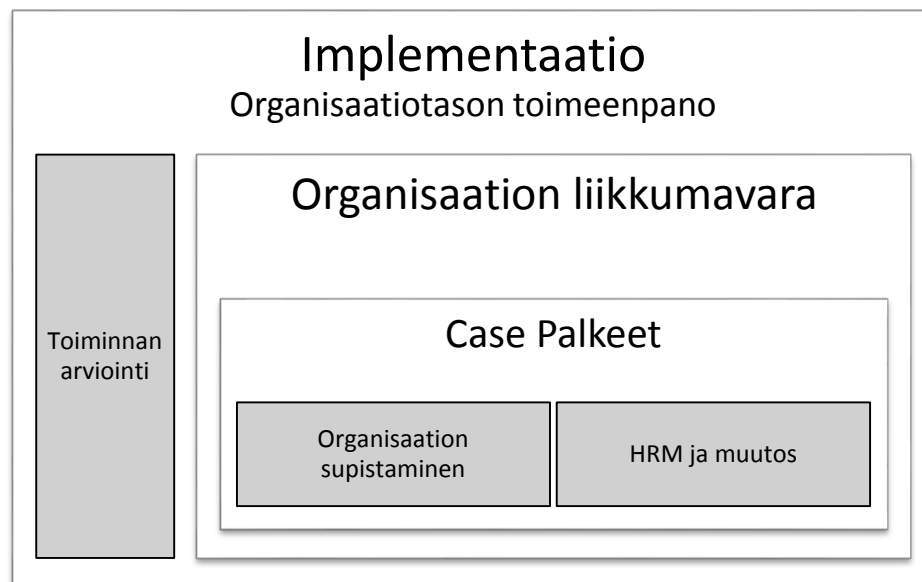
Koska tämä tutkimus on tapaustutkimus, tapausesimerkki rajaa luonnollisesti tutkimusaihetta. Tutkimus rajautuu tapausorganisaatiossa tapahtuvan muutoksen tarkasteluun ja organisaation muutoksen avainhenkilöiden kokemuksiin muutoksen suunnittelussa ja toteutuksessa. Muutosprosessista tarkastelun kohteeksi on rajattu sen suunnittelu ja alkuvaiheen toteutus, eikä muutoksen kokonaisvaltaista onnistumista tai esimerkiksi muutosturvasäännösten vaikutuksia pyritä tässä tutkimuksessa arvioimaan.

Tutkimus luo kuvaa yhden valtionhallinnon toimintayksikön tavasta suunnitella henkilöstöön kohdistuvaa muutosta ja soveltaa valtionhallinnon tällaisiin tilanteisiin luomia määräyksiä ja ohjeistuksia. Tutkimus ei näin ollen pyri luomaan laajempaa kuvaa muutosjohtajuudesta tai muutoskäytännöistä valtionhallinnossa, vaan keskittyy tarkemmin yhden organisaation tapaan viedä muutosta läpi ja implementoida annettuja säännöksiä. Tapausesimerkki vaikuttaa myös teoreettiseen viitekehykseen, joka tutkimukselle on valittu, sillä viitekehys on luotu tapauslähtöisesti eri teorioita, käsitteitä ja malleja yhdistellen.

Tämän tutkimuksen viitekehys on esitetty kuviossa 1. Tutkimuksen teoreettisena pääviitekehyksenä voidaan nähdä toimivan implementaatiotutkimus, jonka sisällä keskitytään

implementaatioprosessissa vaiheeseen, jossa organisaation toimeenpanelee annettua toimintapolitiikkaa, tässä tapauksessa muutosturvasäännöstöä. Toimeenpanossa keskitytään organisaation liikkumavaraan eli siihen, soveltaako organisaatio annettua toimintapolitiikkaa ja miten se annettujen raamien sisällä toimii. Liikkumavaran tarkastelussa käytetään apuna toiminnan tarkoituksenmukaisuuden arviointia: onko organisaation toiminta tarkoituksenmukaista suhteessa annettuihin tavoitteisiin?

Liikkumavaran käsitteen kautta pyritään muodostamaan kuvaa siitä, kuinka paljon tarkasteltu toimintapolitiikka antaa organisaatioille liikkumavaraa muutoksen suunnittelussa ja alkuvaiheen toteutuksessa ja miten organisaatio tätä liikkumavaraa käyttää. Lisäksi tutkimuksen kautta pyritään tuomaan ilmi implementaatioon liittyviä tekijöitä, jotka vaikuttavat organisaation liikkumavaraan.



**Kuvio 1** Tutkimuksen teoreettinen viitekehys

Muutos, jonka suunnittelussa organisaatio muutosturvasäännöstöä soveltaa, on määritelty organisaation supistamiseksi. Se voidaan nähdä tämän tutkimuksen kontekstina, jonka erityispiirteet vaikuttavat organisaation toimintaan. Organisaation supistamisessa henkilöstön tukeminen on yksi merkittävä tekijä supistumisen onnistumisen kannalta ja tämän takia tässäkin tutkimuksessa näkökulmaa on syvennetty erityisesti henkilöstön tukemiseen muutostilanteessa. Tutkimuksen taustalla voidaan nähdä vaikuttavat yleisellä tasolla myös muutos ja sen johtaminen, erityisesti

henkilöstövoimavarojen johtamisen (human resource managementin, HRM) näkökulmasta. Henkilöstövoimavarojen johtamisen kautta tarkastellaan muutoksen suunnittelussa erityisesti organisaation supistamistilanteessa henkilöstöön kohdistettuja tukitoimia.

Tutkimuskohteena toimii Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet, joka on valtionhallintoon kuuluva toimintayksikkö. Näin ollen julkisen sektorin erityispiirteet tulevat näkyään tutkimuksessa. Valtiovarainministeriön kokoaman Muutosturva valtionhallinnossa - säännöskokoelma tulee määrittelemään raamit organisaation toimille ja se nähdään tässä tutkimuksessa institutionaalisenä toimintaympäristönä, joka määrittää organisaation toimintaa. Juuri institutionaalinen toimintaympäristö, jossa organisaatio toimii, erottaa sen esimerkiksi yksityisen sektorin organisaatioista.

## 2.4 Tutkimuksen rakenne

Tämä tutkimus koostuu kahdeksasta pääluvusta. Ensimmäisen ja toisen pääluvun tarkoituksena on johdatella aiheeseen, määrittää tutkimuksen tarkoitus ja tavoitteet sekä rajat tutkimuskysymykset.

Kolmas ja neljäs luku on varattu tutkimuksen teoreettiselle viitekehykselle. Kolmas luku käsittelee yleisesti, mutta lyhyesti, implementaatioteoriaa sekä implementaatiotutkimusta. Hieman yksityiskohtaisemmin käsitellään implementaatioprosessia, erityisesti implementaatiotuotosta, organisaation liikkumavaraa implementaatiossa, organisaatioiden välistä yhteistyötä toimeenpanossa sekä arviointia osana implementaatiotutkimusta. Neljännessä luvussa käsitellään muutosta tapausorganisaation näkökulmasta, eli erityisesti organisaation supistamista muutoksena ja edelleen henkilöstövoimavarojen johtamista organisaatiota supistettaessa. Molemmat teoriaosuudet on rajattu tapausesimerkin mukaisesti, eikä teoriaa ole lähdetty taustoittamaan laajemmin.

Viidennessä luvussa esitellään valtion organisaatioiden muutostilanteita raamittava lainsäädäntö, päätökset ja ohjeet, jotka nähdään tässä tutkimuksessa organisaation liikkumavaraa määrittävänä institutionaalisenä toimintaympäristönä. Kuudennessa luvussa käydään läpi tutkimuksessa käytetty aineisto sekä valitut analyysimenetelmät, ennen siirtymistä tutkimuksen varsinaiseen empiiriseen osuuteen.

Tutkimuksen seitsemännestä ja laajimmasta luvusta löytyy tutkimuksen empiirinen osuus. Luvun alussa esitellään tapausesimerkki, jonka jälkeen tutkimuksen analyysiin pureudutaan aineistosta nousseiden teemojen kautta. Nämä teemat ovat valtion ohjaus ja tuki organisaation muutostilanteessa, muutosturvasäännösten rooli muutoksen suunnittelussa sekä organisaatioiden välinen yhteistyö toimeenpanon haasteena. Erityistä huomiota kohdistetaan henkilöstön tukemiseen organisaatiota supistettaessa, jota tarkastellaan muutosturvasäännöksessä määriteltyjen tukitoimien toimeenpanon kautta.

Empiiristä osuutta seuraavat johtopäätökset luvussa kahdeksan. Lähteet löytyvät tutkimuksen lopusta luvusta yhdeksän ja niitä seuraavat vielä liitteet, joista löytyvät teemahaastattelurungot sekä kuvaus kenttäpäiväkirjan pitämisestä.

## 3 IMPLEMENTAATIO JA ORGANISAATION LIKKUMAVARA

### 3.1 Implementaatiotutkimus

Implementaatiolla tarkoitetaan Pressmanin ja Wildaskyn (1973, xiii) mukaan toteuttamista, saavuttamista, tavoitteiden täyttämistä, valmiiksi saattamista ja tuottamista. O'Toole (2012, 293) määrittelee implementaation prosessiksi, jossa organisaatio muuttaa yleisen poliittisen aikomuksen kokoelmaksi sääntöjä, rutiineja ja sosiaalisia toimintatapoja, jotka muuttavat aiheet toiminnaksi.

Implementaatiosta käytetään suomenkielisessä kirjallisuudessa myös nimitystä toimeenpano. Tässä tutkimuksessa molempia termejä käytetään toistensa synonyymeinä tekemättä suurempaa merkityseroa niiden välille. Implementaatiotutkimukselle läheisiä käsitteitä voidaan nähdä olevan policy-analyysi, hallinnon arviointi sekä arviointitutkimus (Leskinen 2001, 74).

#### 3.1.1 Implementaatiotutkimuksen taustaa

Toimeenpanotutkimuksen tutkimusperinteen katsotaan saaneen alkunsa 1960-luvulla, jolloin valtiot alkoivat uudistaa toimintaansa ja toimeenpanna laajoja terveys- ja sosiaaliohjelmia. Pian huomattiin, etteivät ohjelmat onnistuneet toivotulla tavalla ja syntyi tarve toimeenpanotutkimukselle. Pressman ja Wildaskyn tutkimusta vähemmistöihin kohdistuvan työllisyysohjelman jalkauttamisesta Yhdysvalloissa pidetään yhtenä ensimmäisistä ja myös tutkimusalan merkittävimmistä teoksista (Sabatier 1986a, Virtanen 1994).

Hallinnon ja politiikan välinen suhde nousee esille toimeenpanotutkimuksen teoreettisissa tarkasteluissa. Virtasen (1994, 240) mukaan toimeenpanotutkimus on politiikan tutkimuksen ja julkisen hallinnon tutkimuksen välimaastoon sijoittuva tutkimusalue, jossa kohteena on julkisten toimintapolitiikkojen toteuttaminen. Toimeenpanotutkimuksen näkökulmasta toimeenpano nähdään niiden toimenpiteiden kokonaisuudeksi, jotka yksilöt ja ryhmät toteuttavat ennalta määrättyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimeenpanotutkimuksessa pyritään siis erottamaan poliittiset tavoitteet ja keinot toimeenpanoprosessissa syntyvistä näitä vastaavista toimenpiteistä, suoritteista ja vaikutuksista. (Teittinen 1985, 18.)

Poliittisessa prosessissa syntyvää tuotosta nimitetään usein ”policyksi”, jota on suomennettu muun muassa toimintaohjelman ja toimintapolitiikan käsitteillä. ”Policyllä” tarkoitetaan päätöksenteossa

sekä vielä suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa olevan että jo päätetyn politiikan sisältöä, siis politiikan suunnitteluvaiheen tai päätöksentekoprosessin muun vaiheen tuotosta. Tämä tuotos voi olla mitä tahansa suppean toimenpiteen ja laajan yhteiskunnallisen uudistusohjelman väliltä. (Sinkkonen & Kinnunen 1994, 47.)

Implementaatiota voidaan tutkimuksellisesti lähestyä monista eri näkökulmista ja implementaatiotutkimus onkin saanut osakseen kritiikkiä juuri hajanaisuudestaan. Implementaation pääkäsitteistä ei ole tutkijoiden keskuudessa päästy yksimielisyyteen. Sitä on lähestytty useista näkökulmista, eri tutkimusstrategioita ja -metodeja sekä arviointistandardeja käyttäen. Edellä mainitut seikat ovat vaikeuttaneet yleisen implementaatioteorian luomista, jota ei useiden vuosikymmenien tutkimustyön jälkeenkään ole muotoutunut (Winter 2012a, 257). Hallitsevaksi teemaksi implementaatiotutkimuksessa viime vuosikymmenien aikana Winter (2012a) kuitenkin mainitsee tavoitteiden määrittelyn ja niihin pääsemisen.

Yksi yleinen tapa jäsentää implementaatiotutkimusta on sen lähestymistavoista muodostetut koulukunnat. Sihvonen (2006, 48–51) on väitöskirjassaan luokitellut lähestymistavoiksi ylhäältä alas - sekä alhaalta ylös -lähestymistavat. Kolmantena näkökulmana tutkimuksessa on esitetty näiden näkökulmien synteesi.

Ylhäältä alas -lähestymistavassa tarkastellaan hierarkkisesti ylemmältä tasolta annetun toimintapolitiikan toteuttamista alemmilla tasoilla. Lähestymistavan taustalla voidaan nähdä vaikuttavan rationaalinen päätöksentekomalli, jonka mukaan päätöksentekijä asettaa tavoitteet, käy läpi kaikki toteutusvaihtoehdot ja valitsee vaihtoehdoista sopivimman. Tämän jälkeen hallinto toteuttaa nämä tavoitteet. Rajatun rationaalisuuden teorian kannattajat ovat kritisoineet tätä lähestymistapaa, koska päätöksentekijä ei voi olla tietoinen kaikista vaihtoehdoista ja osata valita niistä aina parhainta. (Sihvonen 2006, 48.)

Sabatierin (1986a, 22–23) mukaan ylhäältä alas -lähestymistavalle tyypillisiksi kysymyksiksi voidaan määrittää seuraavat:



1. Missä määrin toimeenpanevien virkailijoiden ja kohderyhmän toimet ovat yhdenmukaisia niiden tavoitteiden ja menettelytapojen kanssa, jotka asetettiin päätöksessä?
2. Missä määrin asetetut tavoitteet saavutettiin määrätyn ajan kuluessa ja missä määrin vaikutukset olivat yhteneviä tavoitteiden kanssa?
3. Mitkä tekijät vaikuttivat eniten politiikan tuotoksiin ja vaikutuksiin?
4. Kuinka politiikka muotoutui uudelleen kokemuksen myötä?

Alhaalta ylös -lähestymistavassa analyysi aloitetaan nimensä mukaisesti alhaalta eli ruohonjuuritasolta. Lähestymistavassa keskitytään paikallistason toimijoiden vuorovaikutukseen horisontaalisessa suunnassa ja tunnistetaan tekijöiden verkosto. Alhaalta ylös -lähestymistavan mukaan toimeenpanoon todellisuus on kaukana ihanteellisen toimeenpanon ehdoista eikä seuraa ylhäältä annettuja määräyksiä, vaan on enemminkin toimeenpanoprosessiin kytkeytyneiden tekijöiden vaikutusta. Näkökulman analyysin ydin on katutason byrokratioiden asiakaskohtaamisissa ja politiikan soveltamisessa. (Leskinen 2001, 84.)

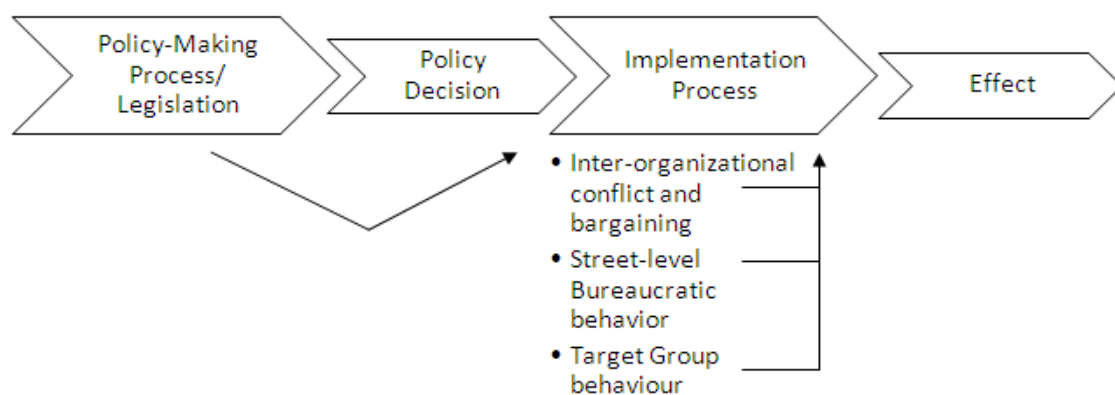
Sabatier (1986b, 315) nostaakin esille toimijoiden merkityksen implementaatiossa. Hänen mukaansa implementaation tärkeimmät tekijät eivät ole poliitikkoja muotoilevat henkilöt, vaan ”katutason byrokraatit”, kuten opettajat tai sosiaalityöntekijät, jotka toimeenpanevat muutoksen. Näin siksi, että lainsäädäntö ja hierarkian valvonta ovat usein sen verran löyhiä, että päätösten implementoijille jää liikkumavaraa niitä toteuttaessaan. Tämä huomio on yksi tämän tutkimuksen lähtökohdista: mitä organisaatiossa oikeasti tapahtuu periaatepäätöksen antamissa raameissa? Tämän ajatuksen myötä organisaation liikkumavara on valittu käsitteeksi, jonka kautta toimeenpanoa tässä tutkimuksessa tarkastellaan.

Leskinen esittää väitöskirjassaan riisutun (2001, 98–102) Winterin (1987) toimeenpanon mallin. Winterin malli on synteesi edellä esitetyistä toimeenpanon lähestymistavoista. Synteesejä ylhäältä alas ja alhaalta ylös -lähestymistavoista ovat esittäneet useat muutkin tutkijat ja heitä pidetäänkin toimeenpanotutkimuksen kolmantena koulukuntana.

Kolmannen koulukunnan analyysimalleja voidaan pitää ylhäältä alas- ja alhaalta ylös -lähestymistapojen yhdistelminä, joihin molemmista on pyritty ottamaan mukaan vahvuudet. Sabatierin (1986a, 39) mukaan synteesianalyysi omaksuu alhaalta ylös -näkökulmasta analyysiyksikön eli tarkastelee implementaatiota toimeenpanoon kaikkien vaikuttavien toimijoiden

näkökulmasta. Näkökulmaan kuitenkin yhdistetään edellä mainitun mukaan ylhäältä alas -näkökulman mukaisesti sosio-ekonomiset olosuhteet sekä lainsäädännölliset toimet, jotka määrittävät toimeenpanoa (Sabatier 1986a, 39).

Winterin mallissa (Kuvio 2) avaintekijöinä, jotka määrittävät toimeenpanon tulokset, ovat seuraavat tekijät: polycyn tekoprosessin luonne, organisaatioiden välisten verkostojen luonne sekä konfliktit ja neuvottelut toimeenpanoprosessissa, katutason byrokratian käyttäytyminen ja kohderyhmien reaktiot. (Leskinen 2001, 98–99: vrt. Winter 2012a, 258.).



**Kuvio 2** Winterin malli toimeenpanoon vaikuttavista tekijöistä (Leskinen 2001)

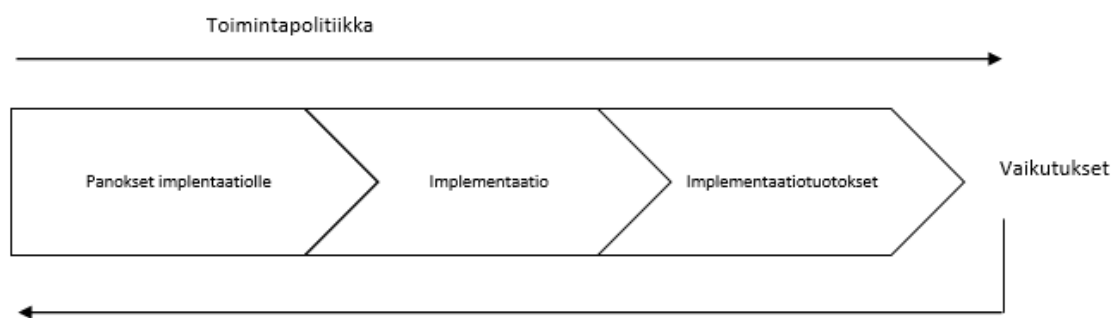
Tässä tutkimuksessa organisaatiotasolla henkilöstöön kohdistettu tuki ja toteutetut toimenpiteet organisaation supistamistilanteessa nähdään myös toimintapolitiikan tuloksena ja täten implementaatioprosessin voidaan nähdä vaikuttavan organisaation toimiin. Katutason organisaation käyttäytyminen on siis tämän tutkimuksen tarkastelun keskiössä Winterin ja Sabatierin mallien mukaisesti. Koska implementaatioprosessia ei tarkastella tässä tutkimuksessa alusta loppuun, mitään analyysimallia ei voida käyttää kokonaisuudessaan, vaan niistä on valikoitu osia analyysin tueksi.

### 3.1.2 Implementaatioprosessi

Implementaatio voidaan nähdä prosessina. Implementaatioprosessi on kuvattu usealla eri tavalla ja eri näkökulmista implementaatiotutkimusta käsittelevässä kirjallisuudessa.

Implementaatiota voidaan Lanen (1983) mukaan tarkastella staattisesta ja dynaamisesta näkökulmasta, jossa dynaaminen näkökulma näkee toimeenpanon prosessina ja tarkastelee sitä, miten toimeenpano on tapahtunut, kun taas staattinen näkökulma kohdistuu toimeenpanopolitiikan tunnistamiseen, sen tuloksiin ja näiden välisiin yhteyksiin (Leskinen 2001, 81).

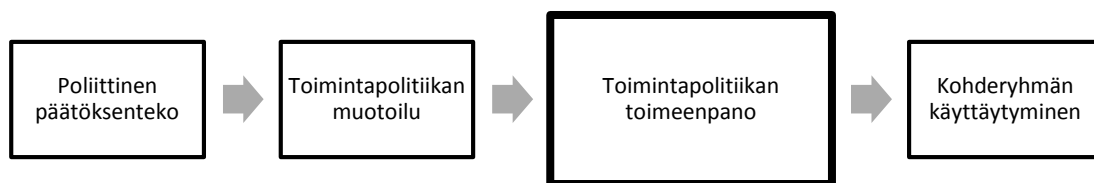
Hietaniemi-Virtasen (2002, 44) mukaan implementaatiotutkimus on rakennettu systeemiajattelun käsitteellisen kehikon varaan. Yksinkertaistettuna systeemiajattelu sisältää edellä mainitun mukaan panokset ja tuotokset, näiden välisen muuntoprosessin sekä palautteen (Kuvio 3). Panokseksi voidaan määritellä ympäristöstä tulevat tarpeet. Panoksessa yhdistyvät toisaalta vaateet, toisaalta tuki poliittisen järjestelmän suhteen. Tarpeiden pohjalta asetetaan tavoitteita, tahdonilmaisuja siitä, mihin pyritään. Tuotokset ovat toimintaa, jolla tarpeisiin vastataan, siis organisaation tekemiä valintoja, jotka näkyvät konkreettisenä toimintana. Palaute on vuorovaikutusta ympäristön kanssa, jonka myötä systeemi kehittyy, muokkaa käytöstään ja huolehtii jatkuvuudestaan. (Hietaniemi-Virtanen 2002, 48.)



**Kuvio 3 Implementaation panos-tuotos -malli (Hietaniemi-Virtanen 2002)**

Implementaatiotuotos voidaan Teittisen (1985, 23) mukaan jakaa policy-tuotoksen (policy-output) ja todellisen tuotoksen (actual output) käsitteisiin. Policy-tuotosta Teittinen kuvaa Lanea (1983) mukailleen keskushallinnon viranomaisten suunnittelupäätösten sisällöiksi, joilla pyritään lainsäädännöllisten tavoitteiden ja suunniteltujen vaikutusten saavuttamiseen. Todelliset tuotokset taas ovat niitä toimintoja, suoritteita tai päätöksiä, jotka toimeenpaneva organisaatio on saanut aikaan, joko policy-tuotoksen johdosta tai muusta syystä.

Niemi-Iilahti ja Vilkki (1995, 26) kuvailevat toimeenpanoa seuraavana prosessina: poliittinen päätöksenteko – toimintapolitiikan muotoilu – toimintapolitiikan toimeenpano – kohderyhmän käyttäytyminen – vaikutukset (Kuvio 4). Toimintapolitiikan toimeenpanoa kutsutaan implementaation tutkimuskirjallisuudessa myös toimeenpanon ”mustaksi laatikoksi”, sillä se, mitä organisaatioissa todella tapahtuu toimintapolitiikkaa implementoidessa, oli pitkään tutkijoille hämärän peitossa (Niemi-Iilahti & Vilkki 1995, 28).



**Kuvio 4 Implementaatioprosessi (Niemi-Iilahti & Vilkki 1995)**

Tämä tutkimus on rajattu tarkastelemaan implementaatioprosessista toimintapolitiikan toimeenpanoa eli implementaatiotuotosta. Teittisen (1985) jaottelun mukaisesti policy-tuotoksena voidaan tämän tutkimuksen puitteissa nähdä valtiovarainministeriön kokoama muutosturvasäännöstö ja todellisena tuotoksena se, mitä organisaatiossa todella tapahtuu muutoksen alkuvaiheessa sen soveltaessa muutosturvasäännöksiä. Todellista tuotosta tässä tutkimuksessa tarkastellaan erityisesti organisaation liikkumavaran käsitteen kautta. Valittua näkökulmaa voidaan pitää dynaamisena, vaikka tutkimus kohdistuukin ennen kaikkea toimeenpanon ”mustaan laatikkoon” rajaten muut osat implementaatioprosessista pois, sillä implementaatioprosessin nähdään kuitenkin vaikuttavan organisaation toimeenpanoon.

Tässä tutkimuksessa näkökulma on rajattu myös koskemaan yhden organisaation tapaa toimeenpanna valtion muutosturvasäännöksiä eli toimeenpanon tarkastelu tapahtuu organisaationäkökulmasta. Valittu näkökulma vaikuttaa siihen, miten toimeenpanoa tarkastellaan, sillä prosessissa mukana olevat toimijat tarkastelevat muun muassa tavoitteita ja niiden saavuttamista eri tavoin (Teittinen 1985, 20).

Vaikka implementaatiota tarkastellaan tässä tutkimuksessa yhden organisaation näkökulmasta, huomioitava on, että julkisen toimintapolitiikan implementaatio on usein usean organisaation

välinen vuorovaikutusprosessi (Niemi-Iilahti & Vilkki 1995, 29). Myös Winterin toimeenpanomallissa organisaatioiden välisten verkostojen luonne sekä konfliktit ja neuvottelut toimeenpanoprosessissa nähdään yhtenä implementaation avaintekijöistä (Leskinen 2001). Tästä syystä myös tässä tutkimuksessa huomiota kohdistetaan siihen, miten organisaation yhteistyö muiden toimintayksiköiden sekä sidosryhmien kanssa vaikuttaa periaatepäätöksen implementaatioon.

### 3.1.3 Organisaatioiden välinen yhteistyö implementoinnissa

Kuten jo edellisessä aluvuossa tuli ilmi, toimintapolitiikan toimeenpanossa on harvoin kyse vain yhden organisaation toiminnasta (Niemi-Iilahti & Vilkki 1995, 29). Julkisen sektorin tehtävien lisääntyminen ja monimutkaistaminen on vienyt organisaatiot tilanteeseen, jossa se harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta pääsee tuskin koskaan implementoimaan toimintapolitiikkaa täysin ilman muita toimijoita (O'Toole 2012, 293). Vilkin (2009, 34) mukaan toimeenpano on muuttunut aikojen saatossa muodollisista ja hierarkkisista rakenteista verkostomaisempiin ja markkinamaisempiin sovelluksiin. Yhteistyötä tapahtuu niin valtionhallinnon sisäisesti vertikaaliin tai horisontaaliin suuntaan kuin julkishallinnon ulkopuolisten tai puolijulkisten toimijoiden kanssa, usein verkostojen kautta organisoituna (O'Toole 2012, 293).

Toimeenpanevien organisaatioiden yhteistyön voidaan nähdä olevan jopa yksi onnistuneen toimeenpanon kriittisistä tekijöistä. O'Toolen (2012) mukaan onnistunut toimintapolitiikan implementaatio vaatii toimijoilta yhteistyötä toimeenpanon haasteisiin vastaamiseksi. Julkisella sektorilla kannustimena yhteistyölle toimii määräysvalta, yhteinen tavoite tai vaihtokauppa. (O'Toole 2012, 294–300.)

Julkisen toiminnan hierarkkisuus antaa julkisille toimijoille mahdollisuuden luottaa jossain määrin määräysvaltaan implementoidessaan toimintapolitiikkaa yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa: säännöt ja määräykset pakottavat toimijat mukaan toimintaan. Jos toimintapolitiikan toimeenpanossa on mukana toimijoita julkisen sektorin ulkopuolelta, ei määräysvaltaan yhteistyöhön pakottavana voimana voida luottaa. Tästä syystä määräysvallan lisäksi yhteistyöhön onnistuneessa implementaatioissa tarvitaan yhteisiä tavoitteita. Yhteiset tavoitteet sitovat organisaatiot yhteistyöhön pakkoa paremmin. Implementoinnin aikana syntynyt vaihtokauppa eli hyödyn muodostuminen kaikille osapuolille tekee yhteistyöstä implementoinnissa organisaatioille

yhä houkuttelevampaa. (O'Toole 2012.) Onnistunut implementaatio vaatii, että sen toimeenpanijoiden, sidosryhmien ja kohderyhmän intressit ovat sopusoinnussa (Hietaniemi-Virtanen 2002, 87).

Lundin (2007, 653) mukaan toimeenpanevien organisaatioiden yhteistyön ongelmia voidaan tarkastella toimeenpanevien organisaatioiden tavoitteiden ja toimintatapojen yhdenmukaisuuden, resurssien riippuvaisuuden ja luottamuksen kautta. Toimintatapojen ja tavoitteiden erilaisuus voi haitata yhteistyön syntymistä. Lundinin (em.) mukaan resurssien keskinäisriippuvuus pakottaa organisaatiot yhteistyöhön, joten riippuvuuden puuttuminen saattaa muodostua implementaatioissa ongelmaksi. Yhteisten tavoitteiden nähdään tehostavan yhteistyötä kuten O'Toolekin (2012) edellä toteaa, mutta Lundin esittää, että yhteisten tavoitteiden lisäksi vaaditaan luottamusta parhaan tehokkuuden löytämiseksi.

Myös tämän tutkimuksen tapausorganisaatio soveltaa annettua toimintapolitiikkaa, tässä tapauksessa muutosturvasäännöstöä, todellisuudessa, jossa se soveltaessaan säännöstöä se on yhteistyössä niin valtionhallinnon välisten kuin ulkoistenkin toimijoiden kanssa. Yhteistyö muiden toimijoiden kanssa vaikuttaa siis myös siihen, miten organisaatio soveltaa muutosturvasäännöstöä. Aineistoa kerätessä erityisesti organisaatioiden välinen yhteistyö muutosturvasäännöstön soveltamisen haasteena nousi toistuvasti esille ja on tästä syystä nostettu yhdeksi tarkastelupisteeksi tässä tutkimuksessa.

### **3.2 Organisaation liikkumavara implementaatioissa**

Tässä tutkimuksessa toimintapolitiikan implementaatiota käsitellään erityisesti organisaation liikkumavaran käsitteen kautta. Organisaation liikkumavaran käsitettä voidaan pitää merkityksellisenä niin organisaation toiminnan kannalta yleisesti kuin toimeenpanon ja sen tutkimuksenkin näkökulmasta.

Leinosen (2012, 37) mukaan organisaation liikkumavaraa voidaan pitää merkittävänä organisaation toiminnan onnistumisen kannalta, koska sen voidaan katsoa paitsi mahdollistavan organisaation toiminnan kasvun, kehityksen ja kilpailukykyisyyden, myös mahdollistavan tilan johtamiselle. Hietaniemi-Virtasen (2002, 72) mukaan organisaatiot tarvitsevat toiminnassaan toimintavapautta, liikkumavaraa, yhteiskunnan monimuotoisuuden ja -mutkaisuuden takia: toimintapolitiikat ovat

usein laajoja, eivätkä tarjoa toimeenpanotasolle yksityiskohtaisia ohjeita. Tavoitteet jäävät yleisiksi ja tarjoavat näin liikkumavaraa toimeenpanotasolle. Vega ym. (2013, 102) taas huomauttavat, että toimeenpanevan tahon liikkumavaran tarkasteleminen toimintapolitiikkojen implementaatiossa on tärkeää ylipäätään julkisten palvelujen järjestämisen ja laadun kannalta, sillä liikkumavara saattaa aiheuttaa suurtakin vaihtelua siinä, miten ja millaisia palveluja organisaatiot järjestävät.

Liikkumavaran käsite, organisatorisessa kontekstista, on Leinosen (2012, 37) mukaan monisäikeinen ja vaikeasti operoitava käsite, vaikka sitä organisaation toiminnan ja johtamisen kannalta merkityksellisenä pidetäänkin. Liikkumavaran käsitteellä on usein pyritty selittämään organisaatioiden toimintaa ja johtamista erityisesti taloudellisessa kontekstissa. Liiketaloustieteellisestä näkökulmasta liikkumavaraa nähdään organisaation taloudellisena ylijäämäresurssina, joka mahdollistaa organisaatiolle liikkumavaraa. (Leinonen 2012, 37.)

Liikkumavaran käsitettä voidaan kuitenkin tarkastella muustakin kuin taloudellisesta näkökulmasta. Klassinen tulkinta hallinnollisesta organisaation tai yksilön liikkumavarasta on ajatus vallasta valita toimintatapa useammasta mahdollisesta vaihtoehdosta, joita lain puitteissa voidaan nähdä soveltajalla olevan (Cinque 2011, 603–604). Toimeenpanotutkimuksen näkökulmasta liikkumavaran käsitettä on tarkasteltu usein juuri soveltajan näkökulmasta, eli kuinka paljon toimintapolitiikka antaa liikkumavaraa sitä soveltavalle henkilölle, usein virkamiehelle, ja miten hän tuota liikkumavaraa käyttää (Meyers & Vorsanger 2012, 305). Lipsky (1980) käyttää näistä toimeenpanijoista nimitystä katutason byrokraatti (street level bureaucrat).

Hietaniemi-Virtanen (2002, 70–71) kuvaa väitöskirjassaan organisaation liikkumavaraa jo mainitun organisaation toimintavapauden käsitteen kautta. Edellä mainitun mukaan toimintavapaus merkitsee eriasteista vapautta valita eri vaihtoehtojen välillä, ja perustana on alaisuussuhde, jossa ylempi taho valtuuttaa alaisensa tietyn asteiseen toimintavapauteen. Toimintavapautta toteutetaan myös Hietaniemi-Virtasen mukaan toimijoiden kautta, jotka voivat olla yksilöitä, organisaatioita tai sen osia.

Hietaniemi-Virtasen mukaan soveltajan toimintavapaus määrittyy implementaation luonteen mukaan. Edellä mainittu tutkija on väitöstutkimuksessaan luokitellut Elmorea (1978) mukaillen kolme eri implementaatiomuotoa: mekaaninen, rutiininomainen ja uudelleen muovaava implementaatio. Edellä mainitun tutkijan mukaan mekaanisessa implementaatiossa organisaation

liikkumavara on vähäisintä, sillä yksityiskohtaiset ohjeet rajoittavat toimintavapautta suuresti ja implementaatio nähdään vain mekaanisena toimeenpanona. Rutiininomaisessa implementaatioissa liikkumavara voi olla laajaa tai suppeaa, mutta se on tarkoin määriteltyä. Uudelleen muovaavassa implementaatioissa organisaation liikkumavara on laaja ja sen nähdään muokkaavan toimintapolitiikkaa uudelleen prosessin edetessä.

Leinonen määrittää kuntajohtajan liikkumavaraa tutkivassa väitöskirjassaan (2012, 132) liikkumavaran yhdeksi pääulottuvuudeksi myös institutionaalisen toimintaympäristön asettamat ehdot. Näillä ehdoilla Leinonen tarkoittaa ohjausta, juridisia normeja, ohjeita ja sääntelyä, joiden mukaan kunnan tulee toimia. Leinonen näkee, että institutionaalisen toimintaympäristön ehdot vaikuttavat kuntajohtamisen liikkumavaraan, joko sen laajentumisen mahdollistaen tai sitä supisten. Ajatus siirretään tässä tutkimuksessa valtionhallinnon ja sen toimintayksikön väliseen suhteeseen. Organisaation toimia tarkastellaan suhteessa annettuun säännöstyöhön, ohjeistukseen sekä ohjaukseen, jota valtionhallinto toimintayksikölleen muutosprosessin suunnittelun ja läpiviennin tueksi antaa asetettujen tavoitteiden lisäksi.

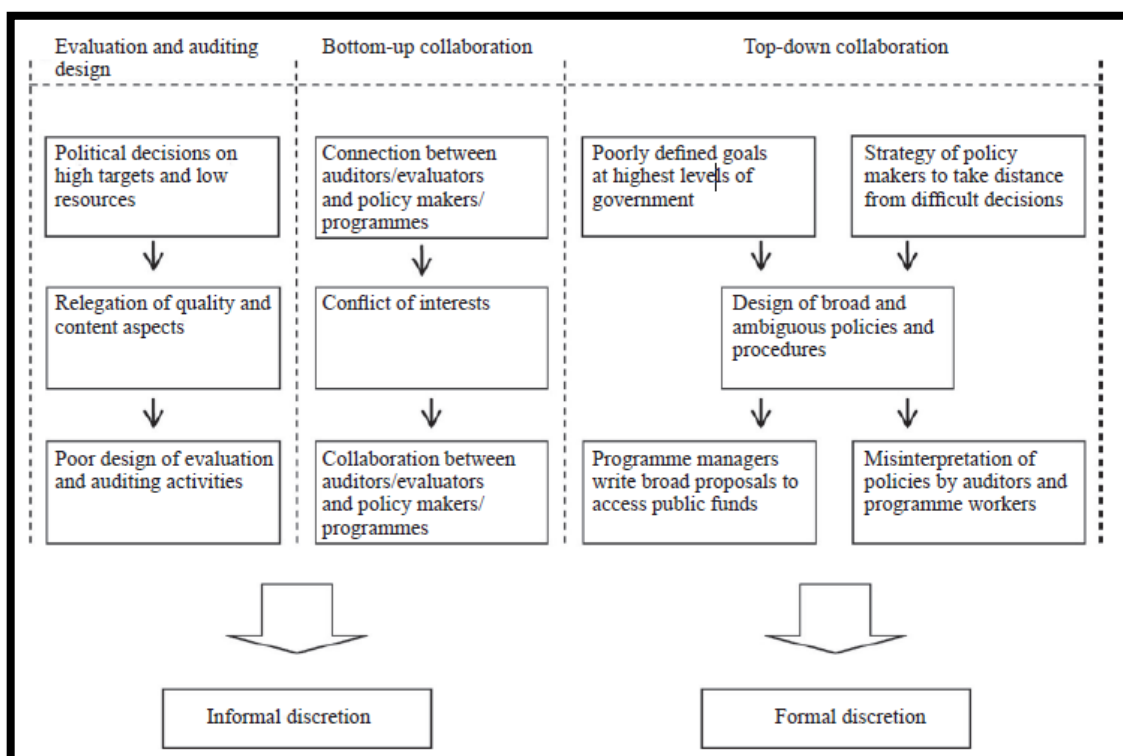
Institutionaalinen toimintaympäristö liikkumavara-käsitteen yhtenä pääulottuvuutena kytkee organisaation liikkumavaran käsitteen implementaatioteoriaan ja erityisesti implementaatioprosessin toimintapolitiikan toimeenpano -osioon. Implementaatioteoriassa liikkumavaraa tarkastellaan usein soveltavan tason liikkumavaran näkökulmasta: julkista toimintaa ohjaa laki, mutta koska laki ei yleensä tyhjentävästi määrittele menettelytapoja, jää soveltavalle taholle usein liikkumavaraa sen suhteen, miten toimintapolitiikan täytäntöönpano toteutetaan. Soveltavan tahon liikkumavaran voidaan nähdä muokkaavan politiikan luonnetta, vaikuttavuutta ja näkökulmaa (Cinque 2011, 603). Sabatier (1986b) on tutkimuksessaan tuonut katutason byrokratian ja siihen liittyvän liikkumavaran merkityksen toimintapolitiikan implementoinnin kannalta osaksi implementaatiotutkimusta jo 1980-luvulla.

Cinque (2011, 605) on tutkimuksessaan Ruotsin sisäpolitiikan implementaatiosta analysoinut liikkumavaran käsitettä juuri edellä mainituissa kolmessa kategoriassa: lainsäädännöllisten olosuhteiden, moraalisen arvioinnin ja organisaationaalisten sääntöjen puitteissa. Taloudellisen ja lainsäädännöllisen näkökulman lisäksi liikkumavaran käsitettä voidaan tarkastella käyttäytymisen näkökulmasta eli liikkumavaran sosiaalisia ominaisuuksia painottaen (Cinque 2011, 604). Tästä näkökulmasta katsottuna liikkumavarassa voidaan tarkastella soveltajan moraalista käyttäytymistä



tai esimerkiksi organisaation sisäisten sääntöjen vaikutusta implementaatioon ja organisaation liikkumavaraan. Tutkimustuloksissaan Cinque esittää, että organisaatiot tai soveltavat yksilöt käyttävät liikkumavaraa tehostaakseen lainsäädännön asettamaa tavoitetta.

Toki organisaation liikkumavaraa voidaan tarkastella myös muista implementaatioprosessin vaiheiden, kuten toimintapolitiikan muotoilun, näkökulmista. Vega, Chiasson & Brown (2013, 105–106) jakavat toimeenpanijan liikkumavaran implementaatiossa vielä epämuodollisen ja muodollisen liikkumavaran käsitteisiin (Kuvio 5).



**Kuvio 5 Muodollinen ja epämuodollinen liikkumavara (Vega, Chiasson & Brown 2013)**

Epämuodollista liikkumavaraa voi edellä mainittujen kirjoittajien mukaan syntyä, jos toimintapolitiikan tavoitteet ovat laajoja ja epätasällisiä ja resurssit niiden toteuttamiseen matalia, eikä implementaatiota valvota, vaan toimeenpanijat saavat itse määrittää toimintaansa. Epämuodollisen liikkumavaraa voidaan tarkastella myös implementaatiotutkimuksen alhaalta ylös -tarkastelunäkökulman mukaisesti tilanteessa, jossa toimeenpanopolitiikan muotoilijan ja toimeenpanijan välillä on yhteys, jossa toimeenpanija pääsee vaikuttamaan toimintapolitiikan muotoiluun.

Ylhäältä alas -näkökulman mukaisesti muodollista liikkumavaraa organisaatioille tarjoavat Vegan ym. (2013) mukaan toimintapolitiikat, joissa tavoitteet ovat valtionhallinnon tasolla määritelty huonosti ja epäselvästi ja toimintapolitiikka toimintaohjeineen on laaja ja pinnallinen. Laajasti ja pinnallisesti laadittu toimintapolitiikka aiheuttaa muodollista liikkumavaraa, koska se mahdollistaa paljon tulkinnanvaraa ja näin ollen tavoitteiden tulkinnassa saattaa valvojen tai toimeenpanijoiden keskuudessa syntyä väärintulkintoja, eivätkä toimenpiteet ole siten tavoitteiden mukaisia.

Tässä tutkimuksessa organisaation liikkumavaran käsitettä tarkastellaan ennemminkin sen hallinnollisesta kuin taloudellisesta näkökulmasta ja nimenomaan soveltajan näkökulmasta, tässä tapauksessa organisaatiotasolla. Liikkumavaran käsitteen kautta pyritään kuvaamaan sitä, miten organisaatio todellisuudessa toimintapolitiikkaa implementoi. Organisaation liikkumavaraa tarkastellaan suhteessa institutionaalisen toimintaympäristön asettamien ehtoihin, joihin tässä tutkimuksessa luetaan kuuluvaksi muun muassa muutosturvasäännösten ja lainsäädännön asettamat raamit muutostilanteiden toteuttamiselle valtion toimintayksiköissä sekä valtion tuki ja ohjaus organisaatioiden muutostilanteissa ja säännösten toimeenpanossa. Tarkastelussa käytetään hyväksi toiminnan tarkoituksenmukaisuuden arviointia, jota käsitellään tarkemmin seuraavassa alaluvussa. Myös toimintapolitiikan muotoilun vaikutusta organisaation liikkumavaraan on pyritty tarkastelemaan lyhyesti.

### **3.3 Arviointi osana implementaatiotutkimusta**

Arviointi tutkimuksellisenä toimintana kytkeytyy evaluaatiotutkimukseen ja policy-analyysiin ja näin ollen myös toimeenpanotutkimukseen (Vuorela 1990, Vilkki 2009). Vilkin (2009, 38) mukaan arviointi on tapa hankkia tietoa tutkittavasta kohteesta ja palauttaa sitä toimintapolitiikan suunnittelijoille ja ohjaajille toiminnan jatkuvan kehittämisen näkökulmasta. Hänen mukaansa arviointitutkimus on vaikuttanut toimintapolitiikan niin sanotun mustan laatikon avaamiseen eli sen arviointiin, mitä organisaatioissa todella tapahtuu toimeenpanon aikana.

Harrinvirran, Uusikylän ja Virtasen (1998) mukaan arviointi on arvottamista. Arviointitoiminnan ja -tutkimuksen avulla voidaan päätellä arvioitavasta kohteesta, onko se hyvää vai huonoa vai jotain siltä väliltä. Arviointi on aina myös tulkintaa ja kysymys arviointikeskustelussa usein kuuluukin, onko arviointi ylipäänsä tutkimuksellista toimintaa? Edellä mainitut tutkijat (1998, 5) korostavat, että arviointitoiminnassa on monia tasoja: osa arvioinneista on enemmän selvitystyypisiä, kun taas

osa perustuu selkeämmin vaativiinkin tutkimusasetelmiin. Edellä mainituista seikoista huolimatta arviointi on lyönyt itsensä läpi julkisen hallinnon tutkimuksessa viime vuosikymmeninä, tosin suomalaisessa yhteiskunnallisessa tutkimuksessa arviointitutkimus on ollut vielä vähäistä (Virtanen 2007).

Kuitenkin Virtasen (2007, 12) mukaan ”arviointi on kaikkialla”, erityisesti se liitetään hallinnon kehittämisen eri muotoihin. Sen nähdään myös edistävän hallintotoiminnan avoimuutta ja hallinnon läpinäkyvyyttä, jotka ovat hyvän hallinnon periaatteita (Virtanen 2007, 13). Yhtenä tämän tutkimuksen motiiveista on tuottaa toimintapolitiikan ohjaajille ja kehittäjille formaalia tietoa siitä, miten organisaatio soveltaa muutosturvasäännöksiä. Sen on tarkoitus toimia myös organisatorisena oppimisvälineenä antaen organisaatiolle tietoa sen omasta toiminnasta ja sen suhteesta valtionhallinnon muihin organisaatioihin ja toimintatapoihin (Sinkkonen & Kinnunen 1994, 58).

Arviointi kohdistuu sen mukaan, mitä systeemiajattelun mukaista vaihetta arviointi koskee. Tässä tutkimuksessa arviointi kohdistetaan implementaationprosessin muuntomekanismiin. Muuntomekanismissa arvioinnin näkökulmasta ollaan kiinnostuneita siitä, mitä toiminta käytännössä on ja miten se tapahtuu eli toiminnan sisällöstä (Virtanen 2007, 19). Arviointi tapahtuu tässä tutkimuksessa organisaation jo toimeenpannessa toimintapolitiikkaa eli niin kutsuttuna jatkuvana arviointina (Harrinvirta, Uusikylä & Virtanen 1998, 18–19).

Arviointikriteerit ovat arviointitoiminnan kulmakiviä, koska ne määrittävät sen, miten tutkija on tutkimuskohdettaan arvioinut ja mihin hänen tekemänsä tulkinnat perustuvat (Harrinvirta & Uusikylä & Virtanen 1998, 5). Virtasen (2007, 88) mukaan arviointinäkökulmiin liittyviä käsitteitä voidaan kutsua arviointikriteereiksi. Merkittävimmiksi kriteereiksi hän mainitsee relevanssin, toimeenpanon tarkoituksenmukaisuuden, tehokkuuden ja kustannusvaikuttavuuden, kokonaisvaikuttavuuden, hyödyllisyyden sekä pysyvyyden.

Tämän tutkimuksen arviointikriteerinä käytetään toimeenpanon tarkoituksenmukaisuutta. Toimeenpanon tarkoituksenmukaisuudella tarkoitetaan sitä, missä määrin arvioinnin kohteena oleva julkinen toiminta on toteutettu suhteessa toimeenpanon tavoitteisiin ja muihin toimintaohjeisiin (Virtanen 2007, 89). Tässä tutkimuksessa edellä mainittua näkökulmaa tarkastellaan erityisesti organisaation liikkumavaran käsitteen ja alussa esiteltyjen tutkimuskysymysten kautta.

Tämä tutkimus ei kuitenkaan pyri olemaan puhdasta arviointitutkimusta, vaan toiminnan arviointia käytetään implementaatiotutkimuksen kontekstissa. Arviointinäkökulmia käytetään hyväksi aineiston analyysissa ja niiden kautta pyritään selvittämään organisaation liikkumavaraa muutoksen suunnittelussa ja miten se liikkumavaraa käyttää. Tutkimuksessa ei myöskään pyritä arviointitutkimukselle tyypillisesti arvioimaan toimintapolitiikan onnistumista tai vaikutuksia, sillä tutkimus kohdistuu vai rajattuun hetkeen organisaatiossa, jossa muutos ja näin ollen muutosturvasäännösten toimeenpano jatkuvat tutkimuksen tarkastelujakson jälkeen. Implementaatiotutkimuksen mukaisesti myös toimeenpanoon vaikuttavia tekijöitä pyritään kuvaamaan tässä tutkimuksessa pelkän lopputuloksen lisäksi, kuten luvun seitsemän rakenteesta voidaan huomata.

## 4 ORGANISAATION SUPISTAMINEN MUUTOKSENA

### 4.1 Muutoksen moninaisuus

Koska muutosta koskevaa tutkimusta on viime vuosina tuotettu laajasti, eikä tässä tutkimuksessa keskiössä ei ole muutos teoreettisena käsitteenä, ei muutoksen yleisiin piirteisiin keskitytä laajasti. Vartolan (2004, 52) mukaan muutos tulisikin nähdä alakäsitteenä, jolloin pääkäsitteenä nähdään se, mitä ollaan muuttamassa. Tässä tutkimuksessa Palkeissa käynnistetty muutos nähdään organisaation supistamisena (downsizing), jota Gandolfin (2008, 3) mukaan voidaan pitää yhtenä muutoksen muotona.

Muutos on käsitteenä suosittu, mutta moninainen ja vaikeasti rajattava ja sille on vaikeaa löytää yhtä ”kaiken kattavaa” teoriaa. Esimerkiksi organisaatiomuutoksen käsitteelle ei ole rajattu tarkkaa sisältöä. Se voidaan määrittää uudeksi tavaksi organisoida tai työskennellä, ja toisaalta se käsitteenä kattaa kaikissa eri organisaatiomuodoissa kaikki muutoksen näkökulmat organisaation rakenteen muutoksesta työtehtävien muokkaamiseen. (Luoma 2010, 39.)

Muutoksia on yhtä monta erilaista kuin on organisaatiotakin. Muutoksiin ja niiden toteutukseen vaikuttavat monet seikat, esimerkiksi organisaation historia ja aiemmat kokemukset, jotka vaikuttavat seuraaviin muutoksiin ja niihin asennoitumiseen. Eri muutostyyppien tunnistaminen on tärkeää, koska niillä on suora heijastusvaikutuksensa siihen, miten kutakin muutosta tulisi johtaa ja hallita. (Stenvall & Virtanen 2007, 44.) Seuraavaksi esitellään muutamia kirjallisuudesta poimittuja muutosten tyypittelyjä. Tyypittelyt on valittu silmällä pitäen tapausesimerkin muutosta ja sen erityispiirteitä.

Nadler ja Tushman (1990, 79–81) ovat jaotelleet organisaatioissa tapahtuvan muutoksen neljään eri tyyppiin. Ennakoivassa eli proaktiivisessa muutoksessa varaudutaan tuleviin muutoksiin. Reagoivassa eli reaktiivisessa muutoksessa reagoidaan jo tapahtuneisiin, yleensä organisaation ulkopuolelta tuleviin muutoksiin. Vähittäisessä muutoksessa toimintaa kehitetään vähitellen ja tavoitteena on organisaation suorituskyvyn parantaminen. Strateginen muutos on laaja ja sillä on vaikutusta koko organisaatioon. Yhdistämällä näitä muutostyyppiejä syntyy tapoja toteuttaa muutosta: ennakoiva ja vähittäinen muutos ovat organisaation virittämistä, vähittäinen ja reagoiva

muutos sopeutumista, strateginen ja ennakoiva uudelleensuuntautumista ja strateginen ja reaktiivinen muutos organisaatiota uudistavaa. (Lämsä & Hautala 2005, 184–185.)

Muutoksia voidaan luokitella myös niiden toteutumistavan mukaan radikaaleihin ja askeltaviin muutoksiin. Radikaalissa muutoksessa tarkoituksena on uudistaa voimakkaasti ja perustavanlaatuisesti toimintaa ja sen tekijöitä. Vähittäin, askeltavasti tapahtuvassa muutoksessa uudistetaan rauhallisemmalla tahdilla nykytilasta pois päin. Vähittäinen muutos antaa henkilöstölle aikaa sopeutua ja mahdollistaa korjaavien toimenpiteiden käytön, mutta voi toisaalta kuormittaa organisaatiota pitkällä tähtäimellä. Kuten myös muissa luokitteluissa, muutos on harvoin puhtaasti radikaali tai asteittain tapahtuva, vaan prosessista löytyy usein samanaikaisesti molempia elementtejä. (Stenvall ym. 2007, 25.)

Muutoksen vaiheiksi voidaan määritellä muutostarve, muutosidean hahmottaminen ja lähtötilanteen kartoitus, muutospäätös ja muutoksen suunnittelu, muutoksen toteuttaminen sekä muutoksen arviointi (Lämsä & Hautala 2005, 186). Tässä tutkimuksessa näistä vaiheista keskitytään muutoksen suunnitteluun sekä alkuvaiheen toteutukseen. Muutoksen suunnittelu on Lämsän & Hautalan (2005, 188) mukaan ”konkreettinen ja tarkentava vaihe, jossa haluttu muutos ajatellaan toteutettavaksi”. Keskeisiä seikkoja suunnittelussa kirjoittajien mukaan ovat muutoksen päämäärän ja tavoitteiden selkeä määrittely, aikataulut, organisointi, pelisäännöistä sopiminen ja viestinnän suunnittelu sekä arviointi ja palaute.

Tässä tutkimuksessa Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen muutoksen voidaan nähdä olevan uusiutumista, jota Lämsän & Hautalan (2005, 186) mukaan tarvitaan, kun toimintaympäristö muuttuu nopeasti. Uusiutuva muutos toteutetaan nopealla aikataululla ja se on laajuudeltaan suuri. Tällaiseen muutokseen organisaation on reagoitava strategisella tasolla. Koska kohdeorganisaation muutos on laaja, se viedään läpi vaiheittaisella toteuttamistavalla, jotta henkilöstöllä jää aikaa sopeutua muutokseen ja organisaatiolla on mahdollisuus korjaavien toimenpiteiden käyttöönottoon.

## 4.2 Organisaation supistaminen

Kuten luvussa kaksi on jo todettu, tämä tutkimus on tapaustutkimus, jossa tapauksen erityispiirteet määrittelevät käytettyä viitekehystä. Organisaation supistaminen nähdään kontekstina, joka

vaikuttaa siihen, miten organisaatio suunnittelee muutosta ja toisaalta toimeenpanee muutosturvasäännöstöä. Kuten jo samaisessa luvussa mainittiin, henkilöstön tukeminen on merkittävä tekijä organisaation supistamisen onnistumisen kannalta. Tämä on myös rajannut tämän tutkimuksen näkökulman kohdentumista erityisesti henkilöstön tukemiseen muutostilanteissa.

Organisaation supistaminen muutosstrategiana on tunnettu jo vuosikymmeniä. Organisaation supistaminen on ollut tutkijoiden huomion kohteena 1980-luvulta lähtien, mutta erityisesti 1990-luvulla organisaatiomaailmassa tapahtui paljon supistumisia ja aihe nousi ajankohtaiseksi tutkijoiden keskuudessa (Gandolfi 2008, 3).

Organisaation supistaminen (downsizing) käsitteenä koostuu useasta eri organisaatio- ja johtamisteorian osasta. Downsizing-termillä kirjallisuudessa tarkoitetaan organisaation kutistamista tai supistamista ja suunniteltuja toimintoja, joilla vähennetään työtä tai työntekijöitä. (Galdolfi 2008, 3.) Vakiintunutta suomennosta sanalle ei ole, mutta tässä tutkimusraportissa käytetään termiä organisaation supistaminen.

Organisaation supistamista voidaan pitää radikaalina muutoksena. Se on reaktio esimerkiksi kansainvälisen kilpailun kiristymiseen, teknologian kehittymiseen tai hallinnon säännöstelyn purkamiseen (Shook & Roth 2011, 13). Sahdevin, Vinnicomben ja Tysan (1999, 907) väittävät, että organisaatioilla ei ole enää varaa pysyä paikoillaan luottaen nykyiseen menestykseen, vaan niiden on oltava jatkuvassa liikkeessä menestyäkseen myös tulevaisuudessa. Edellä mainitut kirjoittajat näkevät myös, että aika on ajanut ohi isojen, byrokraattisten organisaatioiden ja nykyisin menestymiseen vaaditaan pienempää ja ketterämpää rakennetta. Näiden saavuttamiseen organisaatioiden supistaminen tulee olemaan yhä käytetympi tekniikka menestyksen saavuttamiseksi.

Organisaation supistamisella tarkoitetaan usein henkilöstön vähentämistä organisaation suorituskyvyn ja tehokkuuden parantamiseksi (Fisher & White 2000, 244). Sillä tavoitellaan organisaation kilpailukyvyn parantamista ja sen voidaan nähdä joko organisaation reaktiona toimintaympäristössä tapahtuneeseen muutokseen tai proaktiivisena strategiana organisaation toiminnan tehostamiseksi (Laakso-Manninen 1998, 23). Organisaation supistamista ei käytetä enää vain huonoina aikoina henkilöstön vähentämiseen kulujen karsimiseksi, vaan siitä on tullut ennakoiva tapa parantaa organisaatioiden kilpailukykyä myös taloudellisesti parempina aikoina.

Appelbaum, Lavigne-Schmidt, Peytchev ja Shapiro (1999, 437) ovat luokitelleet viisi erilaista organisaation supistamistyyppiä:

1. kaikkialla organisaatiossa tapahtuva supistaminen, jossa vähennetään tasaisesti koko organisaatiosta resursseja tietyn prosenttimäärän mukaan
2. aikainen eläköityminen ja vapaaehtoinen poistuminen, jossa henkilöstöä houkutteellaan jättämään organisaatio vapaaehtoisesti ja näin henkilöstömäärää saadaan supistettua
3. organisaation supistaminen horisontaalisia kerroksia vähentämällä, esimerkiksi esimiehistöä karsimalla
4. toimintojen ulkoistaminen
5. tuotantolinjan tai toimipisteen eliminointi

Farrel ja Mavondo (2003, 385) näkevät organisaation supistamisen voivan koskea henkilövähennysten lisäksi organisaation rakenteita tai prosesseja. He jakavat henkilövähennykset sekä rakenteita ja prosesseja koskevat supistukset kahteen eri prosessiin: varsinaiseen supistustrategiaan, johon henkilöstövähennykset kuuluvat, sekä uudelleensuuntautumisstrategiaan, johon rakenteiden ja prosessien supistaminen ja muokkaaminen kuuluvat. Laakso-Manninen (1998, 29) viittaa väitöskirjassaan Cameronin jaotteluun, jossa supistamisstrategioiksi on edellä mainittujen lisäksi listattu vielä kolmas, systeeminen organisaation supistaminen, jossa ideana on muuttaa organisaation kulttuuria ja työntekijöiden ajattelutapaa, ei vain vähentää kuluja nopealla aikataululla.

Kuten jo todettua, organisaation supistamisella pyritään luomaan positiivisia vaikutuksia organisaation toiminnan tuottavuuteen ja tuloksellisuuteen sekä parantamaan sen kilpailukykyä. Taloudellisten hyötyjen lisäksi supistamisella voidaan luoda myös positiivisia henkilöstövaikutuksia. Näiksi vaikutuksiksi Appelbaum ym. (1999) listaavat esimerkiksi henkilöstön osaamisen kehittymisen, henkilöstön osaamisen tehokkaamman hyödyntämisen, henkilöstön urakehitysmahdollisuuksien parantumisen sekä organisaatorakenteen optimoinnin. Tutkimukset ovat kuitenkin todenneet, että suurin osa supistamisista epäonnistuu ja negatiiviset vaikutukset usein peittoavat saavutetut positiiviset vaikutukset. (Appelbaum ym. 1999, 438–439.)

Organisaation supistaminen on siis saanut osakseen myös kritiikkiä ja negatiivista huomiota. Farrel ja Mavondo (2004, 383) listaavat artikkelissaan tutkimuksia, joissa organisaation supistamisella on



todettu olevan enemmän negatiivisia kuin positiivisia vaikutuksia organisaation tulokseen ja suoriutumiseen. Myös Gandolfi (2008) väittää, että akateemisessa tutkimuksessa on hyvin vähän näyttöä siitä, että organisaation supistamisella voidaan parantaa organisaation taloudellista kannattavuutta.

Syiksi organisaatioiden epäonnistumiseen on esitetty monia. Galdolfin (2008) mukaan supistamisessa voidaan epäonnistua, jos supistamista ei suunnitella kunnolla, ns. selviytyjiä eli organisaatioon jääviä työntekijöitä ei tueta ja supistamiseen käytettäviä kuluja ei osata laskea pitkällä tähtäimellä oikein. Tärkeää Labib ja Appelbaumin (1993) mielestä on myös se, miten organisaatio mukauttaa työprosessinsa uuteen kokoonsa ja rakenteeseensa: pelkästään supistamisella toivottuja tuloksia ei saavuteta. Farrel ja Mavondo (2003) taas pitävät valittua supistamisstrategiaa merkittävänä tekijänä organisaation supistamisen onnistumisen kannalta.

Laakso-Mannisen (1998, 25–26) mukaan supistaminen voi vaikuttaa negatiivisesti jäljelle jäävien työntekijöiden asenteisiin: moraalit, motivaatio ja työteho laskevat. Jäljelle jäävät työntekijät ovat epävarmempia ja kasvaneen työtaakkansa myötä kuormittuneempia kuin aiemmin ja organisaatioon sitoutuminen saattaa heiketä. Tämä vähentää organisaatiossa vallitsevaa luottamusta. Toisena negatiivisena vaikutuksena Laakso-Manninen mainitsee mahdollisen organisaation suorituksen ja osaamistason laskun. Vähentäessään henkilöstöä organisaatio pyrkii yleensä vähentämään henkilöitä, joiden työsuoritusaso on alhainen. Kuitenkin supistamistilanteissa kyvykkäät ja hyvin suoriutuvat henkilöt ovat usein lähtemässä ensimmäisinä vapaaehtoisten joukossa.

## **4.3 Henkilöstön tukeminen organisaatiota supistettaessa**

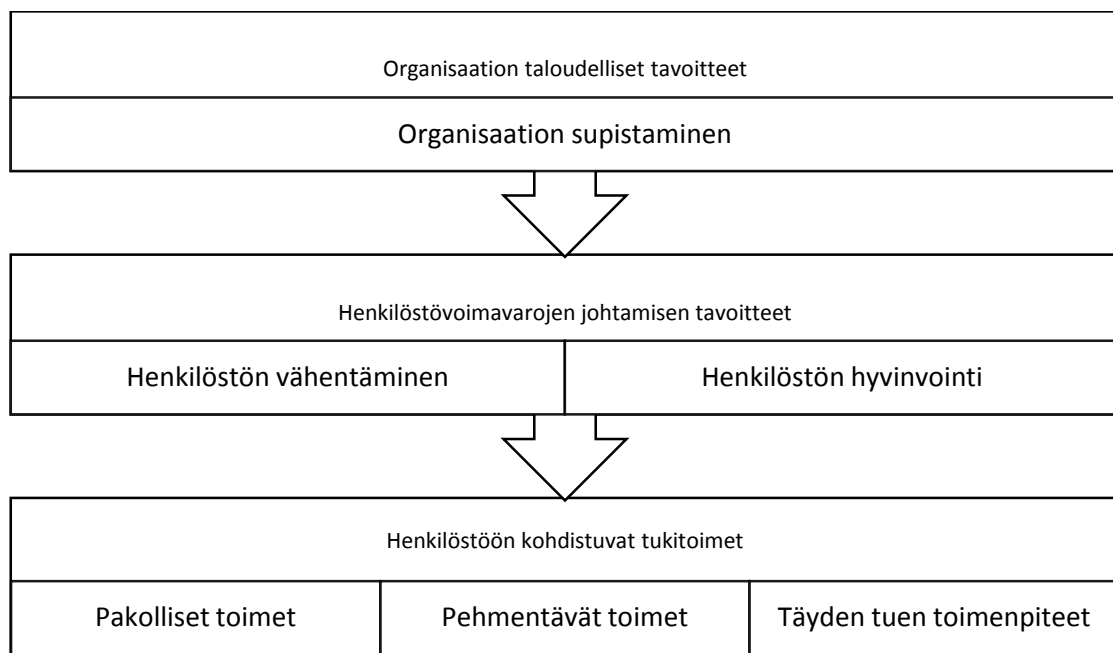
### **4.3.1 Henkilöstövoimavarojen johtaminen organisaatiota supistettaessa**

Henkilöstövoimavarojen johtaminen voidaan nähdä hyvänä työkaluna vastata organisaatioiden kompleksiseen ja turbulentiin ympäristöön (Brown 2008, 3). Henkilöstövoimavarojen johtamista (human resource management, HRM) julkisella sektorilla on tutkittu vähän ja useat HRM-teoriat ja mallit on suunniteltu yksityiselle sektorille (Brown 2008, 2).

Stenvall ym. (2007, 34) nostaa esille Raymon Milesin jo 1970-luvulla tekemän erottelun henkilöstöjohtamisen (leadership & personnel management) ja henkilöstövoimavarojen (human

resource management) välillä. Kirjoittajien mukaan ihmissuhteisessa johtamisessa keskiössä ovat inhimilliset lähtökohdat ja sosiaaliset tarpeet, kun taas henkilöstövoimavarojen johtamisessa inhimillisiin tekijöitä lähestytään enemmän johtamistoimintojen organisaatio- ja työyhteisölähtöisestä näkökulmasta. Kirjoittajien mukaan henkilöstövoimavarojen johtaminen korostuu muutostilanteissa, joista selviytyäkseen organisaation tulee pystyä suhteuttamaan toimintaansa.

Henkilöstövoimavarojen johtamista on tutkittu vähän myös organisaation supistumisen kontekstissa. Laskusuhdanteen ja laman myötä organisaation supistaminen tuli osaksi henkilöstöosastojen arkea ja osastot joutuivat muokkaamaan toimintojaan supistamista tukeviksi. Laakso-Manninen (1998, 15) kuitenkin väittää, ettei henkilöstövoimavaroja koskeva tutkimus ole omaksunut tätä muutosta paradigmassaan eikä henkilöstövoimavarojen johtamisen merkitystä henkilöstöä vähentäessä ole huomioitu riittävästi alan tutkimuksessa.



**Kuvio 6 Henkilöstövoimavarojen johtamisen tavoitteet ja toimet organisaatiota supistettaessa (Laakso-Manninen 1998)**

Laakso-Manninen esittelee väitöskirjassaan (1998, 160) mallin (Kuvio 6), miten organisaation ennen kaikkea taloudelliset tavoitteet vaikuttava henkilöstövoimavarojen johtamisen kautta siihen, miten organisaatio tukee henkilöstöään organisaatiota supistettaessa. Tavoitteet ohjaavat organisaatiota sopivan tukiohjelman valitsemisessa.

Organisaation tavoitteiden määrittely organisaation supistamistilanteessa on tärkeää, koska ne ohjaavat henkilöstövoimavarojen johtamisen tavoitteiden asettelua ja toimia. Jos organisaatio pyrkii saavuttamaan supistamisella lyhyen tähtäimen kustannussäästöjä, henkilöstövoimavarojen johtamisen päämäärät ovat operationaalisia ja kvantitatiivisia. Tällöin henkilöstövoimavaroja vähennetään nopeasti ja vain lakisääteiset eli pakolliset henkilöstötoimet (statutory actions) viedään läpi minimitasolla ja henkilöstöä kohdellaan kuin mitä tahansa muuta organisaation resurssia. (Laakso-Manninen 1998, 160–161.)

Jos organisaatiossa on käytettävissä enemmän aikaa supistamistoimenpiteisiin, henkilöstövoimavarojen johtamisen toimet ovat usein sekä määrällisiä että laadullisia. Näiden toimien tarkoituksena on pehmentää (softening actions) supistamisesta syntyviä henkilöstövaikutuksia niin lähtevien kuin jäävienkin työntekijöiden keskuudessa. HRM-tukitoimet nähdään tällöin pakollisina, jotta työntekijöiden työmotivaatio pystytään säilyttämään. Jos taas organisaation päämäärät ovat enemmän strategiset ja eteenpäin suuntautuvat, organisaation supistamistilanteessa henkilöstövoimavarat nähdään erilaisena resurssina kuin organisaation muut resurssit: henkilöstövoimavarojen rooli nähdään tärkeänä organisaation tulevaisuudessa. Tällöin huomiota kiinnitetään työntekijöiden hyvinvointiin ja henkilöstövoimavarojen johtamisessa toteutetaan täyttä tukiohjelmia (full supportive actions), johon kuuluu esimerkiksi yksilöllistä ohjausta ja työntekijöiden uudelleen työllistymisen tukemista. (Laakso-Manninen 1998, 161.)

#### **4.3.2 Henkilöstön tukemisen merkitys**

Tavoitteiden asettamisen ja valittujen tukitoimien merkitystä organisaatiolle voidaan perustella organisaation supistamisen onnistumisen kautta. Chadwick, Hunte ja Walston (2004) esittävät aiempaan tutkimuskirjallisuuteen vedoten, että onnistuneen organisaation supistamisen yhtenä vaikuttajavana tekijänä voidaan nähdä valitut henkilöstöjohtamisen toimintatavat. Myös Labib ja Appelbaum (1993) korostavat henkilöstön tukitoimintojen merkitystä supistamisen onnistumisessa.

Iverson ja Zatzick (2011) ovat tutkineet, osaksi mainittuun Chadwickin ym. tutkimukseen pohjautuen, henkilöstön tukemisen vaikutusta organisaation tuottavuuteen erityisesti asiantuntijaorganisaatioissa, joissa tuottavuus perustuu pitkälti työntekijöiden henkiseen pääomaan (human capital). Tutkimuksen mukaan henkilöstön tukemisella, erityisesti kiinnittämällä huomiota henkilöstön hyvinvointiin muutoksessa, voidaan minimoida organisaation supistamisen negatiivisia

vaikutuksia, kuten henkilöstön tuottavuuden laskemista. Kuten jo mainittua, organisaation supistamisella yleensä pyritään juuri organisaation tuottavuuden parantamiseen, joten Iversonin ja Zatzickin tutkimuksen valossa henkilöstön tukemisella on vaikutusta tämän tavoitteen saavuttamiseen.

Henkilöstön tukeminen organisaation supistaessa toimintaansa tapahtuu usein erilaisen tukitoimintojen ja -ohjelmien kautta. Tukitoimintojen tavoitteena on vähentää irtisanomisten aiheuttamia negatiivisia seurauksia henkilöstölle ja helpottaa henkilöiden uudelleen työllistymistä. Laakso-Manninen (1998) on väitöskirjassaan listannut aiemman tutkimuksen perusteella tyypillisiksi henkilöstöön kohdistuviksi toiminnoiksi mahdollisimman varhaisen ilmoituksen tulevista irtisanomisista; erilaiset outplacement-ohjelmat, joihin sisältyy esimerkiksi apua työnhakuun tai psykologista valmennusta; uudelleen kouluttamisen ja irtisanomiskorvauksen.

Tässä tutkimuksessa henkilöstön tukemista muutostilanteessa tarkastellaan erityisesti organisaation muutosuhan alaiselle henkilöstölleen tarjoamien muutostukitoimenpiteiden kautta. Muutosturvasäännöstössä mainitut tukitoimenpiteet nähdään edellä mainittuna tukiohjelmana, joilla Laakso-Mannisen mukaan (1998) organisaatiot pyrkivät minimoimaan organisaation supistamiseen liittyviä negatiivisia henkilöstövaikutuksia.

## 5 VALTION HENKILÖSTÖN MUUTOSTURVA

### 5.1 Muutoksen johtaminen osana henkilöstöjohtamista julkisella sektorilla

Seuraavaksi esitellään ne raamit, joiden puitteissa valtionhallinnon organisaatioiden tulisi suunnitella ja toteuttaa henkilöstöön kohdistuvat toimet organisaatioiden muutostilanteissa. Esiteltävät säädökset, ohjeet ja määräykset nähdään institutionaalisen toimintaympäristön asettamina ehtoina organisaation liikkumavaralle (Leinonen 2012). Ne vaikuttavat myös organisaation tavoitteisiin ja toimintatapoihin muutoksessa ja niitä vasten peilataan arvioitaessa organisaation toiminnan tarkoituksenmukaisuutta.

Henkilöstöjohtamista valtionhallinnossa on linjattu valtioneuvoston periaatepäätöksessä valtion henkilöstöpolitiikan linjasta (2001). Periaatepäätöksen tavoitteena on tehdä valtiosta esimerkillinen työnantaja: ”Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että valtio on esimerkillinen työnantaja hyvän henkilöstöpolitiikan määrätietoisessa toteuttamisessa. Hyvin hoidetulla työnantaja- ja henkilöstöpolitiikalla, hyvällä johtamisella sekä osaavalla ja sitoutuneella henkilöstöllä luodaan edellytykset julkisen hallinnon tuloksellisuudelle ja palvelukyvyille ja siten kansalliselle kilpailukyvyille.” (Periaatepäätös 2001, 3.)

Päätöksessä määritellään myös hallinnon eri tasojen vastuut ja tehtävät henkilöstöpoliittisten linjausten toteuttamisessa. Ensisijainen vastuu annetaan toimintayksikölle, ministeriöt vastaavat henkilöstöpolitiikan toteutuksesta osana tulosohjausta ja Valtion työmarkkinalaitokselle annetaan henkilöstöpolitiikan asiantuntijan ja uudistajan rooli. (Periaatepäätös 2001.)

Periaatepäätöksessä todetaan, että henkilöstöpolitiikka on noussut hallintopolitiikan keskiöön, ja että valtion toimintakyky työnantajana edellyttää työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan sisällyttämistä osaksi muuta toimintaa ja ohjausprosesseja kaikilla hallinnon tasoilla. Myös Muutosturvasäännökset valtionhallinnossa (2013) julkaisuun kuuluvassa hallituksen iltakoulun kannanotossa todetaan, että ”hallituksen ohjelmaan sisältyvät valtion toimintojen kehittämistavoitteet sekä julkisen talouden tasapainottaminen edellyttävät määrätietoista valtion henkilöstöpolitiikkaa.” (Hallituksen iltakoulukannanotto 2012).

Valtiovarainministeriö asetti vuonna 2006 HEPO2-työryhmän, jonka tarkoituksena oli kehittää käytännön toimintatapoja, joilla tuetaan henkilöstöjohtamista muutostilanteissa. Työryhmän laatimassa muistiossa todetaan, että valtioneuvoston periaatepäätöksen valtion henkilöstön aseman järjestämisestä organisaatioiden muutostilanteissa tarkoituksena on täydentää vuoden 2001 periaatepäätöstä valtion henkilöstöpolitiikan linjasta (Muistio 2007, 2).

## 5.2 Muutostilanteita ohjaava lainsäädäntö

Muutostilanteita organisaatioissa ja erityisesti henkilöstön asemaa muutostilanteissa on määritelty virkamieslaissa, työsopimuslaissa ja laissa yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa sekä seuraavissa sopimuksissa, määräyksissä ja ohjeissa:

1. sopimus yhteistoiminnasta valtionhallintoa ja hallinnonalaa koskevissa henkilöstöasioissa
2. sopimus yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa
3. valtioneuvoston periaatepäätös henkilöstön aseman järjestämisestä organisaation muutostilanteissa
4. muutosturva ja muutosten johtaminen valtionhallinnossa
5. henkilöstövoimavarojen siirtäminen hallinnonalalta toiselle.

Näistä kolme jälkimmäistä on koottu yhteen valtiovarainministeriön julkaisuun Muutosturvasäännökset valtionhallinnossa (2013) ja ne esitellään tarkemmin seuraavissa alaluvuissa.

Valtion virkamieslakiin (19.8.1994/750) on lisätty 5a§ – 5c§ (29.12.2011/1548), joissa säädetään valtion toimintojen uudelleen järjestelystä. Pykälässä 5a todetaan, että valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelyn yhteydessä virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyvät samaan virastoon tai samoihin virastoihin kuin tehtävät siirtyvät ja jos siirto tapahtuu virkamiehen työssäkäyntialueella, virka voidaan siirtää ilman virkamiehen suostumusta. Lisäksi pykälässä 5b säädetään ministeriön kansliapäällikön, valtiosihteerin kansliapäällikön, alivaltiosihteerin tai osastopäällikön viran sekä suoraan ministeriön alaisen viraston päällikön viran siirtämisestä. Pykälän 5c§:n mukaan ”jos viran tehtävät muuttuvat uudelleenjärjestelyn yhteydessä olennaisesti ja viran tilalle perustetaan uusi virka, voidaan uusi virka sitä ensi kertaa täytettäessä täyttää ilman haettavaksi julistamista, jos siihen nimitetään uudelleenjärjestelyn kohteena olevan viraston virkaan nimitetty virkamies”.

Työsopimuslaki säätelee yleisesti työsopimusta ja koskee valtiolla työsuhteessa olevaa henkilöstöä. Sitä ei sovelleta virkasuhteessa olevaan henkilöstöön. (Työsopimuslaki 26.1.2001/55.) Laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa (1.7.1988/651) sekä sen perusteella laadittu sopimus yhteistoiminnasta valtionhallintoa ja hallinnon alaa koskevissa henkilöstöasioissa (Sopimus 24.11.2011a), sekä sopimus yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa (Sopimus 24.11.2011b) säätelevät yhteistoiminnasta, myös muutostilanteissa, valtion toimintayksiköissä.

### **5.3 Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstön aseman järjestämisestä organisaation muutostilanteessa**

Valtioneuvosto on antanut 26.1.2012 periaatepäätöksen valtion henkilöstön asemasta organisaatioiden muutostilanteessa (Periaatepäätös 2012). Periaatepäätös on osa valtion henkilöstöpolitiikkaa ja se täydentää vuonna 2001 laadittua valtioneuvoston periaatepäätöstä valtion henkilöstöpolitiikan linjasta (Muistio 2007).

Periaatepäätöksellä uudistetaan vuonna 2006 samasta aiheesta annetun päätöksen sisältö. Periaatepäätöksen tarkoituksena on ”vahvistaa yhtenäiset toimintatavat valtionhallinnon organisaatioiden muutostilanteisiin ja henkilöstön aseman turvaamiseen ja tukea muutosten hallintaa ja laadukasta johtamista”. Päätöksessä on listattu johtamisen periaatteet muutostilanteessa, yhtenäiset toimintatavat, yhteistyötahot sekä yhteistoiminta. (Periaatepäätös 2012, 2.) Valtiovarainministeriö on myös laatinut periaatepäätökselle soveltamisohjeet (Soveltamisohje 2012).

Valtionhallinnon yleisenä periaatteena on, että organisaation muutostilanteissa noudatetaan valtion henkilöstöjohtamisen linjauksia ja henkilöstön asema järjestetään voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. (Periaatepäätös 2012, 2). Henkilöstöjohtamisen linjauksista on päätetty edellä mainitussa periaatepäätöksessä.

Ensimmäinen muutostilanteessa sovellettava henkilöstöjohtamisen periaate on, että uutta henkilöstöä rekrytoitaessa valtiolle vuosina 2012–2015 on valintatilanne käynnistettävä selvittämällä, onko valtionhallinnolla tarjolla muutosten vuoksi vapautuvaa henkilöstöä. Toiseksi, työntekijöiden palvelussuhteen jatkumista edesauttaa, jos henkilöstö on valmis siirtymään uuteen yksikköön tai uusiin tehtäviin omalla työssäkäyntialueellaan. Työnantajan on täten nimettävä ne

henkilöt, joita muutos koskee ja järjestettävä näille henkilöille oikeudet valtionhallinnon sisällä ilmoitettavien virkajärjestelytehtävien katseluun ja niihin hakeutumiseen. Kolmanneksi, organisaation on muutostilanteessa nimettävä muutoksesta vastaava johtaja. Muutoksen onnistumista arvioidaan osana kyseenomaisen johtajan tulosvastuuta. (Periaatepäätös 2012.)

Valtionhallinnon sisäisten organisaatiomuutosten henkilöstöjärjestelyissä noudatetaan seuraavia toimintatapoja, joilla yritetään tukea muutoksen kohteena olevien henkilöstön sijoittumista työelämään ja erityisesti valtionhallintoon. Periaatepäätöksen (2012) yhtenäisten toimintatapojen tarkoituksena on rajoittaa taloudellisilla ja tuotannollisilla perusteilla tapahtuvien irtisanomisten määrä mahdollisimman vähäiseksi.

Tukemisessa noudetaan asteittaista toimintatapaa:

1. Ensisijaisena tavoitteena on, että toimintayksikön palveluksessa oleva henkilöstö, jonka tehtäviä muutos koskee ja jolle on tarjottavissa tehtäviä uudessa tai siirtyvässä organisaatiossa, siirtyy tämän organisaation palvelukseen.
2. Jos henkilö ei siirry, hänelle pyritään löytämään samanlaisia tai vastaavia tehtäviä nykyisessä toimintayksikössä.
3. Jollei niitä ole tarjottavissa, henkilölle annetaan tarvittavat välineet ja opastus uuden työpaikan etsimiseen valtionhallinnon muusta toimintayksiköstä samalla työssäkäyntialueella. Työnantaja tukee uuden työpaikan saamista käytettävissä olevin tukitoimin.

Valtio työnantajana tukee henkilöstön aktiivisuutta uuden työpaikan löytämiseen. Periaatepäätöksessä listataan mahdollisia tukitoimia, jotka toimivat toimenpideohjeena organisaatiolle henkilöstön tukemiseen. Tukitoimenpiteet organisaation tulee käynnistää niin aikaisin kuin mahdollista, soveltamisohjeissa (Soveltamisohjeet 2012) suositellaan vähintään vuotta ennen mahdollisia irtisanomisia. Tukitoimenpiteiden tarkoitus on turvata toiminnan jatkuvuus. (Periaatepäätös 2012.)

Vastuu muutoksen toteuttamisesta on organisaatiolla ja sitä ohjaavalla ministeriöllä, mutta periaatepäätöksessä todetaan myös, että muutostilanteissa on tärkeää tehdä yhteistyötä niiden tahojen kanssa, joissa on muutoksen toteuttamiseen liittyvää asiantuntijuutta. Periaatepäätöksessä



näiksi yhteistyötahoiksi mainitaan muun muassa Valtion henkilöstöpalvelut -yksikkö sekä TE-toimistojen työnantajapalvelut. (Periaatepäätös 2012.)

Yhteistoiminta tulee muutostilanteessa periaatepäätöksen mukaan aloittaa sellaisessa suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa, jossa yhteistoiminnan tarkoituksena oleva vuorovaikutus sekä vaihtoehtoihin ja asiaan vaikuttaminen voi myös käytännössä toteutua. Yhteistoiminnasta on säädetty laissa yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa (1.7.1988/651), jota on esitelty jo aiemmassa alaluvussa 5.2.

Periaatepäätöksen soveltamisohjeiden lopuksi todetaan, että ”valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan tavoitteena on, että irtisanomiset voidaan rajoittaa koskemaan mahdollisimman pientä henkilömäärää. Tämä on mahdollista, kun käytetään periaatepäätöksessä ja tässä päätöksessä esitettyjä keinoja tehokkaasti.” (Soveltamisohje 2012.)

#### **5.4 Muutoksen johtaminen ja muutosturva valtionhallinnossa**

Valtioneuvosto on antanut 15.2.2012 päätöksen muutoksen johtamisesta ja muutosturvasta valtiolla (Päätös 2012). Päätös liittyy valtioneuvoston periaatepäätöksen valtion henkilöstön aseman järjestämisestä organisaation muutostilanteessa toteuttamiseen. Se sisältää henkilöstötarpeen muutoksia koskevia toimenpiteitä, menettelyjä ja palveluja, jotka tukevat ja ohjaavat valtion virastoja muutosten johtamisessa ja henkilöstön muutosturvan järjestämisessä. Näiden lisäksi päätökseen on koottu muita organisaation muutostilanteessa käytettävissä olevia tukitoimenpiteitä.

Muutoksen johtaminen ja muutosturva valtiolla -päätöksessä listataan uusiksi henkilöstön muutoksia tukeviksi toimenpiteiksi irtisanomiskorvaus, Valtion henkilöstöpalvelut -yksikön toiminta sekä henkilöstökoordinaattoreiden toiminta. Valtiolla on myös käytössä HELI-rekrytointijärjestelmä, jonka tarkoituksena on edesauttaa muutoksen kohteina olevien henkilöiden uudelleen sijoittumista valtionhallinnon tehtäviin esimerkiksi virkajärjestelyjen kautta. (Päätös 2012.)

Muutoksen johtaminen ja muutosturva valtionhallinnossa -päätöksessä (2012) esitellään tarkemmin myös henkilöstökoordinaattorin tehtävää, joka on mainittu myös periaatepäätöksessä valtion henkilöstön aseman järjestämisestä organisaation muutostilanteissa (2012). Päätöksen mukaan ministeriöiden ja virastojen tulee nimetä muutostilanteissa henkilöstökoordinaattori, jonka

tehtävänä on tukea johtoa ja osallistua asiantuntijana muutostilanteiden hankkeisiin. Ministeriöiden nimeämät koordinaattorit ovat osa Valtion henkilöstöpalvelut -yksikön organisoimaa yhteistyöverkostoa ja johtavat ja koordinoivat virastokoordinaattoritoimintaa omalla hallinnonalallaan. Virastot nimeävät omat henkilöstökoordinaattorinsa tukemaan erityisesti henkilöstön liikkuvuutta sekä muutostukitoimien koordinoimiseen ja toteutukseen.

Muiksi henkilöstöhallinnon toimiksi ohjeistuksessa listataan henkilöstön tukeminen uusien tehtävien löytämiseksi, kuten aktivointi työnhakuun, mahdollisuus seurata valtion sisäisiä työilmoituksia, organisaation hankkimat tiedot avoimista työpaikoista, virkasiirrot sekä siirrot toisen työnantajan palvelukseen. Lisäksi henkilöstöä voidaan uudelleenkouluttamisella ja kouluttautumisen tukemisella, neuvojien ja konsulttien käytöllä, mahdollisuudella eri työhallinnon palvelujen käyttöön, virkavapauden myöntämisellä työnhakua tai koeaikaa varten sekä etätymahdollisuudella. Myös valtion virkaehtosopimuksen mukaiset verotukselliset tukitoimet sekä muuttokustannusten korvaus ja tutustumismatkat mainitaan päätöksessä. (Päätös 2012.)

## **5.5 Henkilöstövoimavarojen siirtäminen hallinnonalalta toiselle**

Muutosturvasäännöksiin valtionhallinnossa sisältyy myös määräys henkilöstövoimavarojen siirtämisestä hallinnon alalta toiselle (Määräys 2013). Määräyksessä käsitellään yleisesti henkilöstövoimavarojen siirtämistä hallinnonalalta toiselle, määräyksen soveltamisalaa, henkilöstövoimavarojen siirtoja tarkemmin, siirtojen menettelytapoja sekä siirtoja organisaatioiden muutostilanteissa.

Määräyksen luvussa viisi käsitellään henkilöstövoimavarojen siirtämistä liittyen valtioneuvoston periaatepäätökseen valtion henkilöstön aseman järjestämisestä organisaation muutostilanteissa. Periaatepäätöksen mukaisesti virkajärjestelyt ovat ensisijainen toimintatapa henkilöstötarpeen täyttämiseksi. Kun virkajärjestelyssä on kyse henkilöstövoimavarasirrosta hallinnonalojen välillä, noudatetaan henkilöstövoimavarojen siirtäminen hallinnonalalta toiselle -määräyksen menettelytavoista viran siirtämistä, jossa siirretään virka tai virkoja. Jos henkilöstömääräraha on siirretty etukäteen talousarviossa tai lisätalousarviossa tai määrärahoja ei muuten ole tarve siirtää, viran siirtämisessä on kyse virkamiehen siirtymisestä työskentelemään toiseen virastoon. (Määräys 2013, 37.)

## 5.6 Muutosturva implementoitavana toimintapolitiikkana

Vaikka tämän tutkimuksen tarkastelukohteeksi on rajattu implementaatioprosessista toimintapolitiikan toimeenpano, tarkastellaan lyhyesti implementaatioprosessista myös toimintapolitiikan muotoilua ja sen vaikutusta organisaation liikkumavaraan. Toimintapolitiikkaa muotoillessa sille asetetaan tavoitteet sekä keinot tavoitteiden saavuttamiseen ja tästä syystä se, miten toimintapolitiikka on muotoiltu, vaikuttaa myös toimeenpanevan tahon liikkumavaraan (Vega ym. 2013, 102).

Tässä tutkimuksessa Muutosturvasäännökset valtiolla -säännöskokoelma, johon sisältyvät edellä esitellyt periaatepäätökset, määräykset ja päätökset, sekä muutostilanteita määrittävä lainsäädäntö nähdään yhdessä paitsi raameina, jotka määrittävä organisaation muutoksen suunnittelua ja toteutusta, myös toimintapolitiikkana, jota organisaatio muutoksessaan implementoi. Valtionhallinnolla nähdään siis olevan toimintapolitiikka, jolla se ohjaa toimintayksiköitään muutoksien läpiviennissä ja erityisesti muutoksiin liittyvissä henkilöstöasioissa.

Toimeenpantava toimintapolitiikka voi olla mitä tahansa laajan tavoiteohjelman tai yksittäisen toimenpiteen väliltä, kuten edellä todettiin. Tässä tutkimuksessa tarkastelun kohteena oleva toimintapolitiikka nähdään hallinnollisena toimenpideohjeena, jonka kantavana tekijänä toimii periaatepäätös. Periaatepäätöksen avulla valtioneuvosto harjoittaa hallinnollista normiohjausta, joten sen noudattaminen on organisaatioille pakollista. Toimintapolitiikan luonnetta voidaan kuitenkin pitää enemmän organisaatioita ohjaavana kuin pakottavana, koska sen sisältämä pakottavan lainsäädännön määrä on vähäinen ja tässä tutkimuksessa toimintapolitiikasta keskitytään juuri muutosturvasäännöstöön, joka ei pakottavaa lainsäädäntöä itsessään sisällä. Muutosturvaan sisältyvä säännöskokoelma ei myöskään luo kohdejoukolleen suoraan subjektiivisia oikeuksia eikä näin ollen sellaisia velvoitteita toimeenpanevalle taholle, joita sen tulisi noudattaa kaikissa muutostilanteissa.

Toimintapolitiikan luonteella on vaikutusta myös organisaation liikkumavaraan. Vega ym. (2013) esittävät tutkimuksessaan luvussa 3.2 esitellyn muodollisen ja epämuodollisen liikkumavaran mallin. Epämuodollista liikkumavaraa toimintapolitiikoissa ilmentävät edellä mainittujen mukaan tavoitteiden korkeat päämäärät, matalat resurssit niiden toteuttamiseen ja ennen kaikkea toteutuksen

heikko valvonta. Muodollista liikkumavaraa luovat taas laajasti ja pinnallisesti laaditut toimintapolitiikat, jotka jättävät niitä soveltaville ja valvoville paljon tulkintavaraa.

Vegan ym. (2013) jaottelun mukaisesti tässä tutkimuksessa valtion muutosturva nähdään luonteeltaan sellaisena toimintapolitiikkana, joka mahdollistaa organisaatioille epämuodollista liikkumavaraa. Tarkasteltavan toimintapolitiikan tavoitteet ja niitä tukevat toimintatavat ovat muutosturvasäännöstössä selkeästi esitetty, mutta toimintatapojen noudattamisen valvonta ja ohjaus on organisoitu ensisijaisesti joka hallinnonalalle itsenäisesti, mikä saattaa aiheuttaa vaihtelua valvonnan ja ohjauksen suhteen valtion sisällä. Myöskään toimintapolitiikan noudattamatta jättämisen sanktiointia ei toimintapolitiikassa ole määritelty. Tavoitteiden saavuttamiseksi organisaatioiden on myös irrotettava varat omasta toiminnastaan, mikä saattaa lisätä vaihtelua toimintatapojen noudattamisessa.

Toimintapolitiikan luonne vaikuttaa myös tämän tutkimuksen tutkimusvalintoihin. Sabatierin (1986a, 30) mukaan tapauksissa, joissa toimeenpantava toimintapolitiikka ei sisällä pakottavia ohjeita ja määräyksiä, vaan enemmänkin joukon hallinnollisia toimintaohjeita, on implementaatiotutkimuksessa alhaalta ylöspäin suuntautuvan analyysimenetelmien käyttö perusteltavampaa kuin ylhäältä alas suuntautuvien analyysimallien. Tähän tutkimukseen analyysin avuksi on valittu teemoja näiden näkökulmia yhdistelevästä synteessimallista, joten siihen sisältyy Sabatieria tukien myös alhaalta ylöspäin suuntautuvaa näkökulmaa.

## 6 AINEISTO JA ANALYYSI

### 6.1 Kvalitatiivisen tutkimusperinteen valinta

Kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus terminä voidaan Tuomen ja Sarajärven (2009, 9) mukaan nähdä eräänlaisena sateenvarjona, jonka alle mahtuu hyvin monenlaista laadullista tutkimusta. Tämäkin osio tutkimusraportissa on toteutettu elektiivisesti tutkimuksen lähtökohdista käsin, eikä laadullisen tutkimuksen jokaista haaraa ole esitelty kattavasti.

Tämän tutkimuksen voidaan nähdä kytkeytyvät niin menetelmiensä kuin aineistonsa perusteella laadulliseen tutkimusperinteeseen. Tutkimuksessa on käytetty näkökulmana tapaustutkimusta, joka kuuluu laadulliseen tutkimusperinteeseen. Aineistonkeruu on toteutettu osallistuvaa havainnointia hyödyntäen: havaintojen perusteella on valittu dokumenttiaineisto sekä toteutettu avainhenkilöiden teemahaastattelut. Edellä mainitut aineistonkeruumenetelmät kuuluvat Tuomen ja Sarajärven (2009, 71) mukaan laadullisen tutkimuksen yleisimpiin menetelmiin. Myös aineiston analyysitavaksi valittu sisällönanalyysi on kirjoittajien mukaan yksi perusanalyysimenetelmistä kvalitatiivisessa tutkimuksessa (em. 2009, 91).

Seuraavien alalukujen avulla pyritään selvittämään lyhyesti, miksi tässä tutkimuksessa on päädytty käyttämään laadullista tutkimusta, miten aineisto on valittu ja kerätty, perustelemaan metodin valinta sekä valittu analyysimenetelmä. Lopuksi arvioidaan vielä laadullisen tutkimuksen muodostamia haasteita ja rajoitteita, jotka tutkimuksen teossa on pyritty ottamaan mahdollisimman hyvin huomioon.

Huomioitavaa tässä tutkimuksessa on myös se, että tutkimus ei ole tilattu toimeksiantona tapausorganisaation toimesta, vaan tutkijalle on annettu mahdollisuus kerätä aineistoa oman työnsä ohessa. Kaikki tutkimusvalinnat ovat tutkijan itsensä tekemiä.

### 6.2 Tapaustutkimus

Tapaustutkimus on tutkimustapa, ei tutkimusmenetelmä, kuten usein virheellisesti väitetään. Se on seikkaperäinen kuvaus tutkittavasta ilmiöstä. Tapaustutkimuksella pyritään selvittämään jotakin, mikä ei ole entuudestaan tiedossa ja vaatii lisävalaisua. Sen päämääränä on lisätä ymmärrystä

tutkittavasta tapauksesta ja niistä olosuhteista, joiden vaikutuksesta tutkittavasta tapauksesta tuli sellainen kuin tuli. (Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 9–10.)

Tapauksella voidaan tapaustutkimuksessa tarkoittaa mitä tahansa rajattua systeemiä, ilmiötä, prosessia tai kohdetta. Se voi olla organisaatio tai sen osa, tapahtumaketju, projekti tai kehityshanke. Tutkija itse määrittelee tapauksen ja sen määrittely voi tapahtua ennen aineistonkeruuta tai vasta sen jälkeen. (Erikson & Koistinen 2005, 6.)

Tässä tutkimuksessa tapaustutkimuksen voidaan nähdä olevan illustroiva tapaustutkimus. Sen tavoitteena on havaitun tai innovatiivisen käytännön kuvailu arkipäivän tilanteessa. Illustroiva tapaustutkimus kuvaa usein sitä, mitä on jo saavutettu käytännön työelämässä ja sen voidaan nähdä olevan hyödyllistä tarjotessaan tietoa olemassa olevien käytäntöjen luonteesta ja muodosta. (Erikson & Koistinen 2005, 11.)

Tapaustutkimus on valittu tämän tutkimuksen tutkimustavaksi, koska sen avulla halutaan tuoda esiin organisaation muutoksen rajatun osion kompleksisuutta ja vuorovaikutusta ympäristön kanssa. Tapaustutkimus on ollut ja on edelleen myös erittäin yleinen tutkimustapa niin arviointitutkimuksen kuin implementaatiotutkimuksenkin perinteessä (Virtanen 2007, 159). Tapaustutkimuksen suosiota implementaatiotutkimuksen parissa selittää se, että sen avulla monimutkaista ja useita muuttujia sisältävää ilmiötä on mahdollista tutkia yksityiskohtaisesti ja kontekstiin sidottuna (Winter 2012a, 257).

Tässä tutkimuksessa tapausesimerkki luo kuvaa siitä, miten valtionhallinnon toimintayksikkö toimeenpanee muutosturvasäännöstöä ja suunnittelee henkilöstöön kohdistuvia toimia. Se keskittyy yhden organisaation tapaan toimeenpanna muutosturvasäännöstöä ja suunnitella muutostaan. Tapaustutkimuksen avulla halutaan antaa monipuolinen kuva siitä, mitä organisaatiossa todellisuudessa tapahtuu ja syventää ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä.

Tapaustutkimuksen yhteydessä esille nousee usein kysymys tutkimustulosten yleistettävyydestä. Leinon (2007, 214) mukaan tutkimustulosten yleistettävyydestä ei tarvitse yksittäisenkään tapauksen kohdalla täysin luopua, sillä ”toimiva tilanteen analyysi on enemmän kuin yksittäinen tapaus: siitä muodostuu kokonaisnäkemys, josta nousee esiin yleisesti tärkeitä teemoja ja uusia tarkastelunäkökulmia.” Se on myös tämän tutkimuksen tavoitteena.

## 6.3 Aineisto ja sen hankinta

Tässä tutkimuksessa on käytetty useampia eri aineistoja sekä aineistonkeruumenetelmiä, jotka esitellään seuraavaksi. Tätä kutsutaan aineiston triangulaatioksi ja sen avulla pyritään saavuttamaan tutkittavasta kohteesta kattavampi ja monipuolisempi kuva, kuin vain yhtä aineistotyyppiä tai metodia käyttäen saavutettaisiin. (Eskola & Suoranta 1998, 69.)

Myös tapaustutkimus tutkimustapana sisältää usein monia eri tutkimusmenetelmiä ja aineistoja. Tapaustutkimuksen näkökulmasta triangulaation käyttäminen on perusteltua tapauksen empiirisen ja käsitteellisen ymmärryksen syventämiseksi. (Laine ym., 2007, 9, 24.) Tästä syystä eri menetelmien ja aineistojen käyttö rinnakkain on perusteltua myös tässä tutkimuksessa.

### 6.3.1 Osallistuva havainnointi

Osallistuvalla havainnoinnilla tarkoitetaan aineistonkeruutapaa, jossa tutkija osallistuu tutkittavan yhteisön toimintaan (Eskola ja Suoranta 1998, 99). Osallistuvan havainnoinnin avulla pyritään keräämään aineistoa suoran osallistumisen välityksellä tilanteissa, joissa tutkijan vaikutus ulkopuolisena on pyritty minimoimaan (Grönfors 2011, 52).

Tämän tutkimuksen aineistonkeruussa hyödynnettiin osallistuvaa havainnointia tutkijan toimiessa työsuhteessa organisaatiossa muutosta suorittavan yksikön palveluksessa. Aineisto kerättiin puolen vuoden havainnointijakson aikana, jonka aikana tutkijan keräsi myös organisaation sisäistä dokumenttiaineistoa sekä suoritti haastatteluja organisaation avainhenkilöiden keskuudessa. Tutkija merkitsi havaintoja havaintoaikana kenttäpäiväkirjaan. Kenttäpäiväkirja on esitelty liitteissä (Liite 2).

Osallistuvaa havainnointia haluttiin hyödyntää, koska tällä tavalla oli mahdollisuus kerätä tietoa organisaation sisältä. Tutkijan oli asemansa puolesta mahdollista päästä tarkastelemaan, miten organisaatio käytännössä suunnitteli ja toteutti muutosta ja miten muutosturvasäännöstöä toimeenpantiin. Tutkijan on ollut mahdollista tarkastella tapausta sen sisältä käsin, eikä esimerkiksi tukeutua pelkästään dokumentoituun aineistoon muutoksesta. Tutkija myös osallistui esimerkiksi muutostukitoimintojen suunnitteluun ja toteutukseen havaintojaksonsa aikana.

Osallistuvan havainnoinnin kohdalla kysymykseksi nousee usein tutkijan oma rooli toiminnassa. Subjektiiivisuus on luonnollinen osa osallistuvaa havainnointia. Havainnointi perustuu aina tutkijan kokemuksiin, asioihin, joihin hänen huomionsa on kiinnittynyt. Havainnoitsija havainnoi valikoivasti ja havaintojen ulkopuolelle rajautuu aina joukko asioita. Tutkija myös tulkitsee tilanteita oman kokemuspohjansa perusteella ja toisaalta ennako-odotukset saattavat suunnata havainnointia. (Eskola & Suoranta 1998, 103.)

Tässä tutkimuksessa subjektiiivisuutta ei ole yritetty kitkeä pois, vaan ennemminkin käyttää sitä hyväksi. Tutkijan on asemansa kautta ollut mahdollista havainnoida osallistumalla toimintaan tapauksesta asioita, joita ulkopuolinen tutkija ei olisi pystynyt havainnoimaan. Toki tulee huomioida myös edellisessä kappaleessa mainitut subjektiiivisuuden rajoitteet: tässä tutkimuksessa tutkijan henkilökohtainen näkemys tutkittavasta aiheesta on selvästi läsnä ja se on vaikuttanut kuvaan, jota tässä tutkimusraportissa pyritään tutkittavasta tapauksesta luomaan.

### 6.3.2 Dokumenttiaineisto

Tämän tutkimuksen dokumenttiaineisto voidaan jaotella tapausorganisaation näkökulmasta organisaation ulkoiseen ja sisäiseen dokumenttiaineistoon. Organisaation ulkoiset lähteet ovat julkisia lähteitä ja ovat kaikkien saatavilla. Organisaation sisäinen aineisto ei ole julkisesti tarkasteltavissa, vaan tarkoitettu organisaation sisäiseen käyttöön. Tämä aineisto on tutkijan tutkimuksellista tarkoitusta varten keräämä ja on tutkijan hallussa.

Ulkoisiin lähteisiin tässä tutkimuksessa kuuluvat muun muassa luvussa viisi esiteltyt muutosturvasäännöskokoelma, lainsäädäntö sekä kehyspäättös ja valtiovarainministeriön laatima Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen yhdistämis- ja kehittämissuunnitelma. Sisäisinä lähteinä on käytetty esimerkiksi Palkeiden rakennemuutoksen projektisuunnitelmaa, muutos- ja yhteistoimintaryhmien kokouspöytäkirjoja sekä johtoryhmän muutosturvaesitystä.

Dokumenttiaineistolla on pyritty parantamaan aineiston ja tutkimuksen luotettavuutta lisäämällä näkökulmia, josta tapausta tarkastellaan sekä tuomaan informaatiota tutkijan organisaatiossa viettämää havaintojaksoa pitemmältä ajanjaksolta. Dokumenttiaineiston haasteena ja heikkoutena voidaan pitää sen epätäydellisyyttä. Tutkijan ei ole ollut mahdollista resurssiensa puitteissa kerätä täysin aukotonta dokumenttiaineistoa. Aineiston valintaan on myös vaikuttanut vahvasti tutkijan oma käsitys dokumenttien relevanssista. Palkeiden sisäisten dokumenttien kohdalla on hyvä



huomioida myös niiden subjektiivisuus: muutosta on dokumentoitu Palkeiden omasta näkökulmasta eikä sen vastaavuudesta todellisuuden kanssa voida olla varmoja.

### 6.3.3 Haastattelut

Hirsjärven ja Hurmeen (2011, 42) mukaan haastattelu tähtää informaation keräämiseen vuorovaikutteisessa tilanteessa. Sitä voidaan hyödyntää esimerkiksi ennalta tuntemattoman aiheen kartoittamisessa ja toisaalta tunnetumman aiheen tietämyksen syventämisessä. Haastattelujen avulla on mahdollisuus myös kerätä tietoa motiiveista toiminnan taustalla. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 34–35.)

Vaikka haastattelu onkin nykyään yksi suosituimmista tavoista kerätä aineistoa, liittyy siihen muiden menetelmien tavoin haittoja. Haastattelun haittoina voidaan pitää sitä, että haastatteluista sopiminen, niiden tekeminen sekä aineiston litterointi ja jäsentely vievät paljon aikaa. Haastattelujen nähdään sisältävän myös paljon mahdollisia virhelähteitä, esimerkiksi haastateltava saattaa antaa ennemminkin sosiaalisesti suotavia vastauksia, kuin pysyä totuudessa. Myös analyysivaiheessa virheitä varsinkin kokemattomalle tutkijalle saattaa ilmetä, koska täysin valmiita ”malleja” analysointia varten ei ole tarjolla. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 35.)

Tutkimusaiheen ymmärryksen syventämiseen pyrittiin haastatteluilla myös tässä tutkimuksessa. Havaintojakson lopulla tutkimusaineistoa täydennettiin avainhenkilöiden teemahaastatteluilla, joilla oli myös tarkoitus täydentää kokemukseräistä tietoa periaatepäätöksen implementoinnista sekä muutostoimien suunnittelusta ja toteuttamisesta. Haastattelujen teemat on luotu teoriaohjaavasti organisaatiosta saatujen havaintojen pohjalta. Teemahaastattelurungot löytyvät tutkimusraportin liitteistä (Liite 1).

Haastatteluja tehtiin seitsemän (Taulukko 1). Palkeista haastateltiin henkilöstökoordinaattoria, jonka työnkuvaan kuuluu soveltaa ja suunnitella henkilöstöön kohdistuvia tukitoimia sekä raportoida ministeriöön muutoksen etenemisestä. Henkilöstökoordinaattori on myös osallisena henkilöstökoordinaattoriverkostoissa, jotka on luotu organisaatioiden tueksi muutoksen läpivientiä varten. Toisena haastateltavana oli Palkeiden koko muutosprojektista projektipäällikkönä vastaava johdon asiantuntija. Kolmas haastattelu tehtiin henkilöstöpäällikön kanssa ja neljäs palvelupäällikön kanssa, joka koordinoi palvelutuotannon johtajan alaisena muutoksenalaista henkilöstöä sekä vetää henkilöstöasiat-osaprojektia. Viides haastateltava oli palvelutuotannon johtaja. Kaikki edellä

mainitut ovat osa muutoksen suunnitteluryhmää ja ovat tällä perusteella valikoituneet haastateltaviksi.

Valtionhallinnon näkökulmaa haastattelujen avulla saatiin Valtion henkilöstöpalvelut -yksiköstä, jossa haastateltavana olivat HR-yhteyspäällikkö sekä HR-asiantuntija. Valtiomministeriön työmarkkinalaitokselta haastateltavana oli työmarkkinalakimies, joka on toiminut nykyisen virkansa lisäksi virastotasolla henkilöstöpäällikkönä sekä henkilöstökoordinaattorina.

Haastateltava(t)	Organisaatio
Henkilöstökoordinaattori P. H.	Palkeet
Projektipäällikkö (johdon asiantuntija) M. H.	Palkeet
Muutostoimipaikkojen palvelupäällikkö T. V.	Palkeet
Henkilöstöpäällikkö H. A.	Palkeet
Palvelutuotannon johtaja H. L.	Palkeet
HR-yhteyspäällikkö M. P. ja HR-asiantuntija H. H.	Valtion henkilöstöpalvelut –yksikkö, Valtiokonttori
Työmarkkinalakimies M. L.	Valtion työmarkkinalaitos, valtiovarainministeriö

**Taulukko 1 Haastattelut**

Kun kaikki haastattelut oli suoritettu, ne litterointiin. Analyysi aloitettiin järjestelemällä litteroitu haastatteluaineisto teemoittain. Nämä teemat (Taulukko 2) erosivat hieman teemahaastattelurungon teemoista ja ne muodostettiin haastatteluaineistoista nousseiden havaintojen mukaan. Tarkemmin aineiston analyysistä kerrotaan seuraavassa alaluvussa.

Valtionhallinnon tuki ja ohjaus	Periaatepäätöksen soveltaminen	Organisaation supistaminen
Henkilöstöpoliittisten linjausten näkyminen toiminnassa	Periaatepäätöksen rooli muutoksen suunnittelussa	Henkilöstön tukeminen muutoksessa
Tavoitteet	Muutosturvasäännösten soveltuvuus organisaatiota supistettaessa	Muutosturvasäännösten mukaisten tukitoimien soveltaminen
Yhteiset toimintatavat	Soveltamisen ongelmat	Täydentävät tukitoimet
Tuki ja ohjaus	Organisaation liikkumavara suunnittelussa	Keinojen vaikuttavuus

**Taulukko 2 Haastatteluaineiston teemoittelu**

## 6.4 Aineiston analyysi

Tätä tutkimusta ja sen aineistoa on lähestytty abduktiivisen päättelyn avulla. Grönforsin (2011, 17–18) mukaan abduktiivinen päättely on eräänlainen induktiivisen ja deduktiivisen päättelyn välimuoto. Siinä tutkijan johdattaa löydösten äärelle jokin johtoajatus, jonka avulla havainnot voidaan keskittää niihin seikkoihin, joiden uskotaan tuottavan uusia näkemyksiä tutkittavasta ilmiöstä.

Johtoajatus voi muodostua mistä tahansa. Se voi olla intuitiivinen ajatus tai valmiiksi muotoiltu hypoteesi, jonka antamien viitteiden perusteella tutkimusprosessissa edetään. Grönforsin (2011) mukaan abduktiivisessa päättelyssä johtoajatus voidaan hylätä ja muuttaa missä vaiheessa tahansa. Abduktio mahdollistaa epätavallisten ja yllättävien seikkojen huomioimisen ja useiden hypoteesien tarkastelun samanaikaisesti. (Grönfors 2011, 20.)

Tässä tutkimusprosessissa on edetty abduktiivista päättelyä hyödyntäen. Aineisto on tässä tutkimuksessa kerätty tutkijan työskennellessä organisaatiossa ja muodostaessa samalla osallistuvalla havainnoinnilla kuvaa tapausorganisaation muutoksesta. Tutkijan havainnot organisaatiossa ovat vaikuttaneet tutkimusasetelman muodostamiseen ja sitä kautta aineiston keräämiseen ja analyysiin. Tutkimusasetelma on elänyt tutkimusprosessin edetessä ja uudet havainnot ovat muokanneet viitekehystä paljonkin alkuperäisestä.

Analyysimenetelmänä tässä tutkimuksessa on käytetty teoriaohjaavaa sisällönanalyysiä. Aineiston luonteen, monimuotoisuuden ja runsauden takia analyysimenetelmäksi valikoitui sisällönanalyysi, koska se on menettelytapa, jolla voidaan Tuomen ja Sarajärven (2009, 103) mukaan analysoida dokumentteja systemaattisesti ja mahdollisimman objektiivisesti.

Sisällönanalyysin tavoite on luoda sanallinen ja selkeä kuvaus tutkittavasta ilmiöstä ja järjestää aineisto tiiviiseen ja selkeään muotoon, mutta kuitenkin niin, ettei oleellista informaatiota tiivistäessä pääse katoamaan (Tuomi & Sarajärvi 2009, 108). Tämä tavoite sopii hyvin yhteen tämän tutkimuksen tavoitteen kanssa, jossa pyritään luomaan kuvaa muutosturvasäännösten käytöstä organisaatiota tasolla ja tuomaan lisää tietoa aiheesta. Sisällönanalyysin haasteena voidaan nähdä sen eräänlainen ”keskeneräisyys”. Sen avulla aineisto saatetaan saada järjestettyä tehokkaasti

ja mielekkäästi, mutta sama tehokkuus ei aina kannu johtopäätöksiin asti (Tuomi & Sarajärvi 2009, 103).

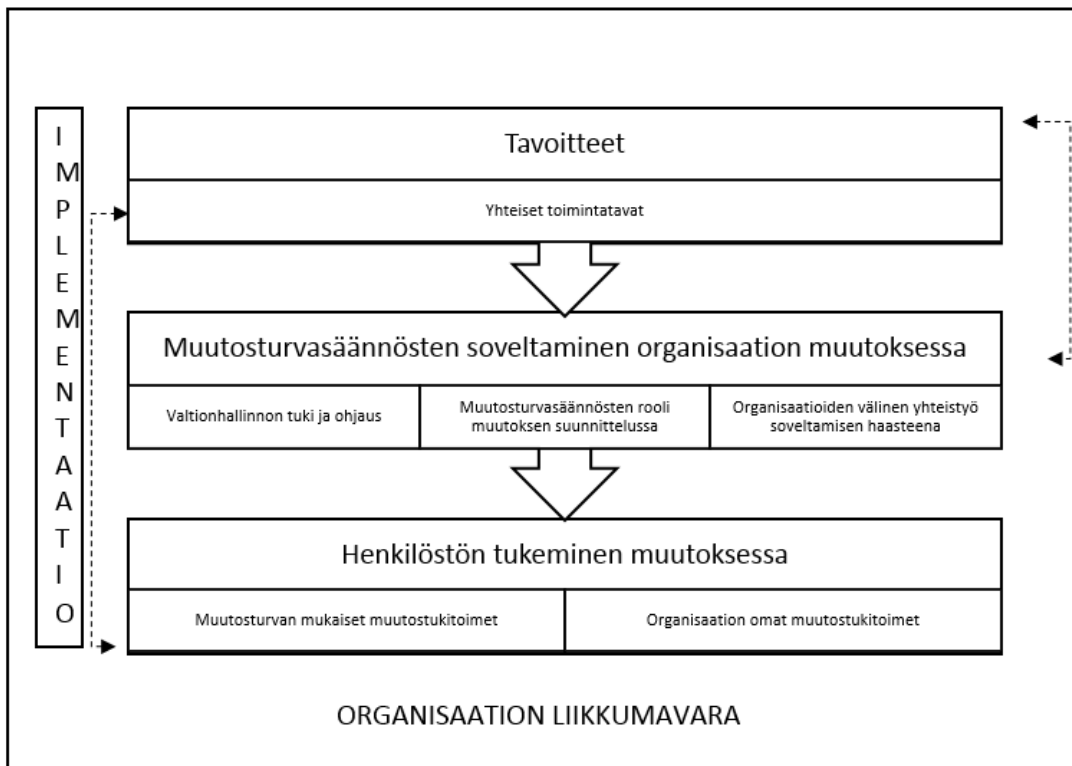
Tuomi ja Sarajärvi jaottelevat sisällönanalyysin aineistolähtöiseen, teorialähtöiseen ja teoriaohjaavaan sisällönanalyysiin sen mukaan, pohjautuuko analyysi enemmän aineistoon vai teoriaan. (Tuomi & Sarajärvi 2009 108–118.) Tässä tutkimuksessa käytetyn analyysimenetelmän voidaan nähdä sijoittuvan edellä mainitussa jaottelussa eniten teoriaohjaavan sisällönanalyysin alle. Teoriaohjaava sisällönanalyysi etenee nimestään huolimatta lähtökohtaisesti aineiston ehdoilla. Sen voidaan nähdä sijoittuvan aineistolähtöisen ja teorialähtöisen sisällönanalyysin välimaastoon. Analysointi tapahtuu aineistolähtöisesti ja aineiston järjestäminen tapahtuu sen sisällön ehdoilla. Kuitenkaan aineistosta ei pyritä kehittämään uusia käsitteitä, vaan käytetyt käsitteet ja kategoriat ovat teoriaan pohjaavia.

Aineisto on tässä tutkimuksessa jäsennelty teemoittain. Teemat jäsentelyä varten on muodostettu aineiston sisällön ehdoilla. Haastattelut tehtiin teemahaastatteluina, mutta näitä teemoja ei suoraan käytetty analyysin perusteena vaan haastatteluaineisto teemoitettiin ensin litteroidusta haastatteluaineistosta nousseisiin teemoihin (kts. Taulukko 2). Tämän jälkeen teemoitetun haastatteluaineiston yhdistämisellä havaintoaineistoon sekä dokumenttiaineistoon luotiin uusi kokonaisuus, jonka sisällöstä lopulliset teemat muodostettiin.

Teemojen avulla yritetään luoda kuvaa siitä, mitä organisaatiossa on tapahtunut sen soveltaessa muutosturvasäännöstöä ja mitkä tekijät ovat muutoksen suunnitteluun vaikuttaneet. Kaiken kattavaa kokonaiskuvaa ei tämän tutkimuksen puitteissa muutosturvasäännöstön implementaatiosta tai organisaation muutoksen suunnittelusta pystytä muodostamaan, vaan teemojen kautta pyritään kuvaamaan edes rajattu osuus siitä, mitä organisaatiossa tapahtuu.

Aineiston jäsentelyssä apuna käytettiin myös Laakso-Mannisen väitöskirjassaan (1998) esittämää mallia tavoitteiden heijastumisesta henkilöstön tukemiseen organisaatiota supistettaessa (Kuvio 7). Tavoitteiden määrittely ja niiden siirtyminen valtionhallinnosta organisaatiotasolle on myös osa tutkimuksen implementaatiotutkimuksen viitekehystä. Myös organisaation liikkumavaraa on arvioitu toiminnan tarkoituksenmukaisuuden kriteerin avulla, jossa toteutunutta toimintaa verrataan sille asetettuihin tavoitteisiin. Laakso-Mannisen mallin hyödyntämistä on jatkettu myös tukitoimintojen jaottelussa.

Muutosurväsäännöstön soveltamista muutoksen suunnittelun tarkastelukohteiden rajauksessa on mukailleen käytetty Winterin (1987, Leskisen 2001 mukaan) implementaatioanalyysimallin mukaisia avaintekijöitä eli katutason organisaation käyttäytymistä sekä organisaatioiden välisten suhteiden vaikutusta toimeenpanoon. Kolmas avaintekijä, eli kohderyhmän käyttäytyminen on tästä tutkimuksesta rajautunut näkökulman valinnan myötä pois.



Kuvio 7 Tutkimuksen analyysiasetelma (mukailtu Laakso-Manninen 1998)

## 6.5 Tutkimuksen haasteet ja rajoitteet

Laadullinen tutkimus tutkimusmenetelmien ja -tapojen aiheuttaa tutkijalle myös haasteita. Yksi näistä, Eskolan ja Suorannan (1998, 209) mukaan jopa laadullisen tutkimuksen suurimmista haasteista, on tutkimuksen luotettavuus.

Tutkimuksen luotettavuutta arvioidaan perinteisen käsitteistön mukaan reliabiliteetin sekä validiteetin käsitteillä. Ne kuuluvat osana realistiseen luotettavuusnäkökemykseen, jossa tutkimusta

pidetään ikkunana todellisuuteen. Validiteetin käsite voidaan jaotella ulkoiseen ja sisäiseen validiteettiin, josta sisäisellä viitataan tutkimuksen teoreettisten ja käsitteellisten määrittelyjen harmoniaan ja ulkoisella validiteetilla taas tehtyjen tulkintojen ja johtopäätöksien sekä aineiston välisen suhteen pätevyyteen. Reliabiliteetti kuvaa aineiston ristiriidattomuutta (Eskola & Suoranta 1998, 214).

Grönforsin (2011, 106) mukaan laadullisen tutkimuksen validius perustuu tutkimusprosessin yksityiskohtaiseen kuvaamiseen: tutkimusraportissa pyritään kertomaan kaikki, minkä oletetaan helpottavan tutkimuksen itsenäistä arviointia. Myös tässä tutkimuksessa aineisto, sen kerääminen ja analyysi on pyritty kuvaamaan mahdollisimman selkeästi ja johdonmukaisesti, jotta lukijalle välittyy mahdollisimman kattava kuva tutkittavasta tapauksesta. Tutkimuksen teoreettisessa osuudessa on pyritty kuvaamaan tutkimuskohteeseen liittyviä käsitteitä sekä niistä jo saatavilla olevaa tutkittua tietoa. Validiteettia on myös pyritty parantamaan niin sanotulla face-validioinnilla antamalla haastatelluille henkilöille mahdollisuus kommentoida tutkimuksen analyysiosuutta ennen tutkimusraportin palauttamista (Tuomi & Sarajärvi 2009, 142).

Reliabiliteettia on tässä tutkimuksessa tavoiteltu aineiston triangulaatiolla. Aineistoa on kerätty eri menetelmillä ja eri lähteitä hyödyntäen ja analyysivaiheessa on pyritty hyödyntämään näitä kaikkia näitä tasapuolisesti ja toisiaan täydentäen. Eri lähteiden ja menetelmien käytöllä on pyritty parantamaan aineiston ja siitä tehtyjen löydösten luotettavuutta, sillä useammasta lähteestä saatu tieto lisää luottamusta sen suhteen, että löydös on kuvattu ja tulkittu oikein (Laine ym. 2007, 23–24).

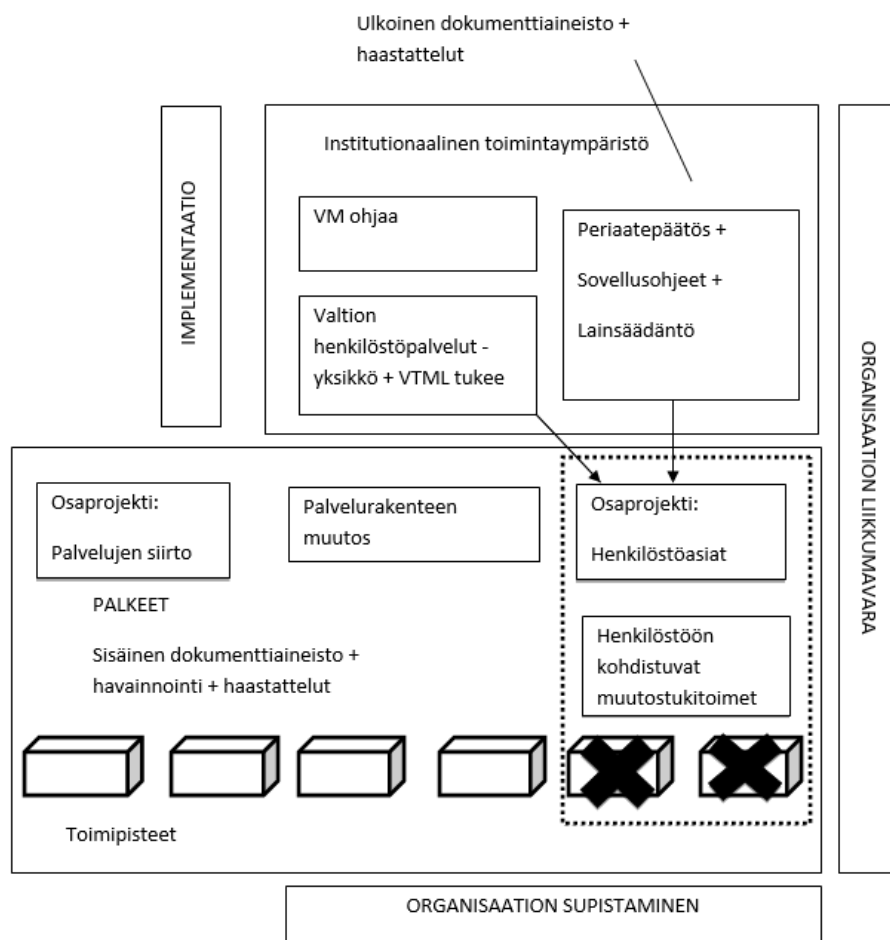
Laadullisen tutkimuksen tieteellistä keskustelua lukiessa esiin nousee usein myös tutkimuksen subjektiivisuuden vaikutus tutkimukseen. Eskolan ja Suorannan (1998, 210) mukaan tutkijan avoin subjektiiviteetti on laadullisen tutkimuksen lähtökohta: tutkimus on aina tutkijansa näköinen. Tämän tutkimuksen subjektiivisuutta käsiteltiin jo osallistuvan havainnoinnin yhteydessä, jossa tutkijan subjektiivisuus nousee erityiseen asemaan.

Tutkimuksen validiteetin, reliabiliteetin sekä subjektiivisuuden lisäksi tutkimukselle haasteita asettavat aineiston keräämiseen ja analysointiin liittyvät välineet ja menetelmät. Kaikki tutkimusmenetelmät ja -tavat sisältävät aina haasteita ja haittoja, vaikka niillä pyritäänkin päinvastoin tuottamaan mahdollisimman luotettavaa tietoa. Tämän takia onkin tärkeää pohtia ja perustella

tutkimukseen valittuja metodeja. Näitä haasteita on sivuttu jo valittujen metodien esittelyn yhteydessä, eikä niihin palata tässä enää tarkemmin.

## 6.6 Tutkimusasetelma

Yhteenvetona jo esitellyistä tutkimuksen viitekehyksestä ja tutkimuksellisista valinnoista voidaan esittää seuraava kuvio tämän tutkimuksen tutkimusasetelmasta, jonka mukaisesti aineistoa on lähdetty työstämään kohti johtopäätöksiä (Kuvio 8).



Kuvio 8 Tutkimusasetelma

## **7 CASE PALKEET**

### **7.1 Organisaation ja muutoksen esittely**

#### **7.1.1 Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet**

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet on valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimiva valtion konsernipalvelujen tuottaja. Palkeet tuottaa talous- ja henkilöstöpalveluja valtionhallinnon virastoille, laitoksille ja rahastoille sekä noin 80 000 yksittäiselle palkansaajalle. Työntekijöitä organisaatiossa on yli 700. (Palkeet esittely-materiaali 2013.)

Palkeiden toiminta-ajatuksena on edistää julkishallinnon toimivuutta tuottamalla talous- ja henkilöstöpalveluja tehokkaasti ja kehittämällä palveluja yhdessä asiakkaan kanssa. Visionsa mukaan Palkeet toimii uudistuvan julkishallinnon asiantuntevana kumppanina talous- ja henkilöstöhallinnon palveluissa. Palkeiden toimintaa ohjaa palveluhenkisyys, kumppanuuden, uudistumisen ja tuloksellisuuden arvot. (Palkeet esittelymateriaali 2013.)

Palkeet on perustettu vuonna 2010 yhdistämällä oikeushallinnon, puolustushallinnon, sisäasiainhallinnon, ja Valtiokonttorin palvelukeskukset valtionhallinnon yhteiseksi talous- ja henkilöstöhallinnon palveluja tuottavaksi palvelukeskukseksi. Palvelukeskusten yhdistämisen tavoitteena on tukea palvelukeskusmallin volyymietujen ja tuottavuustavoitteiden saavuttamista. Palvelukeskusmallin käyttöönotolla tavoitellaan 15–20 % kokonaissästöjä. (Yhdistämis- ja kehittämissuunnitelma 9/2009, 29–30.)

#### **7.1.2 Palvelurakennemuutos**

Aloittaessaan toimintansa Palkeet toimi kymmenellä paikkakunnalla, joista Rovaniemen, Kouvolan, Oulun ja Vaasan toimipaikat lakkautettiin vuonna 2010 (Yhdistämis- ja kehittämissuunnitelma 9/2009). Tällä hetkellä Palkeet toimii hajautettuna kuudella paikkakunnalla: Joensuussa, joka on päätoimipaikka, Hämeenlinnassa, Porissa, Mikkelissä, Turussa ja Kuopiossa. Vuonna 2011 Palkeet aloitti palveluverkostouudistus-projektin, jonka tavoitteena oli kehittää Palkeiden palveluverkostosta tuottavampi ja tehokkaampi valtionhallinnon palvelukeskusmallille asettamien tavoitteiden mukaisesti (Haastattelu 2, projektipäällikkö Palkeet).



Huhtikuussa 2012 annetussa Valtion talouden kehyspäätöksessä vuosille 2013–2016 päätettiin, että ”valtionhallinnon yhteisen talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmän käyttöönotto ja käytännön organisointi virastoille ja laitoksille aiheuttaa erityisesti pienten toimipisteiden osalta tarvetta tarkastella palveluverkon rakennetta, jotta välttyään lisäresurssitarpeelta. Palvelukeskuksen kustannusten kasvun hillitsemiseksi ja palvelukeskusuudistuksella tavoiteltavien hyötyjen varmistamiseksi kehyskaudella 2013–2016 valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus kehittää palveluverkkoa ja toimintojen sijoittumista eri paikkakunnille niin, että toimipaikkojen määrä supistuu 1–2 toimipaikalla.” (Kehyspäätös 2012, 15.)

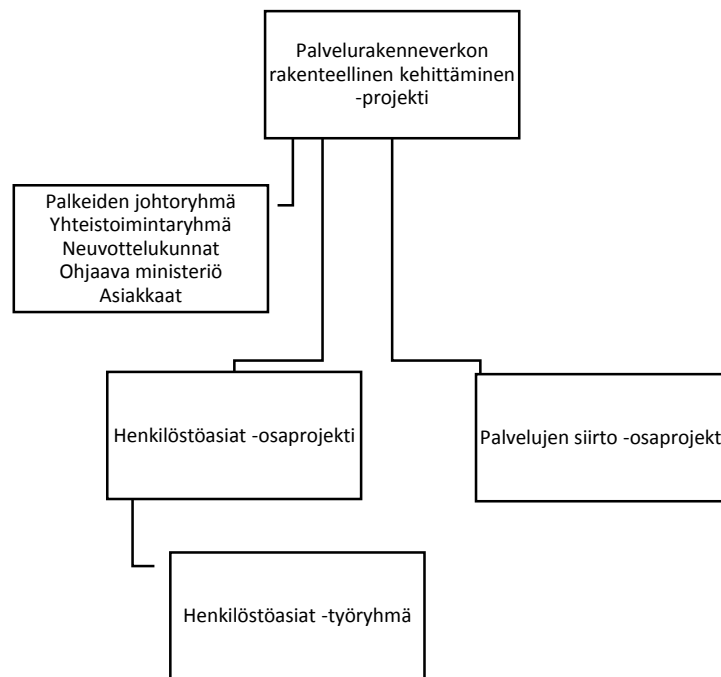
Tämän päätöksen sekä aiemman, syksyllä 2011 organisaation sisällä tehdyn selvityksen mukaisesti Palkeet ryhtyi kehittämään palvelutuotantorakennettaan ja teki kesäkuussa 2012 päätöksen kahden toimipisteen, Turun ja Kuopion lakkauttamisesta (Asettamispäätös 2012). Molemmat toimipaikat valittiin pienen kokonsa takia: mittakaavaetu jää toimipaikan pienuuden takia saavuttamatta ja pienen henkilöstömäärän takia toimipaikat ovat alttiita häiriötilanteille. Valintoja perusteltiin myös palvelujen siirtämisen helppoudella suhteessa muihin paikkakuntiin. (Yhteistoimintaryhmän kokous 2/2012.)

Projektilla tavoitellaan Palkeiden tuottavuuden parantamista, palvelujen yhtenäistämistä sekä valtionhallinnon vuoteen 2015 mennessä asettamien henkilötyövuosien vähentämistavoitteisiin pääsemistä (Palkeiden projektisuunnitelma 2012). Palkeiden palvelutuotannon rakennetta pyritään muuttamaan muutosprojektilla niin, että asiakkuudet hoidetaan vuoden 2015 jälkeen pääsääntöisesti samalta paikkakunnalta.

Muutoksen läpivientiä varten perustettiin Palveluverkon kehittäminen -projekti (Kuvio 9). Projektille on määritelty kolme tehtävää:

1. valmistaa henkilöstöä koskeviin tukitoimiin liittyvät Palkeiden päätökset, joita toteutetaan tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti valtion muutosturvan mukaisesti
2. suunnitella periaatteet ja toimenpiteet, miten asiakkuuksien ja/tai tehtävien siirto toteutetaan henkilöstöpoistumien myötä
3. luoda valmius siirtää palvelujen tuotanto Kuopiosta ja Turusta sekä vastaanottaa palvelujen tuotanto neljällä muulla paikkakunnalla. (Asettamispäätös 2012.)

Muutosprojekti on jaettu kahteen osaprojektiin: palvelujen siirto -projektiin ja henkilöstöasiat-projektiin. Muutoksen ohjausryhmänä toimii Palkeiden johtoryhmä ja muutoksesta informoidaan ohjaavaa ministeriötä ja neuvottelukuntia sekä asiakasta. Muutosta käsitellään myös yhteistoimintalain mukaisesti Palkeiden yhteistoimintatyöryhmässä. (Palkeiden projektisuunnitelma 2012.)



**Kuvio 9 Palkeiden muutosprojekti**

Tämä tutkimus tarkastelee Palkeissa tapahtuvaa muutosta erityisesti henkilöstöasiat-osaprojektin näkökulmasta. Henkilöstöasiat-osaprojektin työryhmään kuuluvat projektipäällikkö, henkilöstöpäällikkö, henkilöstökoordinaattori ja muita henkilöstöyksikön asiantuntijoita sekä muutostoitimipaikkojen esimiehet sekä henkilöstöjärjestöjen edustajat (Palkeiden projektisuunnitelma 2012). Muutosturvasäännösten mukaisesti Palkeisiin nimettiin muutoksen alussa henkilöstökoordinaattori (Haastattelu 2, projektipäällikkö Palkeet).

Palkeiden muutosta tarkastellaan tässä tutkimuksessa organisaation supistamisena, jonka yhtenä supistamistyyppinä nähdään Appelbaumin ym. (1999, 437) mukaan toimipisteen tai tuotantolinjan eliminointi, joka aiheuttaa henkilöstövaikutuksia. Supistamishanke on osa suurempaa palvelurakenteen uudelleenmuotoilua, joten Palkeiden toimipaikkojen lakkauttamiset voidaan nähdä olevan Farrelin ja Mavondon (2003) esittelemä uudelleensuuntautumisstrategian mukainen

supistamistilanne. Supistaminen pyritään hoitamaan niin sanotun luonnollisen poistuman eli eläköitymisten ja määräaikaisuuksien päättymisten sekä vapaaehtoisen siirtymisen kautta niin, että valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisesti irtisanomisilta vältyttäisiin. (Palkeiden projektisuunnitelma 2012.)

Muutoksen alussa muutoksenalaisia henkilöitä toimipaikoilla oli yhteensä 68 virkasuhteista henkilöä (Hankkeen toteutuksen työkalu 2013). Organisaation ensisijainen tavoite on sijoittaa henkilöt uusiin tehtäviin organisaation sisällä (Haastattelu 3, palvelupäällikkö Palkeet). Palkeiden tapauksessa organisaation muut toimipaikat sijaitsevat Valtion virkamieslain 5a pykälän mukaisen työssäkäyntialueen ulkopuolella, joten virkoja ei voida siirtää ilman virkamiehen suostumusta, vaan siirtyminen on vapaaehtoista. Henkilöitä, jotka eivät ole eläköitymässä tai halukkaita siirtymään Palkeiden muille toimipaikoille tuetaan muutosturvasäännösten mukaisin tukitoimin. Muutoksen alkuvaiheessa halukkuus siirtyä organisaation sisällä toiselle toimipaikalle on ollut vähäistä (Kenttäpäiväkirja 2013).

Palkeiden muutoksen aikajänne ulottuu kevästä 2012 vuoden 2015 loppuun. Tässä tutkimuksessa muutoksesta tarkastellaan sen ensimmäistä vaihetta kevästä 2012 vuoden 2013 loppuun eli muutoksen suunnittelua ja sen alkuvaiheen toteutusta.

## **7.2 Tavoitteet muutoksessa ja implementaatioissa**

Muutosturvan soveltamisen tarkastelu aloitetaan tässä tutkimuksessa implementaatiotutkimukselle tyypillisesti tarkastelemalla sitä, missä määrin tapausorganisaation tavoitteet ovat yhdenmukaisia muutosturvasäännösten tavoitteiden kanssa. Tavoitteiden kontekstia ja niiden heijastumista toimintaan pyritään kuvaamaan myös lyhyesti. Se, missä määrin toimeenpanevan tahon toimet ovat yhdenmukaisia niiden tavoitteiden ja menettelytapojen kanssa, jotka asetettiin päätöksessä, on myös yksi implementaatiotutkimuksen perinteisistä tarkastelukohteista (Sabatier 1986a, 22). Itse organisaation toimiin edetään tavoitteiden tarkastelun jälkeen.

Tavoitteiden määrittely on olennainen osa tätä tutkimusta myös siitä näkökulmasta, että tutkimuksen arviointikriteerinä käytetään toiminnan tarkoituksenmukaisuuden kriteeriä. Toimeenpanoa tarkastellaan siis tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta eli missä määrin

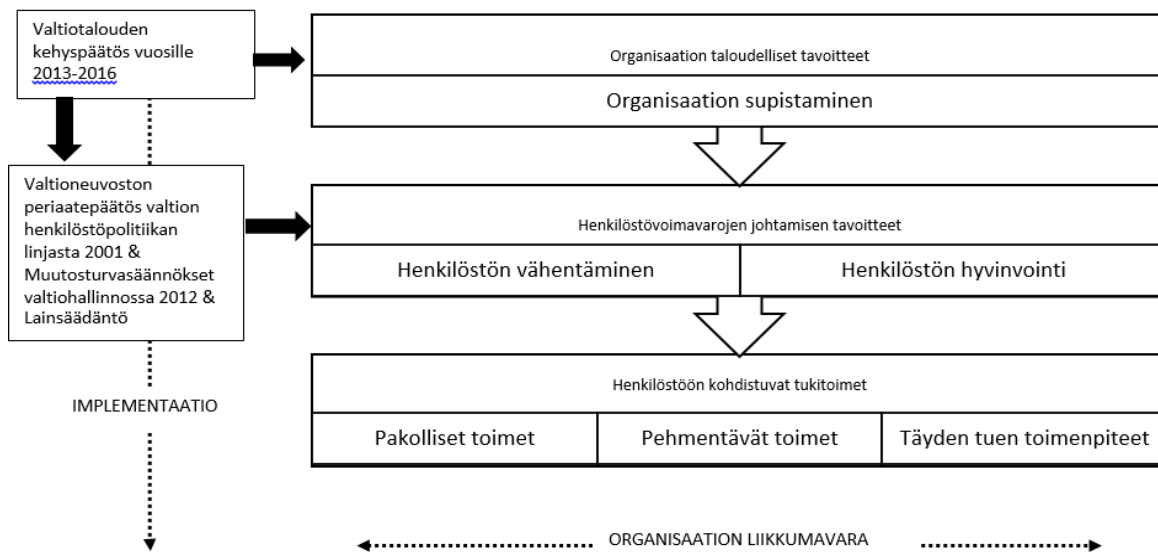
arvioinnin kohteena oleva julkinen toiminta on toteutettu suhteessa toimeenpanon tavoitteisiin ja muihin toimintaohjeisiin (Virtanen 2007, 89).

### **7.2.1 Henkilöstöpoliittisten ja taloudellisten tavoitteiden heijastuminen muutosturvaan**

Kuten edellä luvussa viisi on esitetty, valtioneuvosto on päättänyt periaatepäätöksessään valtion henkilöstöpolitiikan linjasta (2001) ja täydentänyt linjausta periaatepäätöksellä henkilöstön aseman järjestämisestä organisaatioiden muutostilanteissa sekä muulla muutosturvasäännöstyöllä (Säännöskokoelma 2013). Valtion henkilöstöpoliittiset linjaukset sekä muutosturvasäännöstö nähdään tässä tutkimuksessa osana institutionaalisen toimintaympäristön asettamia ehtoja, niiden laajempina kontekstina. Leinonen (2012) on määrittänyt institutionaalisen toimintaympäristön yhdeksi liikkumavaran pääulottuvuudeksi ja sen nähdään myös tässä tutkimuksessa asettavan organisaation toiminnalle tavoitteet sekä raamit, joiden sisällä toimia.

Institutionaalisten ehtojen lisäksi organisaation tavoitteisiin ja sitä kautta toimiin henkilöstön tukemisessa voidaan nähdä vaikuttavan organisaation taloudelliset tavoitteet. Luvussa 4.3.1 esiteltyyn Laakso-Mannisen mallin mukaisesti organisaation taloudelliset tavoitteet vaikuttavat sen henkilöstöjohtamisen tavoitteisiin ja edelleen henkilöstöön kohdistuviin toimiin muutoksessa. Näin ollen siihen, miten tapausorganisaatio eli Palkeet suunnittelee ja toteuttaa henkilöstöön kohdistuvia tukitoimia supistaessaan toimintaansa, voidaan nähdä vaikuttavan niin valtionhallinnon taloudelliset tavoitteet eli valtion vaikuttavuus ja tuloksellisuusohjelma, kuin vielä konkreettisemmin valtiontalouden kehyspäätös, johon Palkeidenkin supistamispäätös perustuu (Kuvio 10).

Valtion henkilöstöpoliittiset linjaukset ja sen asettamat tavoitteet voidaan näin ollen nähdä muutosturvasäännöstyön tavoitteiden ylätavoitteina, sillä muutosturvasäännöstöön kuuluva periaatepäätös (2012) on luotu täydentämään valtion henkilöstöpolitiikkaa. Näiden tavoitteiden tulisi implementaatioprosessin mukana heijastua organisaatiotasolle eli muutoksen suunnitteluun ja toteutukseen asti (Vilki 2009, 9).



**Kuvio 10 Tavoitteiden heijastuminen muutosturvaan (Laakso-Manninen 1998 mukailleen)**

Haastatteluaineistossa valtion henkilöstöpoliittisista linjauksista muutosturvan tavoitteiden yhteydessä nousi erityisesti hyvän työnantajakuvan toteuttaminen (Periaatepäättös 2001, 18) usein esille. Palkeiden palvelupäällikkö ja henkilöstöpäällikkö näkivät, että muutosturvasäännösten yhtenä tavoitteena on valtion harjoittama hyvä työnantajapolitiikka (Haastattelu 3, palvelupäällikkö & Haastattelu 4, henkilöstöpäällikkö Palkeet). Valtion henkilöstöpalvelut -yksikön HR-yhteyspäällikkö koki, että valtiolla on laajempi vastuu huolehtia työntekijöistään, kuin ”jollain kvartaalifirmalla” (Haastattelu 6, HR-yhteyspäällikkö Valtion henkilöstöpalvelut -yksikkö).

Valtion työmarkkinalaitoksen työmarkkinalakimiehen (Haastattelu 7, työmarkkinalakimies VTML) mukaan muutosturvasäännöstöä ja sen ohjeistusta on mietitty ”nimenomaan valtion strategisesta ja henkilöstöpolitiikan linjauksien näkökulmasta” ja toisaalta, että muutosturvan kattavuus ja sen ympärille luodut prosessit ovat osoitus siitä, kuinka vakavasti valtio velvoitteeseensa suhtautuu. Myös Valtion henkilöstöpalvelut -yksikön haastateltavat näkivät, että muutosturvasäännöstö ja sen tukitoimet kuvastavat sitä, että valtio haluaa olla aivan kärkitukija muutosturva-asioissa ja, että valtiolle on annetun ohjeistuksen myötä muovautunut yhteinen linja muutosjohtajuudessa (Haastattelu 6, HR-yhteyspäällikkö Valtion henkilöstöpalvelut -yksikkö).

Myös toiminnan arvolähtöisyys, eettisyys ja yksilön etu muutosturvasäännösten tavoitteina nousivat aineistosta esille. Valtioneuvoston periaatepäätöksen valtion henkilöstöpolitiikan linjasta (2001) mukaan julkinen toiminta on arvolähtöistä ja eettisesti korkeatasoista ja henkilöstöpolitiikan tavoitteena on arvoperustan ja perustaltaan yhtenäisen toimintakulttuurin vahvistaminen ja hyödyntäminen.

*Halutaan olla myös eettisesti korkeatasoisia ja pidetään yksilöstä huolta. Kyllä se minusta lähtee siitä ajatuksesta, että ihan yksilötasolla huolehditaan työntekijästä. Se perustuu siihen ja palvelee sitä tarkoitusta. (Haastattelu 7, työmarkkinalakimies VTML.)*

Palkeiden avainhenkilöt kokivat Palkeiden muutosjohtamisen olevan linjassa valtion muutosjohtajuuden kanssa. Henkilöstöpäällikön mukaan Palkeissa on tehty linjaus, jossa Palkeet on sitoutunut noudattamaan valtiovarainministeriön laatimia henkilöstöpoliittisia ohjeita ja tavoitteita (Haastattelu 4, henkilöstöpäällikkö Palkeet). Palvelutuotannon johtaja koki muutosjohtamisen linjausten raamittavan myös Palkeissa tapahtuvaa muutosjohtamista.

*Kyllä peruslähtökohta on, koska me olemme osa valtionhallintoa, niin me toteutamme ja noudatamme yhteisiä pelisääntöjä. Ne ovat meidän raamit ja se, miten me niitä noudatamme tässä osa-alueessa, niin kyllä uskon, että olemme ihan hyvä oppilas tällä luokalla. (Haastattelu 5, palvelutuotannon johtaja Palkeet.)*

Tavoitteiden heijastumista voidaan ulottaa Laakso-Mannisen mallin mukaisesti henkilöstöön kohdistuviin toimiin eli muutostukitoimenpiteisiin asti. Palkeiden henkilöstöpäällikkö koki, että Palkeiden omat henkilöstöpoliittiset linjaukset ovat näkyneet palvelurakennemuutoksen toteutuksessa. Tästä esimerkkinä johdon linjaukset siitä, mitä tukitoimia ja missä vaiheessa muutosta otetaan käyttöön ja missä laajuudessa. (Haastattelu 4, henkilöstöpäällikkö Palkeet ja Muutosturva Palkeissa 2012 ja 2013.). Myös palvelupäällikkö koki Palkeiden linjausten näkyvän toiminnan asteella:

*Kyllä ne periaatteessa ovat koko ajan siellä taustalla ja meillä on oma henkilöstöstrategia, joka on koko ajan siellä taustalla. Sen mukaisesti (tässä palvelurakennemuutoksessa) toimitaan, kuin on strategisesti linjattu. (Haastattelu 3, palvelupäällikkö Palkeet.)*

Voidaan katsoa, että Palkeiden avainhenkilöiden mukaan valtion henkilöstöpoliittiset linjaukset heijastuivat muutosjohtamiseen valtion toimintayksiköissä aina muutoksen toteuttamisen tasolle eli muutostukitoimenpiteisiin asti, kuten Laakso-Manninen tässä tutkimuksessa luvussa 4.3.1. esitellyssä kuviossa esittää. Myös valtionhallinnon asiantuntijoiden mukaan muutosturvasäännöksissä heijastuvat valtion henkilöstöpoliittiset linjaukset ja säännökset ovat niiden hengessä laadittu.

## 7.2.2 Tavoitteiden ja toimintatapojen yhtenäisyys

### 7.2.2.1 Yhtenäiset tavoitteet

Edellisessä alaluvussa tarkasteltiin sitä, miten muutosturvasäännöstön tavoitteissa heijastuvat Laakso-Mannisen mallin mukaisesti valtionhallinnon taloudelliset ja henkilöstöjohtamisen yleiset tavoitteet. Seuraavaksi tarkastelua jatketaan muutosturvasäännöstön ja organisaation omalle muutokselleen asettamien tavoitteiden vertaamisella. Edellä mainittujen tahojen tavoitteet löytyvät seuraavasta taulukosta (Taulukko 3).

Muutosturvasäännöstön tavoitteet	Palkeiden tavoitteet
<p>Periaatepäätöksessä määriteltyjen toimintatapojen tarkoituksena on turvata henkilöstön palvelussuhteiden jatkuvuus muutostilanteissa. Tavoitteena on, että taloudellisilla ja tuotannollisilla perusteilla tapahtuvat irtisanomiset voidaan rajoittaa koskemaan mahdollisimman pientä henkilömäärää tässä periaatepäätöksessä mainittuja toimintatapoja noudattaen. (Periaatepäätös 2012.)</p>	<p>Projektin tavoitteena on saada Kuopion ja Turun toimipaikan palvelutuotanto siirrettyä Palkeiden muille paikkakunnille kesäkuun 2015 loppuun mennessä. Henkilöstöä koskevat asiat pyritään hoitamaan valtion periaatepäätösten ja ohjeistuksen edellyttämällä tavalla ja hyvää henkilöstöpoliittista toimintatapaa noudattaen (Asettamispäätös 2012).</p> <p>Luonnollisen poistuman hyväksikäytöllä ja vapaaehtoisilla siirtymisillä tähdätään Turun ja Kuopion toimipaikkojen supistamiseen 2015 niin, että irtisanomisilta vältyttäisiin (Yhteistoimintaryhmän kokous 2/2012).</p>

### Taulukko 3 Muutosturvasäännöstön ja Palkeiden tavoitteet

Muutosturvasäännöstön kulmakiveen, valtioneuvoston periaatepäätökseen henkilöstön aseman järjestämisestä organisaatioiden muutostilanteissa (2012) tavoitteeksi on kirjattu muutostilanteissa irtisanomisuhanalaisen henkilöstön uudelleen sijoittuminen ja näin ollen irtisanomisten välttäminen. Periaatepäätöksen mukaan ensisijainen henkilöstöjohtamisen periaate on muutoksen alaisen henkilöstön ensisijaisuus rekrytointitilanteissa. Periaatepäätöksessä määriteltyjen toimintatapojen tavoite on turvata henkilöstön palvelussuhteiden jatkuvuus ja pitää irtisanomisten määrä mahdollisimman vähäisenä. Henkilöstön irtisanomisten välttäminen oli myös haastateltujen avainhenkilöiden, niin Palkeissa kuin valtionhallinnossakin, mielestä periaatepäätöksen ensisijainen tavoite (Haastattelut 1–7).

Palkeiden rakennemuutoksen tavoitteet ovat kesäkuussa 2012 annetun asettamispäätöksen mukaan saada Turun ja Kuopion toimipaikkojen palvelutuotanto siirrettyä Palkeiden muille paikkakunnille kesäkuun 2015 loppuun mennessä sekä pyrkiä hoitamaan henkilöstöä koskevat asiat valtionhallinnon periaatepäätösten ja ohjeistusten edellyttämällä tavalla ja hyvää henkilöstöpoliittista toimintatapaa noudattaen. Muutosta varten laaditun projektisuunnitelman mukaan supistaminen pyritään suorittamaan periaatepäätöksen mukaisesti irtisanomiset välttäen luonnollisen poistuman ja vapaaehtoisten siirtymien avulla (Yhteistoimintaryhmän kokous 2/2012).

Palkeiden muutosprojektin tavoitteita Palkeissa haastatellut avainhenkilöt kuvasivat kahdesta näkökulmasta. Yleisesti Palkeiden muutoksen tavoitteena pidettiin palvelurakenteen muutosta hallitusti ja taloudelliset tavoitteet saavuttaen. Henkilöstön näkökulmasta esiin nousi tavoite saada henkilöstö sijoitettua ensisijaisesti oman organisaation sisällä, muualle valtionhallintoon tai yksityisen sektorin palvelukseen eli henkilön uudelleen sijoittaminen.

*Tässä on kaksi tällaista. Toinen on se tehokkuus, tuottavuus, tuloksellisuus isona kuvana. Ja sitten toisaalta, kun se heijastuu henkilöstöön, niin minimoitaisiin ne ongelmat. (Haastattelu 2, projektipäällikkö Palkeet.)*

Tarkasteltaessa valtion muutosturvasäännöstön tavoitetta, Palkeiden muutosprojektilleen, erityisesti sen henkilöstöön kohdistamaa tavoitetta sekä Palkeissa haastateltujen avainhenkilöiden mielipidettä muutoksen tavoitteista, voidaan huomata, että tapausorganisaation asettamat tavoitteet ovat



yhdenmukaisia muutosturvasäännösten tavoitteisiin nähden. Molemmissa ensisijaiseksi tavoitteeksi on otettu irtisanomisten välttäminen ja henkilöstön aseman turvaaminen muutostilanteissa.

Tapausorganisaatiossa myös koettiin valtionhallinnon muutostilanteiden läpivientiin asettamat tavoitteet tarkoituksenmukaisiksi suhteessa Palkeiden muutosjohtajuuteen sekä omiin tavoitteisiin muutoksessa (Haastattelut 1-5). Koska tavoitteet olivat yhdenmukaiset, organisaatio ei ole hyödyntänyt muutosturvasäännösten tarjoamaa liikkumavaraa, vaan on suunnitellut ja toteuttanut muutostaan muutosturvasäännösten luomien suuntaviivojen mukaisesti.

### ***7.2.2.2 Yhtenäiset toimintatavat tavoitteiden saavuttamiseksi***

Valtion muutosturvasäännösten tarkoituksena on vahvistaa yhtenäiset toimintatavat valtionhallinnon organisaatioiden muutostilanteisiin. Yhtenäisiksi toimintatavoiksi periaatepäätöksessä mainitaan edellä luvussa viisi kuvattu vaiheittainen toimintatapa henkilöstön tukemisessa sekä tukitoimenpiteet, joilla valtio työntäjänä tukee henkilöstön aktiivisuutta uuden työpaikan löytämiseksi. (Periaatepäätös 2012, 9.)

Palkeissa henkilöstön tukemisessa on käytetty vaiheittaista toimintatapaa. Kaikille muutoksen alaisilla henkilöille on tarjottu mahdollisuutta siirtyä työskentelemään Palkeiden toisille toimipaikoille (Haastattelu 3, palvelupäällikkö Palkeet). Jos henkilö ei ole ollut halukas siirtymään, eikä hänelle Palkeiden tapauksessa ole mahdollista tarjota muita tehtäviä nykyisessä toimintayksikössä yksikön lakkaamisen vuoksi, henkilölle on tarjottu tarvittavat välineet ja opastus uuden työn etsimiseen valtion muista toimintayksiköistä työssäkäyntialueella. Palkeet tukee työn etsimistä erilaisin tukitoimin. (Muutosturva Palkeissa 2012 ja 2013.) Näihin tukitoimiin ja niiden käyttöön Palkeissa palataan vielä tarkemmin tässä analyysissä alaluvussa 7.4.

Yhtenäiset toimintatavat voidaan nähdä olevan keino tehostaa muutosturvasäännöksen asettamaa tavoitetta henkilöstön liikkuvuuden edistämiseksi. Valtion yhteiset pelisäännöt sekä niiden noudattamisen merkitys nousivat myös esiin haastatteluaineistosta. Yhteiset toimintatavat koettiin merkitykselliseksi erityisesti muutosturvasäännösten toimivuuden kannalta ja esimerkiksi Palkeiden henkilöstökoordinaattori koki, että yhteisiä pelisääntöjä noudattamalla henkilöstön uudelleen sijoittumista erityisesti valtion sisällä saataisiin tehostettua (Haastattelu 1, henkilöstökoordinaattori Palkeet).

Haastateltujen mielestä yhteiset toimintatavat eivät kuitenkaan vielä ole täysin jalkautuneet organisaatiotasolle, vaan ainakin käytännön toimissa kirjavuutta löytyy virastokohtaisesti. Valtion henkilöstöpalvelut -yksikön haastateltavat sekä VTML:n työmarkkinalakimies olivat sitä mieltä, että muutosturvasäännösten tunnettuus organisaatiotasolla on jo hyvä, mutta käytännön soveltamisessa syntyy ristiriitatilanteita. Tarkemmin näitä soveltamisen ongelmia kuvataan alaluvussa 7.3.3.

## **7.3 Muutosturvasäännösten soveltaminen muutoksen suunnittelussa**

Kuten alaluvussa 3.1.1 esitettiin, tämän tutkimuksen keskiössä on katutason byrokratian kuvaaminen, joka Winterin implementaatioanalyysimallin mukaisesti voidaan nähdä yhdeksi niistä avaintekijöistä, jotka määrittävät toimeenpanon tuloksia. Winterin mainitsemista avaintekijöistä myös organisaatioiden välisten verkostojen luonne sekä konfliktit ja neuvottelut toimeenpanoprosessissa nousivat vahvasti esiin havainnoista ja aineistosta, joten myös niiden vaikutusta organisaation toimeenpanoon sivutaan myöhemmin aineistoa analysoitaessa.

Muutosturvasäännösten soveltamista erityisesti henkilöstöön kohdistuvan muutoksen suunnittelussa tarkastellaan tässä tutkimuksessa seuraavien kolmen aineistosta esiin nousseen teeman kautta. Lopuksi arvioidaan näiden edellä mainittujen kohtien vaikutusta tutkimuksen pääkäsitteen eli organisaation liikkumavaran näkökulmasta.

1. Miten valtionhallinto tukee ja ohjaa toimintayksikköään muutoksen läpiviennissä ja muutosturvasäännösten implementaatiossa?
2. Millainen rooli muutosturvasäännöllä on organisaation henkilöstöön kohdistuvien toimien suunnittelussa muutostilanteessa ja miten se soveltuu organisaation supistamiseen?
3. Miten organisaatioiden välinen yhteistyö on vaikuttanut organisaation muutosturvasäännösten toimeenpanoon ja toimintaan muutoksessa?

### **7.3.1 Valtionhallinnon tuki ja ohjaus organisaation muutostilanteissa**

Teittisen (1985, 40) mukaan yksi toimeenpanoanalyysin tarkoitus on hahmottaa toimeenpanossa käytetty toimeenpanorakenne, joka taas auttaa rekonstruoimaan toimeenpanoprosessia ja kartoittaa siihen vaikuttavat toimijat. Valtionhallinnon antaman ohjauksen ja asiantuntija-avun voidaan nähdä

pyrkivän luomaan yhteisiä toimintatapoja muutostilanteissa valtion toimintayksiköihin ja näin ollen edistämään tavoitteiden saavuttamista. Seuraavaksi pyritään pelkistään esittämään toimijat, jotka tapausorganisaation näkökulmasta osallistuvat muutosturvasäännösten implementaatioprosessin toimeenpanovaiheeseen.

Periaatepäätöksen (2012) mukaan ”vastuu muutoksen toteuttamisesta on asianomaisella virastolla ja sitä ohjaavalla ministeriöllä ja erityisesti ministeriöllä on henkilöstön sijoittamisvastuu omalla hallinnonalallaan”. Vastuu muutoksen toteutuksessa on toimintayksiköllä itsellään yhdessä ohjaavan ministeriön kanssa. Kuitenkin, periaatepäätöksen mukaan organisaatioiden muutostilanteissa on tärkeää tehdä yhteistyötä tahojen kanssa, joissa on asiantuntijuutta muutoksen toteuttamiseen liittyen. Tällaisiksi tahoiksi periaatepäätöksessä mainitaan esimerkiksi Valtion henkilöstöpalvelut -yksikkö, sen ylläpitämä henkilöstökoordinaattoriverkosto sekä työ- ja elinkeinotoimistojen työnantajapalvelut. (Periaatepäätös 2012, 12.)

Projektisuunnitelmansa mukaan Palkeissa muutos viedään läpi valtiovarainministeriön (myöhemmin myös VM) ohjauksella noudattaen (Palkeiden Projektisuunnitelma 2012). Muutosprojekti esiteltiin 4.9.2012 valtiovarainministeriön alaisessa alueellistamisen koordinaatioryhmässä ja työryhmä kannatti Palkeiden esitystä Turun ja Kuopion toimipaikkojen lakkauttamisesta (Henkilöstöasiat-työryhmän kokous 2/2012). VM:lle varattiin myös mahdollisuus kommentoida muutosprojektia loka – marraskuussa 2012 ja projekti esiteltiin ohjaavalle ministeriölle joulukuussa 2012 (Yhteistoimintaryhmän kokous 6/2012). Henkilöstöasioista Palkeet raportoi valtiovarainministeriölle kerran vuodessa, mutta mitään virallista sopimusta raportoinnista ei ole (Sähköpostikeskustelu 10/2013) Lisäksi muutosta käsitellään lyhyesti osana tulosohejaa (Haastattelu 2, projektipäällikkö Palkeet).

Valtiovarainministeriöllä on tässä tutkimustapauksessa eräänlainen ”kaksoisrooli” muutoksen ohjauksessa ja tuessa. Valtiovarainministeriö toimii Palkeiden ohjaavana ministeriönä, mutta VM:n alaisuudessa toimii myös Valtion työmarkkinalaitos (VTML), jonka tehtävänä on valmistella ja huolehtia henkilöstöjohtamisen linjausten toteuttamisesta sekä tukea ja ohjata virastojen työnantajatoimintaa (Valtion työmarkkinalaitos 2013).

VTML:n työmarkkinalakimies kuvaileekin yksikkönsä roolia muutostilanteiden ohjauksessa ja tuessa ennen kaikkea asiantuntijarooliksi. Edellä mainitun mukaan asiantuntijan rooli valtion

muutosturvasäännöstön ohjauksessa ja tuessa ilmenee lainsäädännön tulkitsijana ja ohjeistuksen laatijana toimimisena sekä konsultoivana tahona toimimisena. Minään valvontatoimintaa harjoittavana tahona haastateltava ei kokenut Valtion työmarkkinalaitoksen varsinaisesti toimivan, vaikka sen tehtävänä onkin huolehtia henkilöstöjohtamisen linjausten toteuttamisesta. Työmarkkinalakimies ei myöskään näe muutosturvasäännösten ohjausta pelkästään hierarkkisena järjestelmänä, vaan myös verkostona, jossa tieto ja osaaminen liikkuvat molempiin suuntiin. (Haastattelu 7, työmarkkinalakimies VTML.)

Periaatepäätökseen on kirjattu Valtion henkilöstöpalvelut -yksikön rooli muutoksen ohjauksessa ja tukemisessa (Periaatepäätös 2012, 12). Periaatepäätöksen mukaan yksikkö tuottaa asiantuntijapalveluja sekä työkaluja muutoksenalaisten virastojen tarpeeseen. Valtion henkilöstöpalvelut -yksikkö kokee haastattelun perusteella koordinoivansa ohjausta muutosturva-asioissa ennen kaikkea verkostotoiminnan kautta. Verkostotoiminta on organisoitu niin hallinnonala- ja alueverkostoiksi kuin kaikki henkilöstökoordinaattorit kattavaksi verkostoksi. Verkostojen kautta Valtion henkilöstöpalvelut -yksikkö kouluttaa henkilöstökoordinaattoreita muutosturva-asioissa. He ovat myös luoneet organisaatioille työkaluja sekä muutoksen hallinnan käsikirjan muutoksen läpiviemiseksi. (Haastattelu 6 Valtion henkilöstöpalvelut -yksikkö ja haastattelu 7, VTML.)

Palkeet raportoi muutoksen toteuttamisesta ja sen henkilöstövaikutuksista myös Valtion henkilöstöpalvelut -yksikölle sähköisellä lomakkeella kaksi kertaa vuodessa, josta yksikkö tekee koonnin koko valtiosektorin osalta ja tiedottaa siitä hallinnonaloja. Palkeissa tehtyjen haastattelujen sekä havaintojakson perusteella selvisi, että Palkeet on hyödyntänyt muutoksen suunnittelussa ja hallinnassa Valtion henkilöstöpalvelut -yksikön tuottamaa materiaalia, muun muassa muutoksenhallinnan käsikirjaa sekä muutoksen hallinnan työkaluja muutoksen alkuvaiheessa. Palkeet on myös konsultoinut yksikköä ongelmatilanteissa ja raportoinut sille muutosturvan soveltamisessa ilmenneistä ongelmista. Palkeiden henkilöstökoordinaattori on myös osallistunut aktiivisesti koordinaattoriverkostojen toimintaan. (Kenttäpäiväkirja 2013, Haastattelu 1, henkilöstökoordinaattori Palkeet.)

Periaatepäätöksen (2012) mukaisesti Palkeet on ollut yhteydessä myös muutostoimipaikkojen työ- ja elinkeinotoimistoihin. TE-toimistoja on tiedotettu Palkeiden muutoksesta ja toimistot ovat käyneet kouluttamassa Palkeiden henkilöstöä muutosturvaan liittyvistä asioista sekä

aikuiskoulutuksesta. (Haastattelu 3, palvelupäällikkö Palkeet, Hankkeen vaiheistuksen työkalu 2013.) Palkeet on myös käyttänyt hyväkseen muita periaatepäätöksessä mainittuja asiantuntijatahoja muutoksensa läpiviennissä. Näiden lisäksi Palkeissa on käytetty ulkoista asiantuntija-apua työterveydenhuollon, muutuskoulutuksen ja eläkeasioiden saralla koulutettaessa muutostukipaikkakuntien henkilöstöä, esimiehiä sekä Palkeiden johtoa (Hankkeen vaiheistuksen työkalu 2013, Kenttäpäiväkirja 2013).

Kuten edeltä käy ilmi, Palkeet on periaatepäätöksen mukaisesti lähtenyt suunnittelemaan ja toteuttamaan muutosta itsenäisesti, siitä kuitenkin ohjaavalle ministeriölle raportoiden. Palkeiden avainhenkilöiden haastattelujen perusteella oman hallinnonalan eli valtiovarainministeriön ohjaus muutoksessa koettiin kuitenkin vähäiseksi tai se ei ainakaan heijastunut haastateltujen avainhenkilöiden toimintaan (Haastattelut 1–5, Palkeet). Henkilöstökoordinaattorin mukaan (Sähköpostikeskustelu 10/2013) valtiovarainministeriöltä ohjausta ei ole saatu muun kuin valtioneuvoston periaatepäätöksen ja sen soveltamisohjeiden sekä 1.10.2013 voimaan astunutta hallinnonalan menettelytapaohjeen muodossa, jota Palkeissa päästiin noudattamaan vasta muutoksen ollessa ajallisesti puolivälissä.

Edellä mainittu Valtion henkilöstöpalvelut -yksikön koordinoima henkilöstökoordinaattoriverkosto, jonka tulisi toimia muutosta toteuttavien organisaatioiden tukiverkoston ja informaation jalkauttajana, toimii Palkeiden henkilöstökoordinaattorin mukaan vielä heikosti (Haastattelu 1, henkilöstökoordinaattori Palkeet). Myös Valtion henkilöstöpalvelut -yksikön haastateltavat totesivat, että hallinnonalaverkostojen toiminnassa on vielä suuria vaihteluja. Henkilöstöyksikön asiantuntijoiden mukaan kuitenkin kaikki henkilöstökoordinaattorit yhteen kokoava verkosto, jonka kautta muutosturvasäännöksiä koskevaa informaatiota on jaettu, toimii jo tarkoituksenmukaisella tavalla. (Haastattelu 6, Valtion henkilöstöpalvelut -yksikkö.)

Huolimatta organisaation kokemuksesta hallinnonalaverkoston heikosta toimivuudesta, Palkeiden avainhenkilöt kokivat, että organisaatio saa tarvittaessa tukea muutoksensa suunnitteluun ja toteutukseen. Palkeiden muutosturvasäännöstön toimeenpanijat kokivat, että kynnys ottaa yhteyttä Valtion henkilöstöpalvelut -yksikköön on matala, ja että työmarkkinalaitoksen työmarkkinalakimiehet ovat organisaation käytettävissä ongelmatilanteissa (Haastattelu 1, henkilöstökoordinaattori Palkeet ja haastattelu 3, palvelupäällikkö Palkeet).

Voidaan katsoa, että avainhenkilöt Palkeissa sekä asiantuntijat ohjausta ja tukea antavista tahoista luottavat siihen, että virasto pystyy lähtökohtaisesti viemään muutoksensa läpi itsenäisesti ja kirjalliset ohjeet luovat ensisijaisesti virastoille yhtenäiset tavat toimia muutostilanteissa. Kuitenkin valmiuksia tukeen ja asiantuntija-apuun on ja myös Palkeissa koettiin, että tarvittaessa tukea, erityisesti haastavissa tilanteissa, on saatavilla: ”Kyllä uskoisin, että me saadaan tuki silloin kun tarvitaan. Nyt me osaamme itsenäisesti toimia tämän kokemuksen myötä.” (Haastattelu 3, palvelupäällikkö Palkeet.)

## **7.3.2 Muutosturvasäännösten rooli muutoksen suunnittelussa**

### ***7.3.2.1 Muutosturvasäännösten soveltuminen organisaation supistamiseen muutoksena***

Tämän tutkimusraportin luvussa 4.1. esiteltiin jo sitä, kuinka monenlaisia muutoksia organisaatioissa voi tapahtua. Muutosturvasäännöstössä ei ole tarkemmin määritelty, millaisiin muutoksiin muutosturvasäännöstöä sovelletaan. Periaatepäätöksen soveltamisohjeen mukaan siinä mainittuja toimintatapoja sovelletaan erilaisissa valtionhallinnon organisaation muutostilanteissa ja toimintatavat korostuvat erityisesti niissä muutoksissa, joissa on kyse tehtävien siirtymisestä henkilön työssäkäyntialueen ulkopuolelle (Soveltamisohje 2012, 16).

Valtion työmarkkinalaitoksen ja Valtion henkilöstöpalvelut -yksikön asiantuntijoiden mukaan muutosturvasäännöstö soveltuu monenlaisiin muutoksiin. Muutosturvasäännöstö koettiin myös kattavana ja ajan tasalla olevana. Muutostilanteiden määrä on valtionhallinnossa kasvanut viime vuosien aikana ja haastateltavat kokivat, että päivitetty periaatepäätös vastaa paremmin tähän haasteeseen kuin sen edellinen versio vuodelta 2006. (Haastattelu 5, Valtion henkilöstöpalvelut -yksikkö ja Haastattelu 6, VTML.)

Koska tässä tutkimuksessa muutosturvan soveltaminen tapahtuu supistuvan organisaation kontekstissa, voidaan muutosturvasäännösten ”soveltumisen” organisaation supistamiseen nähdä vaikuttavan siihen, miten organisaatio ko. säännöstöä muutoksessaan soveltaa. Kuten edellä esitellystä Laakso-Mannisen väitöstutkimuksesta (1998) käy ilmi, henkilöstön tukemista ja erilaisia henkilöstöön kohdistuvia tukitoimintoja pidetään organisaation supistamista tutkineiden piirissä organisaation supistamisen onnistumisen ja tavoitteiden saavuttamisen takia tärkeänä osana muutoksen läpivientiä. Organisaation supistamisen yhtenä erityispiirteenä voidaankin pitää henkilöstön tukemista ja sen merkityksen korostumista.

Kaikkien Palkeissa haasteltujen avainhenkilöiden mielestä muutosturvasäännösten tarjoamat raamit sekä toimintaohjeet eivät ainakaan muutoksen alkuvaiheessa aiheuttaneet ristiriitoja Palkeiden muutoksen eli organisaation supistamisen erityispiirteiden kanssa. Haastattelujen perusteella voidaan myös todeta, että Palkeissa henkilöstöön kohdistuneet muutostukitoimenpiteet, niin periaatepäätöksen mukaiset kuin Palkeiden omat toimet, koettiin vaikuttavina ja Palkeiden muutokseen nähden tarkoituksenmukaisina.

*Ovat [muutostukitoimet] minun mielestäni [tarkoituksenmukaisia]. On meillä tästä väkeä lähtenyt toista kymmentä toisten työnantajien palvelukseen. Kyllä minä koen, että tällä tukityöllä on ollut siihen osuutta. (Haastattelu 1, henkilöstökoordinaattori Palkeet.)*

*Turussahan tämä on minun mielestä näyttänyt siltä, että sillä on edellytykset noilla tukitoimilla hoitaa tätä. Siellähän on virkavapaat mukaan lukien pitkälti yli kymmenkunta henkilöä 45–50 henkilöstä poissa, sehän on prosentuaalisesti aika hurja kun nyt on vasta toista vuotta näitä käyty läpi. Jos parin seuraavan vuoden aikana lähtee saman verran, niin päästään, jos nyt ei ihan 50 % alkuperäisestä niin kuitenkin. Se minusta osoittaa sen, että kyllä niillä merkityksensä on. Ja sitten loppuvaiheessa, jos otetaan tämä irtisanoutumiskorvaus käyttöön, niin se tuottaa aika monta lisää siihen loppuun. (Haastattelu 2, projektipäällikkö Palkeet.)*

### **7.3.2.2 Muutosturvasäännökset suunnittelun lähtökohtana**

VTML:n työmarkkinalakimies näkee muutosturvaohjeistuksen ennen kaikkea ohjaavana ja neuvoa antavana. Edellä mainitun mukaan muutosturvasäännösten tehtävänä on tarjota organisaatiolle konkreettisia vastauksia ja neuvoja sen suhteen, kuinka muutosprosessi tulisi viedä läpi. (Haastattelu 7, työmarkkinalakimies VTML.)

Valtion henkilöstöpalvelut -yksikön asiantuntijoiden mukaan muutosturvasäännöstellä tulisi olla rooli henkilöstön tuen suunnittelussa muutostilanteissa (Haastattelu 6, Valtion henkilöstöpalvelut -yksikkö). Palkeissa koettiin, että muutosturvasäännöstellä on ollut suuri rooli muutoksen suunnittelussa ja säännökset ovat olleet Palkeissa henkilöstöön kohdistuvien toimien suunnittelun lähtökohtana (Haastattelut 1–5). Muutosturvasäännösten mukaisesti toimiminen on Palkeissa otettu

suunnittelun pohjaksi jo rakennemuutosprojektin asettamispäätöksessä (6.6.2012). Päätöksessä todetaan, että ”henkilöstöä koskevat asiat pyritään hoitamaan valtionhallinnon periaatepäätösten ja ohjeistusten edellyttämällä tavalla”.

Myös kaikki Palkeissa haastatellut avainhenkilöt totesivat, että muutosturvasäännökset ovat toimineet muutoksen henkilöstöön kohdistuvan osan suunnittelun lähtökohtana (Haastattelut 1–5 Palkeet). Palkeissa muutosturvasäännöstö käytiin johtoryhmän toimesta läpi heti muutoksen alkuvaiheessa ja ensimmäiset toimintalinjaukset luotiin niiden perusteella (Muutosturva Palkeissa 2012). Säännöksistä informoitiin myös henkilöstöä heti alusta lähtien (Haastattelu 2, projektipäällikkö Palkeet).

*Kyllähän ne olivat silloin osviittana ja otettiin heti käyttöön. Katsottiin, että mitä niissä on, että onko jotain sellaista, joka vaikuttaa, että meidän pitää muuttaa jotain. Ja olihan niissä jotain uusiakin juttuja, niissä tukitoimenpiteissä. (Haastattelu 2, projektipäällikkö Palkeet.)*

*Toihan on ollut meillä pohjana. Kuten sanoin, Palkeet hyödyntää niitä yhteisiä pelisääntöjä ja tähän on yksi yhteinen pelisääntö, joka on luotu. Ja sehän me otettiin silloin aikanaan pohjaksi ja kohta kohdalta käytiin läpi ja otettiin Palkeiden näkökulmasta, arvioitiin sitä tilannetta. Tuossa hengessä me tehdään sitä työtä. (Haastattelu 5, palvelutuotannonjohtaja Palkeet.)*

Toisaalta säännöstö nähtiin myös työmarkkinalakimiehen näkemystä tukien valmiina ”toimintaohjeena” muutoksen läpiviemiseksi, kuten projektipäällikkö Palkeista toteaa:

*Kyllä se minun mielestä aika pitkälti oli sellainen määräävä tekijä. Toisaalta, miksi lähteä suunnittelemaan jotain, jos jotkut ovat sen jo miettineet ja VM:n tai valtioneuvoston tasolla on tehty siitä päätös. Mitä siinä oikeastaan enempää pystyy miettimään. (Haastattelu 2, projektipäällikkö Palkeet.)*



### 7.3.3 Soveltamisen haasteena organisaatioiden välinen yhteistyö

Muutosturvasäännöstöä pidettiin siis Palkeiden muutokseen sopivana. Palkeissa haastatellut avainhenkilöt kokivat muutosturvasäännöstön myös lähtökohtaisesti selkeäksi ja helposti ymmärrettäväksi kokonaisuudeksi, jota oli helppo tulkita muutosta suunniteltaessa ja alkuvaiheen toteutuksessa (Haastattelut 1–5, Palkeet). Valtionhallinnon tasolla Valtion henkilöstöpalvelut -yksikön mukaan kuitenkin joitain tulkintaongelmia on herännyt ja niitä on käyty läpi muun muassa virastokoordinaattoripäivillä. Ongelmat ovat usein olleet yksittäisiä, yhtä organisaatiota ja sen muutosta koskevia, mutta niitä on tullut aika usein. (Haastattelu 6, Valtion henkilöstöpalvelut -yksikkö.)

Ongelmia ja haasteita muutosturvan soveltamisessa koettiin tapausorganisaatiossa kuitenkin enemmän käytännön tasolla. Erityisesti aineistosta, niin haastatteluista, havainnoista kuin dokumenteistakin, nousi muutosturvan soveltamisessa ongelmaksi virkajärjestelyjen sujumattomuus. Niin henkilöstön liikkuvuutta edistäneet henkilöt Palkeissa, Valtion henkilöstöpalvelu -yksikön haastateltu henkilökunta kuin Valtion työmarkkinalaitoksen lakimieskin nostivat esille periaatepäätöksen soveltamisen ongelmista kysyttäessä päällimmäisenä sen, etteivät virkasiirrot ole aina sujuneet muutosturvasäännöstön vaatimalla tavalla. (Haastattelut 1–7, Kenttäpäiväkirja, Turun rakennemuutoskokous 1/2012 & Kuopion rakennemuutoskokous 1/2012.)

Erityisesti siirtyviä virkamiehiä vastaanottavien virastojen asenteessa rekrytoida virkamiehiä koettiin olevan ongelmia, eivätkä virkasiirtoprosessit ole sujuneet toivotulla tavalla. Periaatepäätöksen ensimmäisen johtamisen periaatteen mukaisesti kaikki avoimeksi tulevat tehtävät tulisi ilmoittaa ensin virkajärjestelytoiminnossa, ennen kuin yleinen hakuilmoitus voidaan julkaista. Tämän jälkeen rekrytoivan viraston tulisi haastatella ensisijaisesti kaikki virkajärjestelyyn ilmoittautuneet tehtävän kelpoisuus- ja muut vaatimukset täyttävät hakijat. Ainoastaan perustellusta syystä haastattelun saa jättää tekemättä. Jos tästä joukosta ei sopivaa henkilöä löydy, virasto voi laittaa tehtävän yleiseen hakuun. (Periaatepäätös 2012, 10.)

Haastateltujen kokemuksen mukaan tehtävät lisätään virkajärjestelytoimintoon, mutta haastatteluja saatetaan jättää tekemättä ja tehtävä saattaa ilmestyä julkiseen hakuun ennen kuin virkajärjestelytoimintoa on voitu viedä prosessin mukaisesti loppuun saakka. Suurimmaksi

ongelmaksi haastateltavat kuitenkin kokivat sen, ettei muilla virastoilla ole mielenkiintoa rekrytoida uusia työntekijöitä virkajärjestelytoiminnon kautta.

*Tavallaan kyllä siellä tehdään, niin kuin periaatepäätöksessä sanotaan, mutta se asennemaasto, joka on siellä rekrytoijien päässä, se on tosi haastava. (Haastattelu 6, HR-asiiantuntija Valtion henkilöstöpalvelut -yksikkö.)*

*Tähän törmää jatkuvasti, että haetaan toimistosihteerä, oli mikä virasto hyvänsä, ja siinä tehtävällmoituksessa on tehtävät lueteltu, sen viraston tehtävät. No, sinne hakee jostain toiselta hallinnonalalta virkamies, ilmoittautuu siihen tehtävään ja lopputulema on se, että muistiossa sanotaan, että ei ole kokemusta vastaavista tehtävistä. Mutta eihän kellään ulkopuolisellakaan ole. Tavallaan ymmärrän senkin, että halutaan pitää kiinni niistä mahdollisista määräaikaisista henkilöistä, jotka ovat tehneet tätä työtä pitkän aikaa. Mutta jos on tällainen periaatepäätös olemassa, että valtion vakituinen henkilöstö halutaan pitää työssä, niin sehän on se ykköstähtäin. (Haastattelu 1, henkilöstökoordinaattori Palkeet.)*

*Sehän tässä on mielenkiintoista, että muutosvirasto... totta kai heillä on luonnollisesti halu saada sijoitettua, mutta sitä sijoittumista ei tapahdu, ellei tämä ympyrä toimi ja ne vastaanottavat tahot ole aktiivisia. Tuntuu, että se haaste on nimenomaan siellä päässä. (Haastattelu 6, HR-yhteyspäällikkö Valtion henkilöstöpalvelut -yksikkö.)*

Muutosturvasäännösten periaatepäätöksen ensimmäisen johtamisen periaatteen mukaan kaikkien valtion toimintayksiköiden on käynnistettävä rekrytointiprosessinsa selvittämällä virkajärjestelytoiminnosta, onko tehtävään tarjolla sopivaan muutoksen alaista henkilöstöä. Muutosturvasäännökset vaikuttavat tällä hetkellä valtion kaikkien toimintayksiköiden rekrytointiprosesseihin. O'Toolen (2012) viitaten, nämä toimijat on määräysvallan avulla pakotettu osallistumaan muutosturvasäännösten implementointiin.

O'Toolen (2012, 296) mukaan yhteinen tavoite ja mielenkiinto implementoitavaa toimintapolitiikkaa kohtaan on yksi merkittävä implementaatioon vaikuttava tekijä, jos toimeenpano vaatii usean organisaation yhteistyötä. Jos kaikki toimeenpanoon osallistuvat tahot eivät yhteistä tahtotilaa jaa, vaikuttaa se kaikkien osallistujien toimintaan negatiivisesti. Haastattelujen perusteella

muutosturvasäännösten toimeenpanijoille sekä toimeenpanoa tukeville tahoille on jäänyt kuva, että muutosturvasäännösten toimeenpanon, erityisesti henkilöstön uudelleensijoittamisen suhteen valtion muiden toimeenpanoyksiköiden toimijat eivät jaa tai hahmota muutosturvasäännösten yhteistä tavoitetta. Mielenkiinnossa ja erityisesti asenteessa koko muutostilanteita koskevaa prosessia kohtaan koettiin olevan parantamisen varaa:

*Varmaan on asenteessa parantamisen varaa ja varmaan on parantamista siinä, että tätä prosessia vaan hiotaan. Tehdään sellainen prosessi, että se ohjaa ihmiset siellä virastossa noudattamaan niitä pelisääntöjä ja huomaamaan ne edut siinä. (Haastattelu, 7 työmarkkinalakimies VTML.)*

Koska muutostukitoimenpiteiden tavoite on ennen kaikkea henkilöstön uudelleensijoittaminen ensisijaisesti valtionhallintoon, ja uudelleensijoittaminen edellyttää organisaatioiden välistä yhteistyötä valtion sisällä, yllättävää ei ehkä ole, että haastateltavat kokivat muutostukitoimenpiteiden vaikuttavuutta pystyttävän parantavan yhteistyötä tiivistämällä. Edellisestä lainauksesta käy myös ilmi, että muutosturvaan liittyvää säännöstöä laativa ja muokkaava taho kokee, muutosturvasäännösten ohjaamaa prosessia kehittämällä saadaan parannettua organisaatioiden kiinnostusta yhteisiä toimintatapoja kohtaan ja näin parannettua säännösten vaikuttavuutta.

Kuten edeltä voidaan huomata, organisaatio on kohdannut haasteita erityisesti yhteistyössä muiden organisaatioiden kanssa implementoidessaan valtion muutosturvasäännöstöä ja pyrkiessään sijoittamaan henkilöstöään periaatepäätöksen tavoitteen mukaisesti. Nämä haasteet uudelleensijoittamisessa voidaan nähdä myös organisaation liikkumavaraa rajoittavana tekijänä, sillä muiden toimijoiden passiivisuus estää muutoksen alaista organisaatiota toimimasta omien tavoitteidensa mukaisesti. Seuraavassa alaluvussa tarkastellaan organisaation liikkumavaraa muutoksen suunnittelussa tarkemmin.

#### **7.3.4 Organisaation liikkumavara muutosturvasäännösten soveltamisessa**

Tämän tutkimuksen yhtenä tarkoituksena on arvioida organisaation käyttämää liikkumavaraa soveltaessaan muutosturvasäännöstöä suunnitellessaan ja toteuttaessaan organisaation supistamista. Edellä muutosturvasäännösten soveltamista on kuvattu valittujen teemojen kautta ja seuraavaksi

teemojen tarkastelua tarkennetaan erityisesti koskemaan organisaation liikkumavaraa muutoksen suunnittelussa. Seuraavaan taulukkoon on koottu edellä käsitellyt tekijät, joiden avulla muutosturvan soveltamista organisaatiossa on tarkasteltu sekä niiden vaikutusta organisaation liikkumavaraan muutoksen suunnittelussa (Taulukko 4).

<b>Muutosturvasäännösten soveltaminen</b>	<b>Miten Palkeissa sovellettu?</b>	<b>Vaikutus organisaation liikkumavaraan</b>
Miten valtionhallinto tukee ja ohjaa toimintayksikköään muutoksen läpiviennissä ja muutosturvasäännösten implementaatioissa?	Palkeissa hyödynnetty valtionhallinnon tukea mm. konsultoimalla Valtion henkilöstöpalvelut -yksikköä. Myös muita kuin periaatepäätöksessä mainittuja asiantuntijatahoja käytetty. Palkeet myös raportoinut muutoksestaan periaatepäätöksen mukaisesti VM:lle	Palkeissa VM:n ohjaus ja vaikutus koettu vähäisenä, mutta oltu tyytyväisiä yhteistyöhön muiden yksiköiden kanssa sekä saatuun asiantuntija-apuun. Ohjausta ja tukea ei ole koettu organisaation liikkumavaraa rajoittavana. Vastuu muutoksen toteuttamisesta on lähtökohtaisesti virastolla itsellään.
Millainen rooli muutosturvasäännöllä on organisaation henkilöstöön kohdistuvien toimien suunnittelussa muutostilanteessa ja miten se soveltuu organisaation supistamiseen?	Muutosturvasäännöllä suuri rooli muutoksessa: käytettiin suunnittelun lähtökohtana. Muutosturvasäännösten koettiin soveltuvan organisaatio supistamiseen.	Muutosturvasäännösten roolia ei koettu liian vahvana. Säännösten koettiin antavan valmiit raamit ja toimintaohjeet muutoksen läpivientiin ja tukevan organisaatiota henkilöstöön kohdistuvan muutoksen suunnittelussa ja toteutuksessa.
Millaisia ongelmia organisaatio on kohdannut soveltaessaan muutosturvaa ja miten ne vaikuttavat organisaation toimintaan?	Soveltamisessa eniten ongelmia koettiin yhteistyössä valtionhallinnon muiden toimintayksiköiden kanssa.	Muiden toimijoiden passiivisuus häyttasi Palkeiden muutoksen toteutusta ja sen voidaan nähdä rajoittavan organisaation mahdollisuutta toteuttaa muutosturvasäännösten tavoitteita.

**Taulukko 4 Organisaation liikkumavara muutosturvasäännösten soveltamisessa**

Valtion ohjaus ja tuki organisaation muutostilanteiden läpivientiin ja muutosturvasäännösten soveltamiseen nähdään jo mainittujen säädösten ja päätösten lisäksi osana organisaation liikkumavaran institutionaalista toimintaympäristöä (Leinonen 2009). Muutosturvasäännösten mukaan päävastuu muutoksen toteuttamisesta on kuitenkin asianomaisella virastolla ja sitä ohjaavalla ministeriöllä (Säännöskokoelma 2013, 12). Myös tapausorganisaation avainhenkilöt, Valtion henkilöstöpalvelut -yksikön haastateltavat sekä työmarkkinalakimies näkivät, että vastuu muutoksen toteuttamisesta on lähtökohtaisesti toimintayksiköllä (Haastattelu 1–7).

Palkeissa haastatellut avainhenkilöt (Haastattelut 1–5, Palkeet) olivat kaikki sitä mieltä, että Palkeiden muutos on ennen kaikkea Palkeiden sisäinen muutos ja että Palkeilla on organisaationa liikkumavaraa suunnitella ja toteuttaa muutosta haluamallaan tavalla. Palkeissa ei koettu valtionhallinnon tai oman hallinnonalan ohjausta vahvaksi eikä varsinkaan organisaation toimintaa

rajoittavaksi. Valtionhallinnon tuki oli niin tapausorganisaation kuin muutosturvasäännöstössä mainittujen asiantuntijatahojen mielestä tarpeen vaatiessa annettavaa asiantuntija-apua, jota tulee itse osata pyytää (Haastattelut 1–7).

Myös VTML:n työmarkkinalakimies kokee, että valtion toimintayksiköillä on liikkumavaraa muutoksen suunnittelussa ja toteutuksessa. Hänen mukaansa muutosturvasäännöstö antaa neuvoja organisaatioille muutosprosessin suunnitteluun ja tarjoaa kehykset, joiden puitteissa virastot voivat hallita muutostilanteita. Haastateltavan mukaan virastotason toimija tarvitsee paremminkin tukea muutosprosessin läpiviennin suhteen (Haastattelu 7, työmarkkinalakimies, VTML). Myös Palkeissa koettiin, että raamit muutoksen suunnittelulle on valtionhallinnon toimesta muutosturvasäännöksillä ja lainsäädännöllä asetettu, mutta raamien sisällä organisaatiolla on liikkumavaraa toimia omalle organisaatiolleen sopivalla tavalla. Raameja ei siis koettu liian pakottaviksi (Haastattelu 5, palvelutuotannon johtaja Palkeet).

Valtion henkilöstöpalvelut -yksikössä huomautettiin organisaation liikkumavaran riippuvan myös muutoksen erityispiirteistä sekä aikajänteestä, jossa muutosta toteutetaan. Yksikön asiantuntijat näkevät liikkumavaran myös taloudellisessa kontekstissa: jos rahaa ei ole, organisaatiolla ei ole mahdollisuutta käyttää liikkumavaraa muutoksen läpiviennissä.

*Se varmaan riippuu muutoksesta. Jos muutos on esimerkiksi sellainen, että ensi vuodeksi ei ole palkkarahaa, niin liikkumavara on aika pieni. Pitää tehdä nopeasti päätöksiä, jotka ovat ikäviä ja niihin pitää sopeutua nopeasti. Saati, että henkilöstöä voitaisiin pitempiaikaisilla tukitoimilla viedä eteenpäin. Mutta sitten on sellaisia alueellistamispäätöksiä ollut, joissa on saatu lisääkin aikaa niiden toteuttamiseen ja niissähän voidaan tehdä sitten aika paljon. (Haastattelu 6, HR-yhteyspäällikkö Valtion henkilöstöpalvelut -yksikkö.)*

Leinonen on todennut väitöskirjassaan (2009), että liikkumavaraa organisaatioille löytyy niin kauan, kun kaikki on hyvin. Näin asian näkee myös Palkeiden muutosprojektin päällikkö, jonka mukaan Palkeilla on ollut organisaationa liikkumavaraa muutoksen suunnittelussa ja alkuvaiheen toteutuksessa, koska annettujen raamien sisällä on pysytty ja tuloksia on saatu aikaan.

*No onhan se niin, että meistähän se on kiinni. Me voisimme olla tosi passiivisia ja olla tekemättä juuri mitään, se on se toinen ääriä. Varmaan jostain VM:ltä tulisi kehotuksia, että teidän pitäisi ryhtyä tekemään sille asialle jotain, kun teiltä kahden vuoden päästä loppuu kaksi toimipaikkaa, jos me oltaisi annettu sen vaan mennä sillä tavalla, että joo kyllähän tässä jotain tapahtuu. Nyt kun me teemme asioita VM:n päätöksen sisällä ja puitteissa, kuitenkin aika aktiivisesti loppujen lopuksi henkilöstöön nähden, niin minun mielestäni se on ihan ok. (Haastattelu 2, projektipäällikkö Palkeet.)*

Jos tämän luvun analyysissä käytettyjä teemoja tarkastellaan vielä yksinkertaistetusti implementaatiotutkimuksen peruskysymyksen, eli tavoitteiden saavuttamisen kautta, voidaan todeta, että edellä käsitellyistä teemoista valtionhallinnon tuen ja ohjauksen sekä muutosturvasäännösten roolin tarkastelun voidaan nähdä luovan kuvaa tekijöistä, jotka tukevat organisaatiota valtionhallinnon asettamiin tavoitteisiin pääsemiseksi. Organisaatioiden välistä yhteistyötä toimeenpanossa on haluttu tässä tutkimuksessa tarkastella taas päinvastaisesta syystä eli tekijänä, joka vaikeuttaa organisaation tavoitteiden saavuttamista.

## **7.4 Henkilöstön tukeminen muutoksessa**

### **7.4.1 Henkilöstön tukeminen supistuvassa organisaatiossa**

Kuten tätä tutkimusta varten tehdyssä kirjallisuuskatsauksessa käy ilmi, Iverson ja Zatzick (2011) pitävät henkilöstön tukemista organisaatiota supistettaessa, erityisesti asiantuntijaorganisaatioissa, merkittävänä organisaation tuottavuuden kannalta. Myös Labib ja Appelbaum (1993) toteavat tutkimuksessaan, että henkilöstön tukeminen on yksi merkittävä tekijä organisaation supistamisen onnistumisessa. Tästä syystä myös tässä tutkimuksessa muutosturvasäännösten mukainen henkilöstön tukeminen muutostilanteessa otetaan erityisen tarkastelun alle.

Henkilöstön tukeminen osana muutostilanteita ja tukemisella tavoiteltava irtisanomisten välttäminen määritellään myös muutosturvasäännöstyössä. Muutosturvasäännöstyössä kuuluvassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä mainitaan, että periaatepäätöksessä määritellyillä yhtenäisillä toimintatavoilla pyritään tukemaan muutoksen kohteena olevan henkilöstön uudelleensijoittumista työelämään ja ensisijaisesti valtionhallintoon. Periaatepäätöksen soveltamisohjeen mukaan

muutosturvatoimenpiteillä tarkoitetaan työnantajan velvollisuutta tukea henkilöä sijoittumisessa ja henkilön omaa aktiivista hakeutumista uusiin tehtäviin. (Soveltamisohje 2012, 11.)

Palkeiden palvelurakennemuutoksessa henkilöstön tukemisen suunnittelu ja toteutus on organisoitu henkilöstöasiat-osaprojektiin, jonka tavoitteena on valmistella henkilöstöä koskeviin tukitoimiin liittyvät Palkeiden päätökset, selvittää konkreettisella tasolla esimerkiksi henkilöstön eläkepolkuihin liittyvät mahdollisuudet sekä sopia työnjaosta, aikataulusta sekä vastuun jakamisesta vastuuhenkilöille. (Palkeiden projektisuunnitelma 2012). Henkilöstöasiat-osaprojektin työryhmän kokouksissa suunnitellaan ja käsitellään Palkeiden henkilöstöön kohdistuvat toimenpiteet (Kenttäpäiväkirja 2013, Henkilöstöasiat-työryhmän kokous 1 & 2/2012).

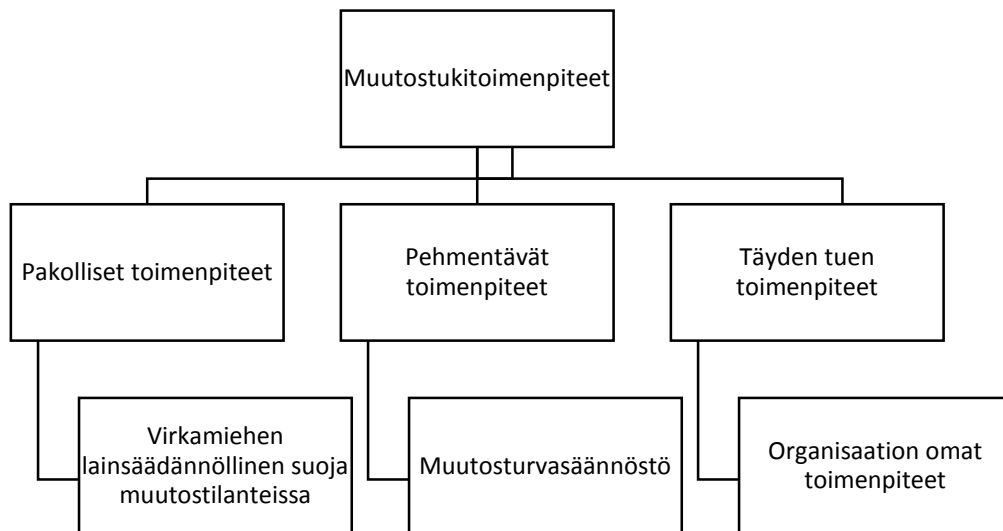
Tutkijan havaintojakson sekä Palkeiden avainhenkilöiden kokemusten perusteella voidaan todeta, että Palkeissa muutoksen suunnittelijat ja toteuttajat kokivat henkilöstön tukemisen merkitykselliseksi muutostilanteissa (Kenttäpäiväkirja 2013). Palkeissa henkilöstön koettiin olevan muutoksessa erityisasemassa, koska ”muutos kohdistuu ihmisiin” (Haastattelu 4, henkilöstöpäällikkö Palkeet). Palkeiden avainhenkilöt näkivät, että henkilöstö on otettu hyvin huomioon muutoksessa, ja että muutosta on suunniteltu ”henkilöstö edellä” (Haastattelu 1, henkilöstökoordinaattori Palkeet). Palkeiden muutosprojektin päällikkö pohdiskeli jopa, onko henkilöstön tukemisessa saavutettu jo rajat:

*Mietin, että voidaanko henkilöstöä enää enempään ottaa huomioon tällaisessa hankalassa tilanteessa, kun mitä Palkeissa tällä hetkellä tehdään sitä työtä. (Haastattelu 2, projektipäällikkö Palkeet.)*

#### **7.4.2 Muutostukitoimenpiteet Palkeissa**

Organisaatiota supistettaessa henkilöstön tuetaan usein erilaisten tukitoimintojen tai – ohjelmien avulla. Laakso-Mannisen väitöskirjassaan (1998, 160) esittelemää mallia on käytetty pohjana myös tämän tutkimuksen tapausorganisaation tukitoimien jaottelussa. Laakso-Mannisen mukaan henkilöstöä tukevat muutostukitoimenpiteet voidaan jaotella kolmeen tyyppiin: pakollisiin muutostukitoimiin, pehmentäviin muutostukitoimiin ja täyden tuen muutostukitoimiin.

Pakollisiin muutostukitoimiin nähdään tässä tutkimuksessa kuuluvan lainsäädännön virkamiehelle takaama suoja organisaatioiden muutostilanteissa, joka on esitelty tässä tutkimusraportissa luvussa 5.2. Pehmentävinä muutostukitoimenpiteinä nähdään muutosturvasäännösten määrittävät toimenpiteet, joiden velvoittavuus ei ole lainsäädännön luokkaa, ja jotka nähdään lainsäädäntöä täydentävänä muutosturvana. Täyden tuen muutostukitoimiksi katsotaan tässä tutkimuksessa organisaation toimenpiteet, jotka ovat laajempia kuin edellä mainitut toimenpiteet tai ovat niiden ulkopuolelta. (Kuvio 11.)



**Kuvio 11 Muutostukitoimien jaottelu (Laakso-Manninen 1998 mukailleen)**

Seuraavaksi tarkastellaan, mitä tukitoimia organisaatio on muutoksen alkuvaiheessa ottanut käyttöönsä tukiessaan henkilöstöään organisaatiota supistettaessa. Pakolliset ja pehmentävät toimenpiteet nähdään tässä valtionhallinnon asettamana raamina julkisen sektorin toimintayksikön muutoksen suunnittelulle. Koska tämän tutkimuksen tarkoituksena on arvioida organisaation liikkumavaraa implementaatiossa, huomio kohdistetaan siihen, onko organisaatio ottanut ylipäätään käyttöönsä muutoksensa alkuvaiheessa muutosturvan mukaisia muutostukitoimia ja onko se käyttänyt muita toimintoja henkilöstöä tukiessaan.

#### **7.4.2.1 Muutosturvasäännösten mukaiset tukitoimenpiteet**

Muutosturvasäännösten mukaisiin tukitoimenpiteisiin kuuluvat valtionneuvoston periaatepäätöksen (2012, 23) mukaan muun muassa virkasiirrot, toimintayksiköiden välinen yhteistyö



virkejärjestelyissä, uudelleen kouluttaminen, virkavapaus, joustavat työaikajärjestelyt, tietotekniikan hyödyntäminen, kannustimet henkilöstön hakeutumiseen muiden työnantajien palvelukseen, irtisanoutumiskorvaus sekä riittävät henkilöstöresurssit tukitoimenpiteiden järjestämiseen. Oheiseen taulukkoon (Taulukko 5) on kerätty muutosturvasäännösten mukaiset tukitoimenpiteet sekä tietoa siitä, miten Palkeissa ne on otettu käyttöön.

<b>Muutosturvasäännösten mukaiset muutostukitoimenpiteet</b>	<b>Otettu käyttöön Palkeissa</b>
Virkasiirrot ja toimintayksiköiden välinen yhteistyö virkejärjestelyissä	Virkasiirtoja tehty ja Palkeet on mukana henkilöstökoordinaattoriverkostoissa.
Kannustimet henkilöstön hakeutumiseen muiden työnantajien palvelukseen	Palkeissa mahdollisuus käyttää työaikaa työpaikkojen ja virkejärjestelytoiminnon selailuun sekä käydä työhaastatteluissa.
Virkavapaus	Myönnetty alusta lähtien henkilöille mm. uusien työpaikkojen koeajan ajaksi.
Joustavat työaikajärjestelyt	Mahdollisuus tiivistetyn työajan käyttöönottoon tulevaisuudessa. Uudelleensijoittumista edistävää koulutusta varten voidaan tehdä joustavia työaikajärjestelyjä.
Tietotekniikan hyödyntäminen	Virkakortit sekä virkakortinlukijat kaikkien käytössä ja niiden käytöstä koulutettu henkilökuntaa. Henkilöstöä koulutettu HELI-rekryointijärjestelmän käytöstä.
Uudelleen kouluttaminen	Työmarkkinakelpoisuutta parantavaan koulutukseen voi käyttää enintään kuusi työpäivää vuodessa.
Riittävät henkilöstöresurssit tukitoimenpiteiden järjestämiseen	Muutosprojektille nimetty projektipäällikkö ja henkilöstökoordinaattori. Muutoshanke projektoitu ja jaettu osaprojekteiksi.
Työhallinnon palvelut	Palkeista informoitu TE-toimistoja organisaation tilanteesta, TE-keskuksista luentoja muutosturvasta ja aikuiskoulutusmahdollisuuksista.
Muuttokustannukset	Korvataan Palkeissa VES:n mukaisesti .
Irtisanoutumiskorvaus	Ei vielä käytössä Palkeissa.

**Taulukko 5 Muutosturvan mukaiset tukitoimenpiteet Palkeissa**

Palkeissa muutostukitoimenpiteiden käyttöönotossa on käytetty vaiheittaista toimintatapaa, jossa tukitoimia otetaan käyttöön ja laajennetaan muutoksen etenemisen myötä (Haastattelu 5, palvelutuotannon johtaja Palkeet). Palkeiden johtoryhmä on linjannut tukitoimien käyttöönotosta 24.9.2012 ja linjausta on tarkistettu ja tukitoimia laajennettu ensimmäisen kerran 4.3.2013 (Muutosturva Palkeissa 2013).

Muutoksen ensimmäisessä vaiheessa Palkeissa on johtoryhmän päätöksellä otettu käyttöön tuki uusien tehtävien löytämiseksi, joskin sijoittumista Palkeiden muille toimipaikoille pidetään ensisijaisena vaihtoehtona (Yhteistoimintaryhmän pöytäkirja 2/2012). Heti alusta lähtien

henkilöstölle on myös myönnetty enintään kolmen vuoden mittaisia virkavapauksia, esimerkiksi koeajan ajaksi, toisen työnantajan palvelukseen siirtymiseen. Myös virkasiirtoja valtionhallinnon toimintayksikköjen välillä on tapahtunut. (Kenttäpäiväkirja 2013.)

Henkilöstö on myös saanut käyttöönsä virkakorttien lukijat virkajärjestelypaikkojen selailua varten ja henkilöstöä on avustettu ansioluetteloiden laatimisessa valtion rekrytointijärjestelmä HELI:in (Turun rakennemuutoskokous 2/2013). HELI-järjestelmän ja virkakorttien käyttäminen voidaan nähdä myös periaatepäätöksen mukaisena tietotekniikan hyödyntämisenä muutostilanteissa.

Uudelleen kouluttautuminen on tukitoimista aiheuttanut eniten keskustelua niin johdon kuin henkilöstönkin keskuudessa. Palkeiden johtoryhmän ensimmäinen linjauksen mukaan ”henkilöstön uudelleensijoittumista edistävää koulutusta varten voidaan tehdä joustavia työaikaatkaisuja”. Tätä kuitenkin Palkeissa henkilöstön pyynnöstä laajennettiin keväällä 2013 niin, että työmarkkinakelpoisuutta parantavaan koulutukseen on mahdollista käyttää palvelupäällikön harkinnan mukaan enintään kuusi työpäivää vuodessa. (Muutosturva Palkeissa 2013, Kenttäpäiväkirja 2013.)

Joustavista työaikaatkaisusta Palkeissa ei vielä ole otettu käyttöön muutoksen johtaminen ja muutosturva valtionhallinnossa -päätöksen mukaista mahdollisuutta etätöhyön. Työajasta sen sijaan saa johtoryhmän linjauksen mukaan käyttää aikaa valtion rekrytointijärjestelmän sekä työhallinnon työnhakujärjestelmän selailuun, työpaikkahakemusten täyttämiseen sekä työpaikkahaastatteluissa käymiseen (Muutosturva Palkeissa 2, 2013).

Periaatepäätöksessä muutosorganisaatioita kehoitetaan käyttämään valtion sisäisten yhteistyötahojen asiantuntijuutta hyväksi muutoksen toteuttamisessa. Kuten edeltä käy ilmi, Palkeet on käyttänyt hyväkseen näiden tahojen asiantuntijuutta muutoksensa alkuvaiheessa. Näiden lisäksi Palkeet on käyttänyt ulkoisia asiantuntijoita muun muassa kouluttaessaan niin johtoa, esimiehiä kuin henkilöstöäänkin muutoksesta eri näkökulmissa (mm. Palveluverkon rakenteellinen kehittäminen aloituskokous 2012 ja Kuopion rakennemuutoskokous 2/2013).

Muutoksen johtaminen ja muutosturva valtiolla -päätöksessä muutosturvatoimenpiteitä täydennetään vielä työhallinnon palveluilla, verotuksellisilla tukitoimilla sekä valtionyhteisöehtosopimuksen mukaisella muuttokustannusten korvaamisella (Päätös 2012, 32–33).

Palkeissa näistä käytössä olivat johtoryhmän linjauksen mukaan kaikki, joskaan muutoksen alkuvaiheessa näiden käyttäminen ei vielä ole ollut ajankohtaista (Muutosturva Palkeissa 2013). Myöskään irtisanomiskorvauksen käytössä Palkeissa ei päätöstä vielä ole tehty.

Kuten edeltä voidaan huomata, Palkeet on ottanut käyttöönsä suurimman osan muutosturvan mukaisista muutostukitoimista tai tehnyt päätöksen käyttöönotosta jo muutoksen alkuvaiheessa. Palkeissa koettiin, että muutostukitoimet ovat olleet sopivia Palkeiden muutoksen läpivientiin (Haastattelut 1–5, Palkeet). VTML:n työmarkkinalakimiehen mukaan muutosturvasäännöstössä mainitut tukitoimet tulisikin nähdä työkalupakkina, josta valitaan oikea työkalua aina kyseistä muutosta ja muutoksen vaihetta kohti (Haastattelu 7, työmarkkinalakimies VTML).

#### *7.4.2.2 Muutosturvaa laajentavat muutostukitoimenpiteet*

Laakso-Mannisen (1998) mallia mukaillen organisaatiossa lainsäädännön velvoitteiden sekä muutosturvasäännöstön asettamien toimenpiteitä laajentavat tai niiden lisäksi tehdyt tukitoimenpiteet nähdään tässä tutkimuksessa henkilöstölle täyden tuen antavina toimintoina (full support actions).

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä mainitut tukitoimet ovat esimerkkiluettelo käytettävissä olevista tukitoimista organisaation muutostilanteessa. Periaatepäätöksen soveltamisohjeissa (Soveltamisohjeet 2012, 24) mainitaan, että toimintayksikkö voi suunnitella myös muita kuin päätöksessä lueteltuja tukitoimia edellyttäen, että ne edistävät henkilön aktiivista hakeutumista ja sijoittumista uuteen työpaikkaan. Tämän lisäksi tukitoimien käyttäminen on tapahduttava organisaation toimivallan puitteissa, niille on löydettävä rahoitus käytettävissä olevista määrärahoista ja tukitoimista on aina neuvoteltava asianomaisen ministeriön kanssa. (Soveltamisohjeet 2012, 24.)

Myös Palkeissa suunniteltiin ja otettiin muutoksen alkuvaiheessa käyttöön muutosturvasäännöstöä täydentäviä tukitoimia. Palkeiden muutoksen alkuvaiheessa käyttöön otetut muutosturvasäännöstön mukaiset tukitoimet, niitä laajentavat tukitoimet sekä organisaation omat tukitoimet on listattu seuraavaan taulukkoon (Taulukko 6), joista laajentavat ja omat tukitoimet esitellään seuraavaksi.

Virkasiirtojen toteutumista ja toimintayksikköjen välistä yhteistyötä tuettiin Palkeissa virallisen yhteistyön lisäksi avoimien ovien päivällä Kuopiossa, jossa uusien toimitilojen lisäksi muille paikallisille organisaatioille esiteltiin Kuopiossa rakennemuutoksen myötä vapautuvaa työvoimaa ja pyrittiin näin tukemaan henkilöstön uudelleen sijoittumista. Vapautuvaa työvoimaa ”markkinointiin” myös molemmilla paikkakunnilla niin sanotuilla liikkuvuuskirjeillä, joilla julkisen ja yksityisen sektorin organisaatioita tiedotettiin Palkeiden toimipaikkojen lakkauttamisesta ja kannustettiin ottamaan vapautuva henkilöstö huomioon tulevissa rekrytoinneissa. (Kenttäpäiväkirja 2013.)

Henkilöstön työmarkkinakelpoisuutta Palkeissa pyrittiin parantamaan antamalla henkilöstölle mahdollisuus laajentaa osaamistaan ristiin talous- tai henkilöstöhallinnon palveluryhmien tehtävissä. Työnhaussa Palkeissa on työhallinnon tarjoamien palvelujen lisäksi henkilöstöä kannustettu järjestämällä organisaation sisäistä työhaku- ja CV:n laadintakoulutusta. Myös vuokratyötä välittävä organisaatio on ollut Palkeiden muutospaikkakunnilla esittelemässä toimintaansa. (Kenttäpäiväkirja 2013.)

Niin sanottuina Palkeiden omina tukitoimina voidaan nähdä eläkemutospolkujen selvittäminen ja Kevan järjestämä eläkeinfo muutostoimipaikkojen henkilöstölle. Organisaatio ei ole veloitettu informoimaan henkilöstöä eri eläkemahdollisuuksista, mutta Palkeissa henkilöstöä eläkemahdollisuuksien selvittämistä haluttiin tukea tarjoamalla heille mahdollisimman paljon informaatiota eri eläkemahdollisuuksista (Kenttäpäiväkirja 2013). Eläkemutospolkujen selvittäminen voidaan nähdä myös organisaation luonnollisen poistuman määrän tehostamisena.

Työterveyshuollon kanssa Palkeilla on ollut yhteistyötä niin työterveyspsykologin luentojen kuin kuukausittaisten työterveydenhuollon vastaanottojen muodossa muutospaikkakunnilla (Turun rakennemuutoskokous 3/2013, Kuopion rakennemuutoskokous 4/2013). Henkilöstölle on haluttu antaa myös henkilökohtaista tukea työterveyshuollon järjestämän tuen lisäksi järjestämällä vapaaehtoisia muutoskeskusteluja, joissa henkilöstöllä on ollut mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti muutoksesta sitä suunnittelevien ja toteuttavien henkilöiden kanssa. Henkilöstöasiat-työryhmän jäsenet ovat myös kuukausittain vierailleet muutospaikkakunnilla tiedottamassa muutokseen liittyvistä asioista ja toimista. (Kenttäpäiväkirja 2013.)

Palkeiden omia muutostukitoimenpiteitä suunniteltiin henkilöstöasiat-työryhmän keskuudessa ja myös henkilöstöltä saatiin ideoita tukitoimenpiteiden toteuttamiseen. Palkeissa oli keväällä 2013 palkattuna lisäapuna muutoksen läpiviemiseen osa-aikainen assistentti, joka avusti muutosprojektin henkilöstöasiat-työryhmää muutostukitoimien suunnittelussa ja toteutuksessa ja oli jäsenenä henkilöstöasiat-työryhmän tapaamisissa. (Kenttäpäiväkirja 2013.)

Motiivina omien muutostukitoimien taustalla voidaan nähdä Palkeiden haastatteluista jo esiin nostettu henkilöstön merkityksen korostaminen. Muutoksen suunnittelijat ja toimeenpanijat korostivat henkilöstön asemaa muutoksen suunnittelussa ja sitä, että henkilöstä Palkeissa pyritään tukemaan kaikin mahdollisin keinoin tavoitteeseen eli irtisanomisten välttämiseen pääsemiseksi. Eri vaihtoehtoja on mietitty avoimesti ja jatkuvasti muutoksen edetessä. Myös muutoksenalaisten henkilöiden suuri määrä on saanut Palkeet tehostamaan tukitoimien käyttöä (Haastattelu 3, palvelupäällikkö Palkeet).

*Ainahan sitä voi tehdä enemmän kun tässä [muutosturvasäännöksissä] on sanottu, koska ei ole mitään mieltä sitten taas jättää oman onnensa nojaan sellaisia henkilöitä, jotka ilman omaa syytään joutuvat takaisin siihen samaan tilanteeseen. Toki heidät täytyy ottaa takaisin siipien suojaan, eihän siinä ole mitään epäselvää. (Haastattelu 1, henkilöstökoordinaattori Palkeet.)*

*(--) olemme miettineet, että mitä vaihtoehtoja voisi olla. Olemme miettineet, mitä olemme aiemmin tehneet ja millä me saataisiin henkilöstölle kontaktia paikallisiin yrityksiin, ei pelkästään julkiselle alalle vaan myös yrityksiin. Kaikkea tällaista olemme miettineet ihan avoimesti. (--) Nämähän eivät maksa kauheasti. Se on sitä työtä ja koordinointia, mitä me tehdään, mutta jos näistä on apua yhdellekin, siitä on apua meille. (Haastattelu 3, palvelupäällikkö Palkeet.)*

<b>Muutosturvasäännöstön mukaiset muutostukitoimenpiteet</b>	<b>Otettu käyttöön Palkeissa (luvussa 7.4.2.1)</b>	<b>Muutosturvaa laajennettu (luvussa 7.4.2.2)</b>
Virkasiirrot ja toimintayksiköiden välinen yhteistyö virkajärjestelyissä	Virkasiirtoja tehty ja Palkeet on mukana henkilöstökoordinaattoriverkostoissa	Muille muutostoihipaikkakuntien virastoille järjestetty mahdollisuus tutustua muutosturvan toimintaan ja työvoimaan avoimien ovien päivässä.
Kannustimet henkilöstön hakeutumiseen muiden työnantajien palvelukseen	Palkeissa mahdollisuus käyttää työaika työpaiikkojen ja virkajärjestelytoiminnon selailuun sekä käydä työhaastatteluissa. Koulutettu HELI-rekrytointijärjestelmän käytöstä.	Vapautuvaa työvoimaa mainostettu toimipaikkojen työnkäyntialueiden muille julkisen ja yksityisen sektorin organisaatioille..
Virkavapaus	Myönnetty alusta lähtien henkilöille mm. uusien työpaikkojen koeajan ajaksi.	
Joustavat työaikajärjestelyt	Mahdollisuus tiivistetyn työajan käyttöön. Uudelleensijoittumista edistävää koulutusta varten voidaan tehdä joustavia työaikajärjestelyjä.	
Tietotekniikan hyödyntäminen	Virkakortit sekä virkakortinlukijat kaikkien käytössä ja niiden käytöstä koulutettu henkilökuntaa.	
Uudelleen kouluttaminen	Työmarkkinakelpoisuutta parantavaan koulutukseen voi käyttää enintään kuusi työpäivää vuodessa.	Palkeissa annettu mahdollisuus laajentaa osaamista ristiin talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien parissa.
Riittävät henkilöstöresurssit tukitoimenpiteiden järjestämiseen	Muutosprojektin nimetty projektipäällikkö ja henkilöstökoordinaattori. Muutoshanke projektoitu ja jaettu osaprojekteiksi	Keväällä 2013 Palkeissa palkattuna osa-aikainen assistentti, joka toimi henkilöstöasiat –osaprojektin työryhmässä avustamassa muutostukitoimien suunnittelussa ja toteutuksessa
Työhallinnon palvelut	Palkeista informoitu TE-toimistoja organisaation tilanteesta, TE-keskuksista luentoja muutosturvasta ja aikuiskoulutusmahdollisuuksista	Palkeissa järjestetty myös sisäistä työnhakukoulutusta. TE-toimiston palvelujen lisäksi vuokratyöfirma on käynyt Palkeissa esittelemässä toimintaansa.
Muuttokustannukset	Korvataan VES:n mukaisesti	
Irtisanoutumiskorvaus	Ei vielä käytössä Palkeissa	
		<b>Omat tukitoimenpiteet (luvussa 7.4.2.2)</b>
		Työterveydenhuollon luennot ja vastaanottoajat
		Eläkeuusiopolkujen selvittäminen ja niistä henkilöstön informointi
		Organisaation sisäiseen liikkuvuuteen kannustettu järjestämällä tutustumiskäyntejä Palkeiden muihin toimipisteisiin
		Vapaaehtoisten muutosturvakeskustelujen järjestäminen
		Kuukausittaiset tapaamiset henkilöstön kanssa muutosturvakunnilla

Taulukko 6 Yhteenveto Palkeissa suunnitelluista ja käytetyistä muutostukitoimenpiteistä

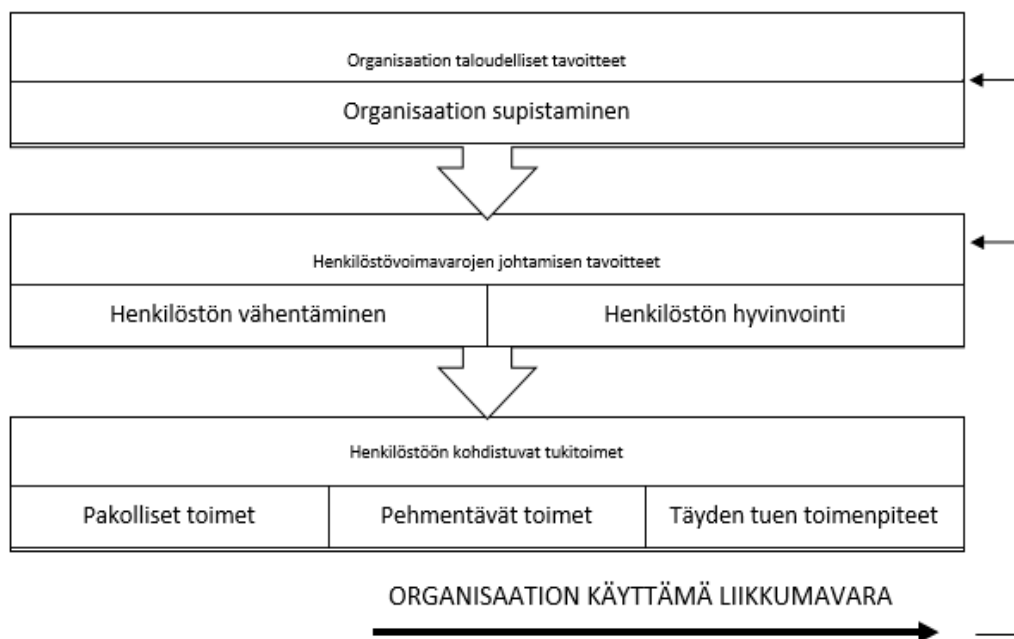
### 7.4.3 Organisaation liikkumavara henkilöstön tukemisessa organisaatiota supistettaessa

Kuten jo todettua, muutosturvasäännökset mahdollistavat valtion organisaatioille omien tukitoimien suunnittelun ja käytön tiettyjen rajoitusten puitteissa. Täydentävien tukitoimien käyttö ja muutosturvan laajentaminen lainsäädännöllisistä ja pehmentävistä tukitoimista täyden tuen tukitoimiin voidaan nähdä toiminta-alueena, jossa tapausorganisaatio on käyttänyt muutosturvasäännösten mahdollistamaa liikkumavaraa muutoksensa suunnittelussa ja toteutuksessa.

Tässä tutkimuksessa organisaation katsotaan käyttäneen liikkumavaraansa laajentamalla valtionhallinnon asettamaa muutosturvan mukaisia tukitoimintoja ja ottamalla käyttöön myös muita toimintoja. Organisaatio ei ole tyytynyt tukemaan henkilöstöään ainoastaan lainsäädännön ja muutosturvasäännösten tarjoamin pakollisin tai pehmentävin toimin, vaan on halunnut käyttää liikkumavaraansa laajentamalla tukiohjelmansa täyden tuen toimenpiteiden piiriin. Palkeiden omat tukitoimet nähdään organisaatiossa kuitenkin niin vähäisinä, etenkin resurssien käytön kannalta, ettei organisaatio ole neuvotellut omien tukitoimintojen käytöstä erikseen ohjaavan ministeriön kanssa, kuten periaatepäätöksessä (2012) velvoitetaan (Kenttäpäiväkirja 2013).

Toisaalta voidaan nähdä, että organisaatiolla olisi ollut mahdollisuus käyttää liikkumavaraansa myös muutosturvaa minimoivaan suuntaan. Koska muutosturvasäännöstö ei sisällä pakottavaa lainsäädäntöä eikä sanktioita sen soveltamatta jättämisestä, ja edeltä voimme havaita, että muutosturvasäännösten valvonta ja ohjaus on organisaation näkökulmasta ollut vähäistä, organisaatiolla olisi ollut mahdollisuus liikkumavaransa rajoissa olla noudattamatta kaikkia muutosturvan mukaisia toimenpiteitä tai ainakin rajata henkilöstöön kohdistuva toiminta huomattavasti toteutunutta vähäisemmäksi. Tämän suuntainenkin liikkumavaran käyttö olisi ollut Vegan ym. (2013) osoittaman toimintapolitiikan epämuodollisen liikkumavaran puitteissa mahdollista.

Motiiviksi täydentävien tukitoimien käytölle, ainakin Palkeiden muutosta suunnittelevien ja toimeenpanevien avainhenkilöiden keskuudesta, nousi halu tukea henkilöstöä muutoksessa ja saada henkilöstö uudelleensijoitettua työelämässä (Haastattelut 1–5, Palkeet). Implementaation näkökulmasta organisaation liikkumavaran käyttö on siis ollut toimintapolitiikan tavoitteita tukeva ja liikkumavaran käytöllä onkin pyritty Cinquen (2011) esityksen mukaisesti tehostamaan asetettuihin tavoitteisiin pyrkimistä (Kuvio 12).



Kuvio 12 Organisaation käyttämä liikkumavara muutostukitoimien suunnittelussa (Laakso-Manninen 1998 mukailten)

Huomion arvoista myös on, että Palkeissa muutoksen pitkä aikajänne sekä taloudellinen tilanne voidaan nähdä vaikuttavina tekijöinä edellä mainitun motiivin lisäksi, joiden ansiosta organisaatio on päättänyt tai ylipäätään pystynyt liikkumavaransa puitteissa henkilöstöön kohdistuvaa tukitoimintaansa laajentamaan. Muutoksen läpivientiin varattu pitkä aika on mahdollistanut organisaatiolle minimivaatimuksia laajemman tukitoiminto-ohjelman laatimisen. Organisaatiolla on ollut myös taloudellisesti mahdollista panna toimeen minimivaatimuksia laajempi tukiohjelma.



## 8 JOHTOPÄÄTÖKSET

### 8.1 Muutosturvasäännösten soveltaminen ja organisaation liikkumavara muutoksen suunnittelussa

Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeiden palvelurakennemuutoksen erityisesti henkilöstöön kohdistuvien toimien suunnittelua ja alkuvaiheen toteutusta samalla tarkastellen, kuinka organisaatio soveltaa valtionhallinnon muutosturvasäännöstöä tukiessaan henkilöstöä muutoksessa. Tutkimusongelmaksi tässä tutkimuksessa määriteltiin, miten valtionhallinnon toimintayksikkö käyttää liikkumavaraansa soveltaessaan valtion muutosturvasäännöstöä organisaation rakennemuutoksen henkilöstöön kohdistuvien toimien suunnittelussa.

Palkeissa tapahtuvaa muutosturvan implementaatiota on kuvailtu aineistosta nousseisiin teemoihin keskittyen, eli valtionhallinnon tuen ja ohjauksen vaikutukseen organisaation muutoksen suunnittelussa ja muutosturvan soveltamisessa, muutosturvasäännösten rooliin organisaation muutoksessa sekä organisaatioiden väliseen yhteistyöhön implementaation haasteena. Erityisenä teemana, johon huomiota on kohdistettu erityisesti, on tässä tutkimuksessa toiminut henkilöstön tukeminen ja erityisesti tukitoimet, joita Palkeissa on muutoksen alkuvaiheessa suunniteltu ja toteutettu.

Tutkimuksessa verrattiin muutosturvasäännösten tavoitteita Palkeiden muutosprojektin tavoitteisiin ja havaittiin tavoitteet yhdenmukaisiksi. Henkilöstön uudelleensijoittaminen ja irtisanomisten välttäminen oli ensisijainen tavoite muutoksen läpiviennissä molemmissa tarkastelukohteissa. Palkeiden voidaan nähdä sitoutuneen muutosturvasäännösten toimeenpanoon ja toimintapolitiikan intressien olevan sopusoinnussa Palkeiden intressien kanssa, joka Hietaniemi-Virtasen (2002) mukaan on yksi onnistuneen implementaation edellytyksiä.

Palkeissa valtionhallinnon ohjausta muutoksen suunnittelussa ja alkuvaiheen toteutuksessa ei koettu vahvaksi, etenkin ohjaavan ministeriön eli valtiovarainministeriön suunnalta, mutta asiantuntija-apua organisaatio koki saaneensa muutosturvan mukaisesti Valtion henkilöstöpalvelut -yksiköltä sekä Valtion työmarkkinalaitokselta. Organisaatio koki suunnittelevansa ja toteuttavansa muutosta lähtökohtaisesti omana muutoksenaan eikä ohjausta koettu organisaation toimintaa rajoittavana.

Organisaation näkökulmasta muutosturvasäännöksillä on ollut merkittävä rooli sen muutoksen, erityisesti henkilöstöön kohdistuvien toimien suunnittelussa ja toimeenpanossa ja organisaatio on käyttänyt muutosturvasäännöstöä henkilöstöön kohdistuvien toimien lähtökohtana. Muutosturvasäännöstö nähtiin valmiina ”toimintaohjeena”, joka raamitti tapausorganisaation muutoksen suunnittelua. Näitä raameja ei kuitenkaan pidetty liian rajoittavina ja organisaatiossa koettiin, että muutosturvasäännöstö sopi Palkeiden muutostilanteeseen eli organisaation supistamiseen.

Haasteita Palkeiden näkökulmasta muutosturvan soveltamisessa aiheutui eniten yhteistyössä muiden valtionhallinnon toimintayksiköiden kanssa, joka on myös Winterin analyysimallissa (Leskinen 2011) mainittu yhdeksi organisaation toimeenpanoon liittyvistä avaintekijöistä. Muutosturvasäännösten mukainen henkilöstön uudelleensijoittelu, jolla pyritään irtisanomisten minimointiin säännösten tavoitteiden mukaisesti, vaatii muutosorganisaatiolta yhteistyötä muiden valtion toimintayksiköiden kanssa. Muut toimintayksiköt osallistuvat siis välillisesti muutosturvasäännösten toimeenpanoon, vaikka niillä ei omaa muutostilannetta olisikaan käsillä.

Muiden organisaatioiden passiivisuus muutosturvasäännösten toimeenpanoon osallistumisessa voidaan nähdä mielenkiinnon puutteena toimintapolitiikkaa kohtaan, joka on O’Toolen (2012) mukaan yksi organisaatioiden välisen yhteistyön ongelmista toimintapolitiikkaan implementoitaessa. Tutkimuksen aineistosta kävi ilmi, että muiden toimintayksiköiden passiivisuus rekrytoida muutoksen alaista henkilöstöä muutosturvasäännösten menettelytapojen mukaisesti haittasi organisaation muutosturvan toimeenpanoa. Muut toimintayksiköt eivät noudattaneet asetettuja toimintatapoja ja tämä hankaloitti organisaation henkilöstön uudelleensijoittumista ja näin ollen vaikutti negatiivisesti organisaation tavoitteen saavuttamiseen.

Tukitoimet ovat osa muutosturvasäännöstössä määriteltyjä yhteisiä toimintatapoja, joten se, miten organisaatio on niitä ottanut käyttöönsä, on myös osa muutosturvan toimeenpanoa. Tarkasteltaessa Palkeiden henkilöstöön kohdistuvien toimien suunnittelua ja alkuvaiheen toteutusta, voidaan todeta, että Palkeet on toimeenpannut muutosturvasäännöksiä ja käyttänyt säännöstöä muutoksen suunnittelussa sen tarkoituksen mukaisesti. Toimeenpanotutkimuksen alhaalta-ylös - tutkimusperinteen mukaisesti voidaan huomata, että toimeenpaneva organisaatio on ollut kiinnostunut toimintapolitiikasta, sen tavoitteista ja toimintatavoista ja halunnut hyödyntää niitä osana omaa muutoksen suunnitteluaan.

Tutkimuksen pääkäsitteen eli organisaation liikkumavaran kannalta havaittiin, että organisaatiolla on ollut liikkumavaraa muutoksen suunnittelussa, ja sitä on hyödynnetty juuri henkilöstön tukitoimien suunnittelussa. Liikkumavaran käyttö ei ainakaan Palkeiden tapauksessa ole muutoksen suunnittelussa ja toteutuksessa ollut negatiivinen asia, sillä liikkumavaraa on käytetty Cinqven (2011) esittämän ajatuksen mukaisesti tehostamaan tavoitteiden saavuttamista, sillä liikkumavaran käyttö ilmeni annettujen tukitoimien minimivaatimuksia laajempaan tukena sekä henkilöstön liikkuvuutta ja hyvinvointia edistävinä tukitoimina. Pakollisia tukitoimia on haluttu laajentaa Laakso-Mannisen (1998) mallin mukaisesti kohti täyden tuen tukitoimia. Muutostukitoimenpiteissä organisaatio siis käytti liikkumavaraansa, mutta niissä rajoissa, jonka säännöstö organisaatiolle antoi.

Muutosturvasäännöstö toimintapolitiikkana nähdään antaneen tässä tapaus tutkimuksessa organisaatiolle Vegan ym. (2013) mallin mukaista epämuodollista liikkumavaraa. Tämä on ilmennyt vähäisenä ohjauksena ja valvontana ohjaavan ministeriön taholta muutosturvasäännösten toimeenpanon suhteen. Organisaatio on saanut toimeenpanna muutosturvasäännöstöä itsenäisesti suunnitellessaan ja toteuttaessaan muutosta, sekä laajentaa ja ottaa käyttöön omia muutostukitoimia henkilöstön tukemiseen ohjaavan ministeriön tai muun tahon puuttumatta asiaan. Kuten edellä todetaan, ainakaan tapausorganisaation tapauksessa toimintapolitiikan luoma epämuodollinen liikkumavara ei voida nähdä negatiivisena asiana, vaan se Leinosen (2012) ajatuksen mukaan antaa tilaa organisaation toiminnan kehitykselle ja sitä käyttämällä on pyritty toimintapolitiikan tavoitteen saavuttamiseen.

## 8.2 Jatkotutkimusaiheet

Tämä tutkimus on ollut yleiskuvaus valtionhallinnon muutosturvasta ja varsinkin muutosturvasäännösten implementaatiosta. Tutkimuksella on pyritty luomaan kuvaa siitä, mitä organisaatiossa tapahtuu sen toimeen pannaessa muutosturvasäännöstöä. Pro gradu -tutkimuksen laajuuden takia tutkimuksesta on jouduttu rajaamaan vahvasti pois näkökulmia ja tekijöitä, jotka vaikuttavat toimeenpanoon, niin valtionhallinnon kuin organisaationkin tasolla. Koska kyse on deskriptiivisestä, yleiskuvaa hahmottelevasta tutkimuksesta, lähes mitä tahansa sen osa-alueita olisi mielekästä tutkia hieman syvemältä.

Esimerkiksi muutosturvasäännösten verkostomaista toimeenpanorakennetta olisi mielenkiintoista lähteä tutkimaan tarkemmin. Tätä aihetta tutkimalla saataisiin myös tarkempaa tietoa tässä tutkimuksessa esiin nousseesta organisaatioiden välisen yhteistyön implementaatiolle aiheuttamista ongelmista. Tämä tieto voisi olla hedelmällistä niin implementaatiotutkimuksen kuin valtionhallinnon kehittämisenkin näkökulmasta.

Kuten todettua, arvioinnin kohdentaminen eri toimeenpanon vaiheisiin muuttaa arviointiasetelmaa ja tarkastelukohdetta. Tämä tutkimus on pieni läpileikkaus yhden organisaation muutosturvasäännösten soveltamisesta muutoksen alkuvaiheessa. Ajan kuluessa valtion muutosturvasäännösten toimeenpanosta ja sen vaikuttavuudesta olisi mielenkiintoista tehdä kokonaisvaltaisempaa tutkimusta. Koska toimintapolitiikan onnistumista tai epäonnistumista ja sen vaikutuksia pystytään Sabatierin (1986b, 313) mukaan arvioimaan kokonaisvaltaisesti vasta 5–10 vuoden kuluttua sen luomisesta, ei tähän tutkimus aiheeseen ole mielekästä tarttua vielä muutamaan vuoteen.

Tämän tutkimuksen tarkastelunäkökulmaa, organisaation liikkumavaraa toimintapolitiikan implementaatioissa, voisi tutkia laajemmin esimerkiksi toimintapolitiikan luonteen kautta. Tutkimuksessa esiin nousut ajatus toimintapolitiikan epämuodollisen liikkumavaran vaikutuksesta toimeenpanoon kaipaisi syvempää sekä laajempaa perehtymistä. Tässä tutkimuksessa epämuodollista liikkumavaraa ei ollut mahdollista kuin sivuta toimeenpanon ja organisaation liikkumavaran yhteydessä.

Toisaalta tutkimusta olisi mielenkiintoista jatkaa myös tapausorganisaation näkökulmasta: miten muutos vietiin loppuun, muuttuiko organisaation liikkumavara muutoksen edetessä, entä kokoko organisaatio muutostukitoimet ja muutosturvasäännösten vaikuttaviksi? Tukitoimien vaikuttavuutta, erityisesti organisaatiota supistettaessa voisi tutkia esimerkiksi Laakso-Mannisen (1998) tutkimuksen viitoittamaa polkua seuraten. Tämä varmasti toisi myös valtionhallinnolle kaivattua lisätietoa sen käyttämistä keinoista henkilöstön tukemisessa ja tehostaisi valtion henkilöstöpoliittisten tavoitteiden saavuttamista.

Tutkimusta organisaation supistamisesta julkisella sektorilla olisi myös mielekästä jatkaa erityisesti Suomen valtionhallinnon kontekstissa, jossa supistuminen ei ainakaan henkilöstön näkökulmasta ole vielä puhki kulutettu tutkimusaihe. Organisaatioiden supistamisen tutkimus eli kultakauttaan

edellisen taantuman aikana 1990-luvulla, joten huonojen talousnäkökymien vaikuttaessa jälleen vahvasti myös valtion toimintaan, empiiristä aineistoa tutkimuksille luulisi löytyvän.

Tätä tutkimusta tehtäessä nousi esille, että erityisesti organisaatioihin jäävien henkilöiden, joita tutkimuskirjallisuudessa kutsutaan niin sanotuiksi selviytyjiksi, tukemien organisaatiota supistettaessa voisi olla valtionhallinnon kannalta hedelmällinen tutkimusaihe. Nykyisissä muutosturvasäännöksissä sekä muissa ohjeistuksissa näiden henkilöiden tukeminen organisaatioiden muutostilanteissa on jäänyt tutkijan havaintojen mukaan vähälle huomiolle. Selviytyjien tukeminen on kuitenkin organisaation supistamisesta tehdyn tutkimuksen mukaan yksi kriittinen tekijä organisaatioiden supistamisen onnistumisessa, joten tähän aiheeseen perehtyminen voisi tuoda valtionhallinnolle sen toimintaa kehittävää lisäinformaatiota.

## 9 LÄHTEET

### Kirjallisuus

- Appelbaum, Steven, Lavigne-Schmidt, Suzanne, Peytchev, Mihail & Shapiro, Barbara 1999. Downsizing: measuring the cost of failure. *Journal of Management Development*, vol. 18 (5), s. 436–463.
- Brown, Kerry 2008. *Human Resource Management in the public Sector*. Teoksessa Bettie Rona S, & Osborne Stephen P. 2008. *Human Resource Management in the Public Sector*. Lontoo & New York: Routledge.
- Chadwick, Clint, Hunte Larry & Walston Stephen 2004. Effects of downsizing practices on the performance of hospitals. *Strategic Management Journal*, vol. 5 (5), s. 405–427.
- Cinque, Serena 2011. Administrative discretion in the management of Swedish wolf policy. *Policy Studies*. Vol. 32 (6), s. 599–614.
- Erikson, Päivi & Koistinen, Katri 2005. *Monenlainen tapaustutkimus*. Kuluttajatutkimuskeskus Kerava: Savion kirjapaino Oy.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha 1998. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.
- Fisher, Susan & White, Margaret 2000. Downsizing in learning organization: are there hidden costs? *Management review*, vol. 25 (1), s. 244–251.
- Farrel, Mark & Malvondo, Felix 2004. The effect of downsizing strategy and reorientation strategy on a learning orientation. *Personnel Review* Vol. 33 (4), 383–402.
- Galdolfi, Franco 2008. Learning from the past – Downsizing lessons for managers. *Journal of Management Research*, vol. 8 (1), s. 3–17.
- Grönfors, Martti 2011. Laadullisen tutkimuksen kenttätömenetelmät. Toimittanut Vilkka, Hanna [viitattu 9.12.2013]. Saatavissa: [http://vilkka.fi/books/Laadullisen\\_tutkimuksen.pdf](http://vilkka.fi/books/Laadullisen_tutkimuksen.pdf).
- Harrinvirta, Markku, Uusikylä Petri & Virtanen Petri 1998. *Arvioinnin tila valtionhallinnossa. Tutkimukset ja selvitykset 7/98*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Hietaniemi-Virtanen, Niina 2002. *Onko suomalaisissa kunnissa supistamispolitiikkaa? Kuntien perusopetusmenojen supistamistavoitteet ja niiden toimeenpano valituissa tapauskunnissa 1990-luvulla*. Vaasa: Universitas Wasaensis.
- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena 2011. *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus Helsinkin University Press.
- Iverson, Rocerick & Zatzick, Christopher 2011. The effects of downsizing on labor productivity: the value of showing consideration for employees' morale and welfare in high-performance work systems. *Human Resource Management*, vol. 50 (1), s. 29–44.
- Laakso-Manninen, Ritva 1998. *Human resource management in downsizing – a case study of the effects of specific HRM actions in downsizing from the viewpoint of personnel and managers*. Väitöskirja. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja. Sarja A-5:1998. Turku.
- Labib, Nadia & Appelbaum, Steven 1993. Strategic Downsizing: a human resource perspective. *Human resource planning*, vol. 16 (4), s. 69–93.

- Laine, Markus, Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka 2007. Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Teoksessa Laine, Bamberg & Jokinen (toim.) Tapaustutkimuksen taito. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Leino, Helena 2007. Yleinen ongelma, yksi tapaus. Teoksessa Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. (toim.) Tapaustutkimuksen taito. Helsinki: Gaudeamus Helsinkin University Press.
- Leinonen, Jaana 2012. ”Monelta suunnalta on suitsia, mutta niiden kanssa on elettävä”. Johtamisen liikkumavara kunnanjohtajan silmin. Väitöskirja. Lapin yliopisto. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Leskinen, Hannu 2001. Kunta vastuuseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennepolitiikan toimeenpano ja sen arviointi. Väitöskirja. Kuopion yliopisto. Acta-väitöskirjasarja 1/2001. Helsinki: Kuntaliiton painatuskeskus.
- Lipsky, Michael 1980. Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation.
- Lumijärvi, Ismo 1993. Henkilöstön siirrot organisaatiomuutosten yhteydessä. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Lundin, Martin 2007. Explaining Cooperation: How resource interdependence, goal congruence and trust affect joint actions in policy implementation. *Journal of Public Administration Research & Theory*, vol 17 (4), s. 651–672.
- Luoma, Jenni. 2010. Organisaatiomuutos ja muutosjohtaminen toimintatutkimuksena. Licensiaatintutkimus. Jyväskylä: Jyväskylän yliopiston taloustieteiden tiedekunta.
- Lämsä, Anna-Maija & Hautala, Taru 2005. Organisaatiokäyttäytymisen perusteet. Helsinki: Edita Prisma Oy.
- Meyers, Marcia K. & Vorsanger, Susan 2012. Street-level bureaucrats and implementation of public policy. Teoksessa Peters, B. G. & Pierre, J. (toim.) *Handbook of Public Administration*. Lontoo: Sage Publications, s. 305-318.
- Nadler, David A. & Tushman, Michael L. 1990. Beyond the Charismatic Leader: Leadership and Organizational Change. *California Management Review* 32 (2), s. 79–81.
- Niemi-Iilahti, Anita & Vilkki, Briitta 1995. Organisaatioiden vuorovaikutus ympäristöpolitiikan toimeenpanossa. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- O’Toole, Laurence J. Jr. 2012. Interorganizational Relations in Implementation. Teoksessa Peters, B. G. & Pierre, J. (toim.) *Handbook of Public Administration*. Lontoo: Sage Publications, s. 292–303.
- Pressman, Jeffrey & Wildavsky, Aaron 1973. Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland. Berkeley, Los Angeles ja Lontoo: University of California Press.
- Sabatier, Paul 1986a. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, vol 6 (1), s.21–48.
- Sabatier, Paul 1986b. What can we learn from implementation? Teoksessa Kaufman, F-X., Majone, G., Ostrom, V. & Wirth, W. (toim.) *Guidance, control and evaluation in the public sector. The Bielefeld Interdisciplinary Project*. New York, Berlin: Walter Gruyter. 313–325.

- Sahdev, Kutsum & Vinnicombe, Susan & Tysan, Shaum 1999. Downsizing and the changing role of HR. *The International Journal of Human Resource Management*, vol. 10 (5), s. 906–923.
- Shook, LaVerne & Roth, Gene 2011. Downsizings, mergers and acquisitions. Perspectives of human resource development practitioners. *Journal of European Industrial Training*, vol. 35 (2), s. 135–153.
- Sihvonen, Maarit 2006. Neuvottelujen kautta toimeenpanoon. Sopimusohjauksen implementaatio erikoissairaanhoidossa. Väitöskirja. Tampereen yliopisto. *Acta Universitatis Tamperensis* 1154. Tampere.
- Sinkkonen, Sirkka & Kinnunen, Juha 1994. Arviointi ja seuranta julkisella sektorilla. Kuopion yliopiston julkaisuja E. *Yhteiskuntatieteet* 22. Kuopio: Kuopion yliopiston painatuskeskus.
- Stenvall, Jari, Majoinen, Kaija, Syväjärvi, Antti, Vakkala, Hanna & Selin, Antti 2007. ”Mees romppeines siihen”. Henkilöstövoimavarojen hallinta ja muutoksen johtaminen kuntafuusioissa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Stenvall, Jari & Virtanen, Petri 2007. Muutosta johtamassa. Helsinki: Edita.
- Teittinen, Tuomo 1985. Julkisten toimintaohjelmien ominaisuudet ja toimeenpano-organisaatio. Väitöskirja. Kuopion yliopiston julkaisuja. *Yhteiskuntatieteet*. Alkuperäistutkimukset 1/1985. Kuopio: Kuopion yliopisto.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.
- Valtion työmarkkinalaitos. Viitattu 24.10.2013. Saatavissa: [http://www.vm.fi/vm/fi/12\\_Valtio\\_tyonantajana/03\\_Valtion\\_tyomarkkinalaitos/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/12_Valtio_tyonantajana/03_Valtion_tyomarkkinalaitos/index.jsp).
- Vartola, Juha 2004. Näkökulmia byrokraatiaan [viitattu 9.12.2013]. Saatavissa: [https://www12.uta.fi/kirjasto/pdf/suoj/vartola\\_nakokulmia\\_byrokraatiaan.pdf](https://www12.uta.fi/kirjasto/pdf/suoj/vartola_nakokulmia_byrokraatiaan.pdf).
- Vega, Arturo, Chiasson, Mike & Brown, David 2013. Understanding the causes of informal and formal discretion in the delivery of enterprise policies: a multiple case study. *Environment and Planning C: Government and Policy* 2013, vol. 31, s. 102–118.
- Vilkki, Briitta 2009. Strategiat hallinnan välineenä. Vesiensuojelun ohjaus ja toimeenpano case Kyrönjoessa. Väitöskirja. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Virtanen, Petri 2007. Arviointi. Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen. Helsinki: Edita.
- Virtanen, Turo 1994. Implementaation käsite ja implementaatiotutkimus. *Politiikka*, vol. 36 (4), s. 240–260.
- Vuorela, Terho 1990. Toiminnan arvioinnin tutkimusotteiden kehitys. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki: VAPK-Kustannus.
- Winter, Soren 2012a. Introduction. Teoksessa Peters, B. G. & Pierre, J. (toim.) *Handbook of Public Administration*. Lontoo: Sage Publications, s. 255–263.
- Winter, Soren 2012b. Implementation Perspectives: Status and Reconsideration. Teoksessa Peters, B. G. & Pierre, J. (toim.) *Handbook of Public Administration*. Lontoo: Sage Publications, s. 265–278.



## **Muut painetut lähteet**

- Hallituksen iltakoulukannanotto 2012. Hallituksen iltakoulukannanotto 18.1.2012. Kokoelmassa Muutosturvasäännökset valtionhallinnossa 2013. Valtiovarainministeriö. Helsinki.
- Kehyspäättös 2012. Valtiontalouden kehykset vuosille 2013–2016 4.4.2012. Valtiovarainministeriö. Helsinki.
- L 26.1.2001/55. Työsopimuslaki.
- L 19.8.1994/750. Valtion virkamieslaki.
- L 1.7.1988/651 Laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa.
- Muistio 2007. HEPO2-muistio 27.3. 2007. ”Kannattaa pitää mielessä se, ettei ole mitään vaikeammin organisoitavaa, onnistumisen kannalta epävarmempaa ja vaarallisempaa tehtävää kuin muutoksen johtaminen nykyjärjestelmässä.” –Henkilöstön asema organisaation muutostilanteissa. HEPO2-työryhmä. Helsinki.
- Määräys 2013. Henkilöstövoimavarojen siirtäminen hallinnonalalta toiselle 20.3.2013. Kokoelmassa Muutosturvasäännökset valtionhallinnossa 2013. Valtiovarainministeriö. Helsinki.
- Ohje 2013. Valtiovarainministeriön hallinnonalan virastojen hakumenettelyt ja virkajärjestelyilmoittelu 27.10.2013. Valtiovarainministeriö. Helsinki.
- Periaatepäättös 2012. Valtioneuvoston periaatepäättös valtion henkilöstön aseman järjestämisestä organisaation muutostilanteissa 26.1.2012. Kokoelmassa Muutosturvasäännökset valtionhallinnossa 2013. Valtiovarainministeriö. Helsinki.
- Periaatepäättös 2001. Valtioneuvoston periaatepäättös valtion henkilöstöpolitiikan linjasta 30.8.2001. Valtiovarainministeriö. Helsinki.
- Päättös 2012. Muutosten johtaminen ja muutosturva valtionhallinnossa 15.2.2012. Kokoelmassa Muutosturvasäännökset valtionhallinnossa 2013. Valtiovarainministeriö. Helsinki.
- Sopimus 2011a. Sopimus yhteistoiminnasta valtionhallintoa ja hallinnonala koskevissa henkilöstöasioissa 24.11.2011. Valtiovarainministeriö. Helsinki.
- Sopimus 2011b. Sopimus yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa 24.11.2011. Valtiovarainministeriö. Helsinki.
- Soveltamisohje 2012. Valtioneuvoston periaatepäättös ja siihen liittyvät soveltamisohjeet 26.1.2012. Valtion henkilöstön aseman järjestäminen organisaation muutostilanteissa. Kokoelmassa Muutosturvasäännökset valtionhallinnossa 2013. Valtiovarainministeriö. Helsinki.
- Säännöskokoelma 2013. Muutosturvasäännökset valtiohallinnossa 22.4.2013. Valtiovarainministeriö. Helsinki.
- Yhdistämis- ja kehittämissuunnitelma. 9/2009. Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus: yhdistämis- kehittämissuunnitelma maaliskuu 2009. Valtiovarainministeriö, Helsinki.

## **Palkeiden dokumentaatioaineisto**

- Asettamis- ja palveluverkon rakenteellinen kehittäminen -projektin ja ohjausryhmän asettaminen. Päättös 6.6.2012.

Hankkeen toteutuksen työkalu 2013. Taulukko 31.8.2013.

Hankkeen vaiheistuksen työkalu 2013. Taulukko 31.8.2013.

Henkilöstöasiat-työryhmän kokous 2/2012. Pöytäkirja 12.10.2012.

Henkilöstöasiat-työryhmän kokous 1/2013. Pöytäkirja 3.4.2013.

Kuopion rakennemuutoskokous 1/2013. Kuopion rakennemuutokseen liittyvä 1. kokous. Pöytäkirja 22.1.2013.

Kuopion rakennemuutoksen henkilöstökokous. Muistio 21.2.2013

Kuopion rakennemuutoskokous 2/2013. Kuopion rakennemuutokseen liittyvä 2. kokous. Pöytäkirja 17.4.2013.

Kuopion rakennemuutoskokous 3/2013. Kuopion rakennemuutokseen liittyvä 3. kokous. Pöytäkirja 21.5.2013.

Kuopion rakennemuutoskokous 4/2013. Kuopion rakennemuutokseen liittyvä 4. kokous. Pöytäkirja 22.8.2013.

Muutosturva Palkeissa 2012. Johtoryhmän esitys 24.9.2012.

Muutosturva Palkeissa 2013. Johtoryhmän esitys 4.3.2013.

Palkeet esittelymateriaali 2013. Power Point-esitys 21.8.2013.

Palkeiden Projektisuunnitelma 2012. Palkeet Palveluverkon kehittäminen. Projektisuunnitelma 4.6.2012.

Palveluverkon rakenteellinen kehittäminen – aloituskokous 2012. Pöytäkirja 30.5.2012.

Turun rakennemuutoskokous 1/2013. Turun rakennemuutokseen liittyvä 1. kokous. Pöytäkirja 18.2.2013.

Turun rakennemuutoskokous 2/2013. Turun rakennemuutokseen liittyvä 2. kokous. Pöytäkirja 11.4.2013.

Turun rakennemuutoskokous 3/2013. Turun rakennemuutokseen liittyvä 3. kokous. Pöytäkirja 16.5.2013.

Yhteistoimintaryhmän kokous 2/2012. Pöytäkirja. 9.5.2012.

Yhteistoimintaryhmän kokous 3/2012. Pöytäkirja. 21.5.2012.

Yhteistoimintaryhmän kokous 4/2012. Pöytäkirja. 20.6.2012.

Yhteistoimintaryhmän kokous 5/2012. Pöytäkirja. 18.9.2012.

Yhteistoimintaryhmän kokous 6/2012. Pöytäkirja 23.10.12012.

Yhteistoimintaryhmän kokous 7/2012. Pöytäkirja 30.11.2012.

Yhteistoimintaryhmän kokous 8/2012. Pöytäkirja 18.12.2012.

Yhteistoimintaryhmän kokous 1/2013. Pöytäkirja 16.1.2013.

Yhteistoimintatyöryhmän kokous 2/2013. Pöytäkirja. 20.3.2013.

Osaan Palkeiden dokumenttiaineistosta ei ole tutkimusraportissa suoraan viitattu. Dokumentaatioaineisto tekijän hallussa, Tampere.

## **Haastattelut**

- Haastattelu 1 HR-koordinaattori P. H., Palkeet, 31.7.2013 Hämeenlinna. Tekijän hallussa, Tampere.
- Haastattelu 2 johdon asiantuntija M. H., Palkeet, 13.8.2013 Hämeenlinna. Tekijän hallussa, Tampere.
- Haastattelu 3 palvelupäällikkö T. V., Palkeet, 20.8.2013 Hämeenlinna.
- Haastattelu 4 henkilöstöpäällikkö H. A., Palkeet, 20.8.2013 Hämeenlinna. Puhelinhaastattelu. Tekijän hallussa, Tampere.
- Haastattelu 5 palvelutuotannon johtaja Helena Lappalainen, Palkeet, 28.8.2013 Hämeenlinna. Tekijän hallussa, Tampere.
- Haastattelu 6 HR-yhteyspäällikkö M. P. ja HR-asiantuntija H. H., Valtion henkilöstöpalvelut - yksikkö, 5.9.2013 Valtiokonttori, Helsinki.
- Haastattelu 7 työmarkkinalakimies M. L., 5.9.2013 Valtiovarainministeriö, Helsinki. Tekijän hallussa, Tampere.
- Sähköpostikeskustelu 10/2013. Sähköpostikeskustelu henkilöstökoordinaattorin kanssa 24.–29.10.2013. Tekijän hallussa, Tampere.

## **Kenttäpäiväkirja**

- Kenttäpäiväkirja 2013. Anna Oikarinen. Kenttäpäiväkirja - case Palkeet 6.3.–28.8.2013. 16 sivua. Kts. Liite 2 Selvitys kenttäpäiväkirjan pitämisestä ja sisällöstä. Tekijän hallussa, Tampere.

# LIITE 1 Teemahaastattelurungot

## Teemahaastattelurunko 1 (Palkeet)

### 1 MUUTOS

- Palkeiden muutos yleisesti
- Oma rooli muutoksessa
- Muutosjohtajuus Palkeissa

### 2 MUUTOSTURVASÄÄNNÖKSET VALTIONHALLINNOSSA

- Säännösten tavoitteet
- Ovatko säännöksissä asetetut keinot (tukitoimet) tarkoituksenmukaisia suhteessa tavoitteisiin?

### 3 MUUTOSTURVASÄÄNNÖSTEN IMPLEMENTAATIO

- Muutosturvasäännösten rooli Palkeiden muutoksen suunnittelussa ja toteutuksessa
- Säännösten vaikutus omaan työhön
- Yhteistyö ohjaavan ministeriön ja valtion henkilöstöpalvelut -yksikön kanssa?
  - Millaista ohjausta/tukea näiltä saadaan
  - Onko ohjausta ja tukea liikaa/sopivasti/liian vähän
- Organisaation liikkumavara muutoksen suunnittelussa ja toteutuksessa
- Yhteisten toimintatapojen jalkauttaminen yleisesti valtiohallinnossa
- Soveltamisen ongelmat
  - Organisaation kannalta
  - Muiden virastojen toiminnan vaikutus Palkeiden muutokseen
  - Heijastuminen henkilöstöön

### 4 CASE PALKEET

- Palkeiden tavoitteet muutoksessa
- Muutoksen suunnittelu
  - Henkilöstöön kohdistuvientoimien suunnittelu ja käytännön toteutus
  - henkilöstöasioiden rooli muutoksessa?
- Muutostukitoimet
  - Palkeiden muutostukitoimenpiteet
  - Periaatepäätöksen mukaisten keinojen sopivuus Palkeiden muutokseen
  - Palkeiden ”omat tukitoimet”
  - Henkilöstön huomioiminen muutoksessa
  - Tukitoimienvaikuttavuus
  - Keinot oikeita Palkeiden tavoitteisiin nähden?
- Muutoksen onnistuminen

## **Teemahaastattelurunko 2 (Valtionhallinto)**

### **1 MUUTOSJOHTAMINEN VALTIONHALLINNOSSA**

- Muutosjohtaminen valtiolla
- ”Muutosturvasäännökset täydentävät valtion henkilöstöpolitiikkaa”
- Valtion henkilöstöpoliittisten linjausten heijastuminen
- Muutosturvasäännösten vaikutus organisaatioiden henkilöstöpoliittisiin linjauksiin muutostilanteissa
- Valtion muutosjohtajuuslinjausten noudattaminen

### **2 MUUTOSTURVASÄÄNNÖKSET VALTIONHALLINNOSSA**

- Säännösten tavoitteet
- Keinojen (tukitoimet) tarkoituksenmukaisuus suhteessa tavoitteisiin
- Tukitoimien vaikuttavuus
- Muutosturvasäännösten ajantasaisuus ja kattavuus
- Henkilöstön suoja muutostilanteissa
- Periaatepäätöksen uudistaminen
- Muutosturvasäännösten soveltuminen erilaisiin muutoksiin
- Selviytyvien tukeminen

### **3 MUUTOSTURVASÄÄNNÖSTEN IMPLEMENTAATIO**

- Muutosturvasäännöksen rooli organisaation muutoksen suunnittelussa ja toteutuksessa
- Valtionvarainministeriön ja Valtion henkilöstöpalvelut -yksikön ohjaus ja tuki organisaatioille muutostilanteissa
- Organisaation liikkumavara muutoksen suunnittelussa ja toteutuksessa
- Yhteisten toimintatapojen jalkauttamisen tila valtiohallinnossa
- Periaatepäätöksen implementoinnin ongelmat valtiohallinnon näkökulmasta
  - Organisaatiotason ongelmat
  - Onko periaatepäätöstä jätetty soveltamatta
- Organisaatioiden välinen yhteistyö implementaatiossa
- Muutosturvasäännösten käytön tehostaminen

### **4 VK:n/VM:n ROOLI**

- Yksikön rooli organisaatioiden muutoksissa
- Yksikön roolia periaatepäätöksen implementoinnissa

## **LIITE 2 Selvitys kenttäpäiväkirjan pitämisestä ja sisällöstä**

Tämän tutkimuksen yksi tutkimusmetodeista on ollut osallistuva havainnointi, jota tutkija on suorittanut työskennellessään tapausorganisaatiossa. Osallistuvan havainnoinnin aikana tutkija on kirjannut havaintojaan säännöllisesti kenttäpäiväkirjaan ajanjakson 6.3.–28.8.2013 aikana. Kenttäpäiväkirjan laajuus on 18 sivua ja se sisältää 38 päivättyä merkintää. Merkinnät on tehty työtehtävien ohessa.

Tutkimuspäiväkirjan merkinnät sisältävät havaintoja, joita tutkija on havaintojaksonsa aikana tapausorganisaatiossa tehnyt. Siihen on myös kirjattu tapaukseen liittyviä tehtäviä, joiden parissa tutkija on työskennellyt työsuhteensa aikana. Lisäksi kenttäpäiväkirja sisältää muistiinpanoja epävirallisista keskusteluista, joita tutkija on käynyt Palkeiden avainhenkilöiden kanssa tutkimusaiheesta ja joita tässä tutkimuksessa on käytetty esihaastatteluiden asemesta. Merkinnät sisältävät myös tutkimusprosessiin liittyvää informaatiota, kuten tutkimushaastatteluista sopimiset sekä tietoa dokumenttiaineiston keräämisestä havaintojakson aikana tapausorganisaatiossa. Kenttäpäiväkirja on tutkijan hallussa.