

# Liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen muutosprosessien johtamisen vertailu Suomen Postissa ja Valtionrautateissa

*Virpi Juppo*

## ABSTRACT

The purpose of this article is to demonstrate the results of the research, which evaluated and compared the management of change processes: How the change processes, from public agencies to state enterprises and from these to state-owned companies, were managed in the Finnish Postal Services and in the Finnish Railways.

The article also introduces a model for management of change. The model can be used as a tool to manage and facilitate change. It contains several phases: preparations for change, planning, resource allocation, motivation and communication, inspiring and encouraging, directing, monitoring, institutionalizing and anchoring the change and finally, re-evaluating and feed-back.

The empirical material consisted of documents from the years 1988-1996 collected from the organizations under study. Qualitative interpretations were made through both a theoretical framework of change management and the model developed.

Research showed that in reality some of these phases were missing or were incompletely managed. On the one hand, in the management of change processes, preparations and directing phases proved to be quite successful. On the other hand, anchoring and monitoring change remained unsuccessful.

## 1. MUUTOS VIRASTOSTA VALTION-YHTIÖKSI

Muutos luo aina haasteita ja uhkia, mutta myös monia mahdollisuuksia. Muutosta tapahtuu jatkuvasti ympäristön, yhteiskunnan, kilpailutilanteen ja ihmisten muuttuessa, mutta usein ilman selkeää päämäärää tai tavoitetta. Organisaatiossa hallitun muutoksen läpiviennin avuksi tarvitaan johtamista ja suunnitelmallista muutosta, joka on luonteeltaan tavoitteellista ja projektinomaista. Näiden uusien, avautuvien mahdollisuuksien hyödyntäminen riippuu organisaation kyvystä muuttaa toimintaansa erityisesti muutoksen johtamisen keinoin. Liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen ovat syvälle organisaation toimintaan käyviä muutosprosesseja, joiden johtamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Muutosta ja muuttumista ovat useat eri tutkijat määritelleet eri tavoin - usein ne määritellään eri tutkimuksissa uusin termein. Yhtämieltä ollaan kuitenkin siitä, että muutoksen käsite on monimutkainen ja moniselitteinen (ks. mm. Hage 1980; Beckhard & Harris 1987; Carnall 1996). Muutoksen tarkastelu prosessina antaa mahdollisuuden kuvata eri vaiheissa tehtäviä toimenpiteitä. Tämä mahdollistaa myös konkreettisten ohjeiden kehittämisen muutoksen johtamiseen. Vaiheittain etenevä muutoksen toteuttaminen on hallittua ja näin ollen muutoksen onnistumisen mahdollisuus parempi. Onnistuminen muutoksessa on luonnollisesti suhteellinen asia, joka riippuu pitkälti käytettävistä näkökulmista ja organisaation muutosprosessista, jota pyritään hallitsemaan ja johtamaan.

Julkisella sektorilla muutospainetta luovat muun muassa kansainvälistyminen, kilpailun

lisääntyminen, taloudellisten resurssien väheneminen, teknologian kehitys ja lisääntyneet tehokkuuden vaatimukset. Näihin haasteisiin on pyritty vastaamaan esimerkiksi ohjausjärjestelmiä uudistamalla, hallinnon hajauttamisella ja markkinaehtoistamalla, kuten liikelaitostamalla ja yhtiöittämällä valtion ja kuntien virastoja. (Ks. mm. Temmes 1994; Temmes & Kiviniemi 1994, 1995; Ahonen 1995; Lähdesmäki 2003.)

Valtion virastojen liikelaitostamisilla ja yhtiöittämisillä on haettu sopivaa organisaatiomuotoa: tiettyä mallia, joka takaa parempia palveluja kilpailukykyiseen hintaan. Muutoksilla pyritään toimialalle sopivampaan ja parempaan organisaatiomuotoon. Valtion liiketoiminnan organisoinnissa on ollut havaittavissa muutostrendin yleinen suunta: virasto tai nettobudjetoitu virasto - liikelaitos - valtionyhtiö - yksityisen omistuksen lisääminen ja lopulta myynti. (Ks. mm. Kiviniemi ym. 1994; Salminen & Niskanen 1996; Heikkinen ym. 1997; Salminen & Vinamäki 2001.)

Tämä artikkeli perustuu marraskuussa 2004 Vaasan yliopiston julkisjohtamisen laitoksella tarkastettuun lisensiaatintutkimukseen "Organisaation muutoksen johtaminen - Liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen muutosprosessien vertailu kahdessa valtionyhtiössä".

Tutkimuksen kohteena oli organisaation muutosprosessin johtaminen eli muutos valtion virastosta liikelaitokseksi ja edelleen valtionyhtiöksi. Tarkastelun kohde valittiin siksi, koska se on suhteellisen selvärajainen, organisatorinen ja konkreettinen muutos. Johtamista lähestyttiin muutoksen johtamisen näkökulmasta, vertaillen.

Tarkastelun kohteeksi organisaation sisällä muodostui kaksi prosessia, jotka olivat muutos vanhan mallisesta liikelaitoksesta uusimuotoiseksi liikelaitokseksi sekä liikelaitoksesta valtionyhtiöksi. Käytännössä nämä kaksi muutosprosessia menivät osittain päällekkäin, eikä näin ollen voida osoittaa selkeää ajankohtaa, koska yhtiöittäminen on alkanut ja liikelaitostaminen päättynyt<sup>2</sup>. Liikelaitostaminen voidaankin nähdä yhtenä esivaiheena yhtiöittämiselle ja on näin tarkastellen osa yhtiöittämisen muutosprosessia.

Tutkimuksen tarkoituksena oli määrittellä organisaation muutoksen johtaminen ja muodostaa julkisen organisaation muutoksen johtamiselle kriteeristö tai ns. malli, jonka avulla tarkasteltiin kohdeorganisaatioissa tapahtunutta muutoksen johtamista. Kohdeorganisaationa olivat liikelai-

stostamisen ja yhtiöittämisen läpikäyneet organisaatiot: Suomen Posti ja Valtionrautatiet. Tavoitteena oli vertailla, oliko muutosprosessien johtamisessa eroja liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen osalta sekä arvioida, miten liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen muutosprosessit oli johdettu.

Tutkimustulosten ymmärtämiseksi ja paikanantamiseksi seuraavat määrittelyt ovat tarpeen. Organisaation muutoksella tarkoitetaan muutosta, joka ilmenee organisaation rakenteissa, toimintatavoissa, johtamisessa, kulttuurissa ja/tai henkilöstössä. Muutos nähdään suunniteltuna muutoksena ja jolle on asetettu tavoitteet, joihin pyritään. Muutosprosessilla on vaiheita, jotka on käytävä läpi ennen kuin se voidaan päättää (ks. Kotter 1995, 16).

Johtamisella tarkoitetaan jonkin ryhmän tai yksilön käyttäytymisen ja toiminnan ohjaamista tietyssä päämäärän saavuttamiseksi. Julkisen johtamisen kohdalla huomiota kiinnitetään erityisesti niihin reunaehtoihin ja toimintaa ohjaavaan sääntelyyn, joka on leimallista julkiselle sektorille. Julkisella sektorilla ulkoinen ohjaus luo tiukemmat puitteet, kuin yksityisellä sektorilla, jossa organisaation sisäinen ohjaus ja johtaminen voi tapahtua.

Alustavasti määrittellen muutosprosessin johtamisella siis tarkoitetaan erilaisia toimenpiteitä ja tehtäviä, joita suoritetaan tavoitteena hallittu ja onnistunut organisaation muutos. Muutoksen johtamiseen liittyvät läheisesti organisaation muutosprosessin vaiheet, joiden avulla jäsennetään muutosprosessin etenemistä.

Tutkimuksen tulosten esittely on tämän artikkelin päätehtävä, eikä lisensiaatintutkimuksessa tehtyä analyysiä esitellä tässä artikkelissa. Seuraavaksi tarkastellaan kuitenkin lyhyesti tutkimuksessa käytettyjä aineistoja ja niiden käsittelytapaa.

## 2. TUTKIMUKSEN AINEISTOT JA KÄSITTELY

Tutkimuksen empiirisenä aineistona olivat kohdeorganisaatioista systemaattisesti kootut dokumentit: vuosi- ja toimintakertomukset vuosilta 1988-1996, henkilöstö- ja tiedotuslehdet vuosilta 1988-1996 sekä muut viranomaislähteet, joita olivat lainsäädäntöaineistot, komitea- ja työryhmämuistiot sekä erilaiset asiakirjat.

Tutkimuksen vertailevassa analyysiosassa tapaukset käsiteltiin prosessimaisesti rinnakkain, jolloin kohteita tarkasteltiin identtisesti kerätyn empiirisen aineiston valossa samanaikaisesti. Vertailun kannalta on tärkeää se, miten tapauksia tarkastellaan (esim. Bonnell 1980; Ragin 1987). Aineiston analyysi toteutettiin teema-alueittain, eli muodostetun vaiheistuksen mukaisesti. Kummastakin organisaatiosta kerättiin samoja osatekijöitä kuvaava tutkimusaineisto, joka analysoitiin samalla tavoin. (Salminen 2000, 32.)

Kummankin organisaation aineistosta etsittiin laadullista näyttöä jokaiselle muutoksen johtamisen vaiheelle. Teoriassa jokaiselle muutoksen johtamisen vaiheelle oli annettu tietty sisältö, eli ne toimenpiteet, jotka oli toteutettava kunkin vaiheen kohdalla. Jos tarkasteltavasta empiirisestä aineistosta löytyi näyttöä siitä, että kaikki vaiheeseen liittyvät toimenpiteet oli tehty, voitiin vaiheen sanoa olleen hyvin toteutettu.

Teoreettisesti kriteeristön vaiheet edustavat tietynlaista muutoksen johtamisen ideaalimallia, jota verrataan reaali maailmassa tapahtuneeseen ilmiöön, eli liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen johtamiseen. Vertailevassa analyysissä aineistosta löytyvä kvalitatiivinen näyttö jaettiin kolmeen tasoon:

- Näyttöä löytyi paljon tai monipuolisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että tietty vaihe oli toteutettu kiitettävästi ja onnistuneesti.

Näyttöä löytyi jonkin verran tai kohtuullisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että tietty vaihe oli toteutettu keskinkertaisesti tai kohtuullisesti.

- Näyttöä löytyi vähän tai puutteellisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että tietty vaihe oli toteutettu heikosti ja puutteellisesti.

### 3. MUUTOSPROSESSIN JOHTAMINEN

Organisaation muutosprosessin johtamisen tarkastelun teoreettisen perustan muodostavat organisaatio-, johtamis- ja systeemiteoreettiset kuvaukset (mm. Selznick 1957; Scott 1981; Harmon & Mayer 1986; Burnes 1992; Pettigrew & Whipp 1991; Cao ym. 2002) sekä erilaiset mallit ja vaiheistukset muutoksen johtamisesta (mm. Lewin 1951; Beer 1980; Ansoff 1985; Beer ym. 1990; Kotter 1991; Lanning ym. 1999).

Johtajan perinteisten tehtävien ts. funktioiden (ks. Gulick 1937; Barnard 1970; Selznick 1996; Yukl 1998) yhdistäminen muutosprosessin vaiheisiin ja muutoksen johtamisen vaiheisiin on

**Taulukko 1. Yhteenvedo muutosprosessin vaiheista ja muutosjohtajan tehtävistä.**

Lewinin malli (1951)	Kotterin mallin vaiheet (1991)	Perinteinen johtamis-funktio	Johtamisen huomio ihmisissä	Johtamisen huomio rakenteissa
Sulatusvaihe eli vanhan purku	Arviointi ja perustelut muutokselle	Valmistelu	Suunnan näyttäminen	Tutkimus, diagnoosi
Varsinainen muutos: uusi organisaatio ja toimintatavat	Ohjaavan tiimin muodostaminen	Organisointi ja miehitys	Koordinointi ja muutosvastarinnan murtaminen	Valmistelu, suunnittelu
Jäädäyttämisen/ vakiinnuttaminen	Strategian ja vision laatiminen	Suunnittelu ja budjetointi	Sitouttaminen	Resurssien varmistaminen
	Viestiminen	Ohjaus, koordinointi	Motivointi, osallistaminen	Viestintä kaikille tasoille
	Henkilöstön valtuutus	Toteutus	Kannustaminen ja inspirointi	Muutosprosessin toimeenpano
	Onnistumisen varmistaminen lyhyellä aikavälillä	Ongelmanratkaisu	Koulutus	Institutionalisointi
	Toimintatapojen vakiinnuttaminen	Valvonta ja seuranta	Palkitseminen	Uudelleenarviointi
	Juurruttaminen kulttuuriin			Prosessin päättäminen

luonnollista, koska ne sisältävät samoja elementtejä ja täydentävät toisiaan.

Taulukkoon 1. on koottu Lewinin (1951, 228-229) ja Kotterin (1991; 1996, 18) muutosvaiheet. Taulukossa täydennetään Lewinin ja Kotterin malleja teoreettisesta keskustelusta esiin nousevilla johtamistehtävillä, jotka liittyvät johtamisen inhimilliseen, irrationaaliseen puoleen tai toisaalta organisaation muutoksen rationaaliin, viralliseen puoleen.

Lewinin muutosvaiheet ovat perinteinen ja tunnettu muutosprosessia kuvaava jaottelu, joka toimi tutkimuksessa peruslähtökohtana. Kotterin mallin vaiheet puolestaan keräävät hyvin yhteen ne toimenpiteet, joita onnistunut muutosprosessi vaatii. Perinteisistä johtamisen funktioista mukaan on otettu ne, jotka voidaan liittää osaksi erityisesti muutoksen johtamisen vaiheita.

Muutoksen johtamisen vaiheet menevät todellisuudessa päällekkäin ja limittäin, eivätkä välttämättä seuraa toisiaan esitetyn kategorisesti. Hyvin toteutettu muutosprosessi ja sen johtaminen sisältävät kuitenkin suurimman osan edellä mainituista vaiheista ainakin jossain muodossa. Jatkuva muutoksesta viestiminen ja tiedottaminen aktiivisesti ja avoimesti kaikille asianosaisille ovat muutosprosessin kaikissa vaiheissa tärkeitä. Muutosprosessin päävaiheiksi muodostuvat muutoksen valmistelu, viestintä ja sitouttaminen, toteuttaminen ja valvonta sekä muutoksen vakiinnuttaminen (vrt. muutosprosessin päävaiheet esim. Lewin 1951, 228-229; Burnes 1992, 164-164 tai Lanning ym. 1999, 328-329).

Seuraavassa kuvataan jokaisen muutoksen johtamisen vaiheen sisältöä: mitä toimenpiteitä vaihe pitää sisällään erityisesti johtamisen näkökulmasta katsottuna. Vaiheiden tarkempi sisältö muodostetaan tutkimuksen teoreettisesta osuudesta nousevien havaintojen perusteella. Seuraavissa vaiheissa on pyritty tiivistetyksi tuomaan esiin kunkin vaiheen tyypillisimmät toimenpiteet.

**Vaihe 1. Muutoksen valmistelu:** Arvioidaan ja diagnosoidaan nykytilanne, tehdään analyysit ja ennakoitnin ongelmista sekä esitetään ratkaisut niiden poistamiseksi. Kartoitetaan erilaisilla analyyseillä mahdollisuudet muutokseen, esimerkiksi nykyinen kilpailutilanne. Varataan aikaa muutoksen toteuttamiseen. Korostetaan muutoksen välttämättömyyttä organisaation toiminnalle ja perustellaan muutos hyvin kaikille tasoille.

**Vaihe 2. Suunnitelmien laatiminen:** Luodaan yhteistä arvo- ja tavoiteperustaa, pääte-

tään ja muotoillaan visiot ja strategiat. Asetetaan toiminnalle tavoitteet ja valmistellaan muutosta organisaation kaikilla tasoilla. Laaditaan muutossuunnitelma ja päämäärät siitä, kuka tekee mitkin ja millä aikataululla ja resursseilla. Viestitään laadituista suunnitelmista, visioista ja strategioista. Koordinoidaan muutoksen toteuttaminen.

**Vaihe 3. Resurssien varmistaminen ja valtuuttaminen:** Kartoitetaan muutosvistarintaa ja luodaan ennaltaehkäiseviä toimia. Hankitaan ja varmistetaan tuki muutokselle kaikilta osapuolilta. Luodaan ja annetaan valtuudet muutosta johtavalle tiimille tai muulle taholle. Varmistetaan, että muutokselle on myös tekniset, lailliset ja taloudelliset resurssit. Selkeytetään muutoksen toteuttamisen liittyviä vastuita ja tehtäviä. Pyritään yhteistyöhön osapuolten kanssa.

**Vaihe 4. Sitouttaminen, viestintä ja motivointi:** Viestitään organisaation kaikille tasoille muutoksesta ja sen toteuttamisesta. Johto omalla esimerkillään sitouttaa henkilöstön muutoksen toteuttamiseen. Henkilöstöä motivoidaan ja pyritään poistamaan muutosvistarintaa avoimella tiedottamisella ja perusteluilla. Osallistetaan kaikki tahot muutokseen. Luodaan tässä vaiheessa viimeistään toimivat kommunikaatio- ja palautekanavat.

**Vaihe 5. Kannustaminen ja inspiointi:** Kannustetaan muutokseen sekä organisaation että yksilön tasolla. Inspiroidaan henkilöstöä uusiin ratkaisuihin. Annetaan vastuuta ja valtuutusta myös henkilöstölle. Tarjotaan koulutusta sitä tarvitseville.

**Vaihe 6. Muutoksen toteuttaminen ja ohjaus:** Toiminnan suora ohjaus, päätöstenteko ja ongelmien sekä konfliktien ratkaisu. Toimitaan esimerkillisesti ja julkisesti. Kannetaan vastuu päätöksistä ja muutoksen toteuttamisesta. Koordinoidaan ihmisten toimintaa mahdollisesti tiimeiksi tai muiksi tarkoituksenmukaisiksi yksiköiksi. Luodaan uudet rakenteet ja puitteet toiminnalle sekä poistetaan esteet muutokselta.

**Vaihe 7. Valvonta ja seuranta:** Kontrolloidaan ja seurataan muutoksen toteuttamista ja toteuttamista. Arvioidaan tähän menneessä saavutettua. Raportoidaan tuloksista ja mahdollisesti uudelleen suunnataan muutosta. Tiedotetaan heti pienistäkin positiivisista tuloksista.

**Vaihe 8. Vakiinnuttaminen ja institutionalisointi:** Muutos vakiinnutetaan osaksi organisaation nykyistä, uutta toimintatapaa ja rakennetta. Viestitään ja tiedotetaan kaikille tahoille organi-

saation nykytilasta. Organisaatiota edustetaan ulkopuolisille.

**Vaihe 9. Muutoksen juurruttaminen:** Muutos juurrutetaan organisaation kaikille tasoille ja organisaatiokulttuuriin. Edistetään ja kannustetaan uusia toimintatapoja ja johtamista.

**Vaihe 10. Uudelleenarviointi ja palaute:** Arvioidaan uudelleen nykytilan ja tavoitetilan suhde ja tavoitteiden saavuttaminen. Annetaan palautetta ja raportoidaan muutoksen toteutumisesta. Palkitaan muutosprosessin hyvistä tuloksista ja onnistumisesta. Kannetaan vastuu tuloksista. Edelleen kehitetään organisaatiota tavoitteiden ja tulosten saavuttamiseksi. Pohditaan mahdollisia jatkotoimenpiteitä. Muutosprosessin päättäminen.

Luonnollisesti muutoksen johtaminen liittyy tiettyyn muutostilanteeseen organisaatiossa. Näin olleen muutoksen johtamista ei voida verrata esim. laatu- tai tulosjohtamiseen, koska sitä ei voida pitää pysyvänä johtamistapana. Organisaation muutoksen johtamisessa julkisella sektorilla korostuvat monipuoliset menetelmät ja tavat, joiden käyttöön mm. normiohjauksen vähentyminen antaa mahdollisuuksia (ks. esim. Syrjänen 1996; Temmes ym. 2001). Julkisella sektorilla korostuu se, miten kyseessä oleva muutos toteutetaan: julkisesti, muodollisesti oikein, yleisen edun nimissä, yhdenvertaisesti. Myös tuloksellisuus ja tehokkuus johtamisen arvoina ja periaatteina ohjaavat muutosten toteutustapaa. (Ks. esim. Lane 1995; Salminen 2004.)

#### 4. MUUTOSPROSESSIIEN JOHTAMINEN POSTISSA JA VR:SSÄ

Taulukko 2. kokoaa yhteen tutkimuksen tulokset Postin ja VR:n muutosprosessien johtamisesta. Postin liikelaitostamisen muutosprosessin johtaminen oli pääasiassa hyvin toteutettu. Parhaiten oli toteutettu muutoksen valmistelu, muutokseen kannustaminen ja muutoksen ohjaus. Puutteellisesti muutosprosessin vaiheista oli toteutettu muutoksen vakiinnuttaminen ja institutionalisointi. Muut muutoksen vaiheet olivat keskinkertaisesti toteutettu eli saivat vain jonkin verran näyttöä.

Yhtiöittämisen osalta analyysin perusteella erityisen hyvin oli toimittu muutoksen valmistelun ja muutoksen ohjauksen osalta. Puutteellisesti oli toteutettu suunnitelmien laatiminen, vakiin-

nuttaminen ja institutionalisointi sekä muutoksen juurruttaminen organisaatioon. Muut muutosprosessin vaiheet eivät olleet täysin onnistuneesti toteutettuja.

Postin muutosprosessien johtamisesta voidaan myös todeta, ettei varsinaisen muutosprosessin valvonta ja seuranta tällä aineistolla anna mahdollisuutta tulkintaan.

Tulosten perusteella muutosprosessin johtaminen näyttää liikelaitostamisessa onnistuneen hieman paremmin kuin yhtiöittämisessä. Merkittäviä eroja näiden kahden Postissa tapahtuneiden muutosprosessien johtamisen välillä ei ollut. Hyvin onnistuneesti näissä kummassakin prosessissa oli toteutettu muutoksen valmistelu sekä muutoksen ohjaus ja varsinainen toteuttaminen. Heikoiten oli toteutettu kummassakin tapauksessa muutoksen vakiinnuttaminen ja institutionalisointi.

VR:n liikelaitostamisen muutosprosessin johtamisesta voidaan todeta, että paljon tai monipuolista näyttöä saivat muutoksen valmistelun, resurssien varmistamisen ja muutoksen ohjauksen vaiheet. Nämä vaiheet olivat liikelaitostamisessa hyvin toteutettu. Vähiten näyttöä sai muutosprosessin viimeinen vaihe: muutoksen arviointi ja palaute. Muut muutoksen vaiheet saivat jonkin verran näyttöä, lukuun ottamatta muutoksen vakiinnuttamisen ja institutionalisoinnin vaihetta, jolle ei löytynyt näyttöä tutkimuksen aineistolla.

VR:n yhtiöittämisessä kiitettävästi oli toteutettu muutokseen sitouttaminen ja tiedottaminen sekä muutoksen ohjaus. Puutteellisemmin puolestaan oli toteutettu suunnitelmien laatiminen, muutokseen kannustaminen, valvonta, muutoksen juurruttaminen organisaatioon sekä uudelleen arviointi. Keskinkertaisesti oli toteutettu ainoastaan resurssien varmistaminen. Tutkimuksen aineistolla muutoksen vakiinnuttaminen ja institutionalisointi osaksi organisaation toimintaa eivät saaneet näyttöä yhtiöittämisenkään kohdalla. Yhtiöittämisestä osalta vaiheet olivat vaihtelevasti toteutettuja kun puolestaan liikelaitostamisen osalta suurin osa vaiheista oli hyvin toteutettu.

Kummassakin VR:n muutosprosessissa hyvin oli toteutettu muutoksen ohjaus ja varsinainen toteutus. Muutoksen arviointi ja palaute oli kummassakin prosessissa hoidettu yhtä huonosti, eli näyttöä tälle muutoksen vaiheelle löytyi vain vähän.

Tutkimuksen tulosten perusteella muutospro-

**Taulukko 2. Muutosprosessien johtamisen vertailu organisaatioittain.**

Vaiheet \ Muutos	Posti		Valtionrautatiet	
	Liikelaitostaminen	Yhtiöittäminen	Liikelaitostaminen	Yhtiöittäminen
Muutoksen valmistelu	***	***	***	**
Suunnitelmien laatiminen	**	*	**	*
Resurssien varmistaminen	**	**	***	**
Sitouttaminen ja tiedottaminen	**	**	**	***
Kannustaminen	***	**	**	*
Ohjaus	***	***	***	***
Valvonta ja seuranta	–	–	**	*
Vakiinnuttaminen ja institutionalisointi	*	*	–	–
Muutoksen juurruttaminen	**	*	**	*
Muutoksen arviointi ja palaute	**	**	*	*

– = ei näyttöä tällä aineistolla

\* = näyttöä vähän

\*\* = näyttöä jonkin verran

\*\*\* = näyttöä paljon

sessin johtaminen näyttää liikelaitostamisessa toteutuneen paremmin kuin yhtiöittämisessä. Yhtiöittämisen osalta huonosti toteutettuja vaiheita oli selvästi enemmän kuin liikelaitostamisen muutoksen johtamisen kohdalla. Eroja muutosprosessien johtamisen kesken näissä VR:n uudistuksissa oli enemmän kuin Postin kohdalla.

Seuraavaksi tarkastellaan sitä, onko muutosprosessin johtamisessa eroa Postin ja VR:n muutosprosessien osalta. Kaikkia muutosvaiheita tarkastellen liikelaitostamis- ja yhtiöittämisprosessien johtamisen välillä näissä kahdessa tarkastellussa organisaatiossa ei ollut merkittäviä eroja. Kummassakin tarkastellussa organisaatiossa liikelaitostaminen oli paremmin johdettu

kuin yhtiöittäminen.

Vaikka muutosprosessit olivat selvästi ylhäältäpäin johdettuja, pyrkimystä oli osallistavaan muutokseen ja neuvotteluihin muutoksen toteuttamisessa esimerkiksi henkilöstöä mukaan ottamalla (vrt. Beer 1980, 53-56). Muutos toteutettiin rationaalisesti eli kyseessä oli tehtäväkeskeinen toteuttamistapa (vrt. Haveri & Majoinen 2000, 37).

Näyttää siltä, että muutosprosessin johtamisessa tekniset ja ns. kovat asiat oli hoidettu hyvin (poikkeuksena muutoksen seuranta ja valvonta). Henkilöstöön ja kulttuuriin liittyvät ns. pehmeät asiat olisivat vaatineet selvästi perusteellisempia toimenpiteitä. Organisaation sisällä ja alem-

mille tasoille ulottuva muutoksen johtaminen vaatii tehokkaampia toimia. Muutoksen johtamisessa näissä tapauksissa näyttää olevan samoja ongelmia kuin julkisorganisaatioidenjohtamisessa yleensäkin (ks. Caiden 1976; Temmes 1991, 5; Santalainen & Huttunen 1993, 158, Worrall ym. 2000).

Muutosten perustelevinen eri tahoille osoitautui toteutuneen riittävästi. Poliittisen kannatuksen hankkiminen oli hoidettu paremmin kuin muiden sidosryhmien kannatuksen hankkiminen (esim. henkilöstöjärjestöt). Poliittisen taustatuen varmistaminen on edellytys haluttavan muutoksen läpiviennille, joskin viime kädessä todellisen muutoksen organisaation toiminnassa tekevät työntekijät, joiden kannatuksen ja sitoutumisen hankkiminen on erityisen tärkeää (vrt. Heikkinen ym. 1996, 71). Henkilöstön osallistaminen muutokseen ja sen kaikkiin vaiheisiin olisi voinut tapahtua vieläkin laajemmalti ja perusteellisemmin.

#### *Muita huomioita uudistuksista*

Tarkasteltaessa organisaatioiden rakenteen muutosta, voidaan todeta, että kummatkin organisaatiot kevensivät rakenteitaan ja loivat uutta organisaatiota tukevia toimintatapoja (vrt. McLagan 2003, 14-15). Vaikka lähtökohtana organisaatorakenteen muutokselle olivat suhteellisen raskaat ja monimutkaisetkin rakenteet, muutosta tapahtui. Tässä rakenteellisessa muutoksessa näyttäisi Posti onnistuvan vähän paremmin, ainakin sen perusteella, miten näillä rakenteiden muutoksilla tuetaan työntekijöiden toiminnan muuttumista haluttuun suuntaan (esim. pienemmät yksiköt, palvelut paranevat). Erilaisia toimenpiteitä toteuttamalla oli pyrkimys pois neutraalista, kasvottomasta byrokratiasta. Myös muutosta mekaanisesta organisaatiosta orgaanisen organisaation suuntaan oli havaittavissa (ks. Burns & Stalker 1961; Juuti 1992, 233; mekaaninen organisaatio). Tässä suhteessa uudistuksilla haetut tavoitteet byrokratian purkamisen suhteen täyttyivät ainakin osittain.

Jos tarkastellaan liikelaitosuudistuksella yleisesti haettuja tavoitteita (ks. VTV 1998, 77), parhaiten näissä kahdessa tarkastellussa organisaatiossa toteutuivat hallinnon keventämisen ja yksinkertaistamisen lisäksi liikelaitoksen oman taloudellisen vastuun korostuminen toiminnan

järjestämisessä sekä liiketaloudellisten periaatteiden mukaan toimiminen. Yhtiöittämisellä haetuista tavoitteista (ks. VTY 1993, 57) parhaiten toteutuivat toimivapauden lisääntyminen ja omistajan roolin selkeytyminen. Palveluvelvoitteet poistuivat, kun viranomastehtävät erotettiin tavallisesta liiketoiminnasta. Muutoksilla haettiin myös palveluiden laatua, joka ilmeni ainakin asetettujen palvelutehtävien toteutumisena.

Kuten todettu aiemmin, kummankin organisaation henkilöstömäärä väheni näinä muutoksen vuosina merkittävästi. Suuriin irtisanomisiin ei jouduttu, koska osattiin ennakoida ja tehtiin suunnitelmia siitä, miten henkilöstöä uudelleensijoitetaan tai koulutetaan. Nämä toimenpiteet toimivat hyvänä esimerkkinä siitä, miten uudelleenjärjestelyitä voidaan tehdä juurikaan irtisanomatta henkilöstöä. Henkilöstön vähentyminen johti osaltaan tietynlaisen työn tuottavuuden lisääntymisen. Postin yhtiöittäminen toimi ainakin henkilöstön aseman osalta esimerkkinä VR:n yhtiöittämisen toteuttamiselle.

Tarkastellut muutosprosessit olivat pitkälti säädeltyjä, määrämuotoisesti toteutettavia. Johtamisen liikkumavara ei ollut kovin suuri, vaikka siirtymistä tulosjohtamisesta muiden johtamismallien käyttöön tapahtui (ks. myös Tiittula 1991; Kiviniemi ym. 1994, 43; Syrjänen 1996, 22). Muutosprosessit toivat mukanaan myös pyrkimyksen ammattimaisempaan johtamiseen ja uusien johtamiskäytäntöjen omaksumiseen sekä johtamisen kehittämiseen varsinkin yhtiöittämisen kohdalla.

Vaikka markkinaohjautuvuuden odotettiin periaatteessa korvaavan vanhoja ohjausmuotoja (ks. esim. VTV 1998, 77) ei näin kuitenkaan täysin tapahtunut näissä tarkastelluissa tapauksissa. Tämä johtui osittain siitä, että tarkasteltavat yhtiöt olivatkin ja ovat edelleen tiukasti valtion omistuksessa eikä aitoa kilpailua aloilla ole, ainakaan vielä. Postin liikelaitostaminen sai alkunsa tarpeesta erottaa posti- ja teletoiminta toisistaan. Teletoiminnan vahva kasvu markkinoilla ja varteenotettavien kilpailijoiden tuleminen markkinoille olivat yksi syy tehtyihin uudistuksiin. Postitoiminnan osalta kilpailutilannetta ei ole aidosti syntynyt. Samoin voidaan todeta VR:n kohdalla, jossa paineita organisaation muutokselle loivat enemmän radan ylläpidon erottaminen liikenne-toiminnasta kuin kilpailun avaaminen muillekin toimijoille.

Organisaatiomuodon muuttuessa muuttuivat

myös johtajan tehtävät. Tämä näkyi mm. strategisen suunnittelun ja visioinnin lisääntymisenä sekä entistä paremman henkilöstöjohtamisen ilmene-  
misenä. Henkilöstöpolitiikka yleensä tuntui kuitenkin tiukentuneen, johtuen henkilöstön määrän supistamisen paineesta. Joustavuutta henkilöstöpolitiikassa lisäsivät muun muassa virkasuhteiden muuttuminen työsuhteisiksi.

## 5. LIKELAITOSTAMISEN JA YHTIÖITTÄMISEN MUUTOSPROSESSIN JOHTAMINEN

Taulukossa 3. on vertailtu liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen muutosprosessien johtamista, liittä-  
mättä niitä enää kovinkaan vahvasti tarkastel-  
tuihin organisaatioihin, sekä esitetty muutama  
valikoitu lisähuomio muutosprosesseista ja niiden  
vaiheista. Tässä taulukossa esitetään yhteenvetona  
vastaus siihen, miten liikelaitostamisen ja  
yhtiöittämisen muutosprosessin vaiheet on joh-  
dettu.

Selvimmät erot muutosprosessin vaiheiden  
välillä ovat suunnitelmien laatimisessa, muutok-  
seen kannustamisessa sekä muutoksen juurrut-  
tamisessa, jotka kaikki olivat liikelaitostamisen  
kohdalla paremmin johdettu. Liikelaitostamisen  
ja yhtiöittämisen muutosprosessien kaikkien vai-  
heiden vertailu osoittaa liikelaitostamisen muu-  
tosprosessin olevan selvästi onnistuneemmin  
johdettu kuin yhtiöittämisen. Tämä johtuu siitä,  
että liikelaitostamisen muutosprosessi oli jo koettu  
ja takanapäin, yhtiöittämisen oletettiin ehkä toteu-  
tuvan osittain samalla tavalla, eikä yhtiöittämi-  
sen muutosprosessiin ehkä kiinnitetty niin paljon  
huomiota kuin liikelaitostamiseen.

Liikelaitostamisessa ja yhtiöittämisessä yhtä  
hyvin oli toteutettu valmistelu ja ohjaus. Yhtä  
kohtuullisesti oli toteutettu kummassakin tapa-  
uksessa arvioinnin ja palautteen antaminen.  
Valvonnan ja seurannan sekä muutoksen vakiin-  
nuttamisen osalta vertailua näiden kahden muu-  
tosprosessin välillä on vaikea tehdä, koska  
aineistosta ei löytynyt riittävästi tai vain hyvin  
vähän näyttöä kyseisten muutosprosessien vai-  
heisiin liittyen. Keskinertaisesti oli toteutettu  
resurssien varmistaminen, muutokseen sitout-  
taminen ja tiedottaminen sekä muutokseen  
kannustaminen. Puutteellisimmin oli toteutettu  
muutoksen juurruttaminen organisaatioon, muu-  
toksen arviointi ja palaute sekä suunnitelmien

laatiminen.

Kaikkia vaiheita ja muutosprosesseja tarkastel-  
taessa siis muutoksen ohjauksen ja varsinaisen  
toteuttamisen vaihe oli toteutettu parhaiten. Tämä  
johtuu osaksi siitä, että toteutus tapahtui laeilla  
säädellysti. Näin ollen muutosta voitiin ennakoita,  
mikä puolestaan vähensi yllättävien irtisanomisen  
tarvetta. Kaikissa tapauksissa organisaatio-  
rakennetta uudelleenjärjesteltiin sekä teknisesti  
että henkilökunnan osalta vastaamaan parem-  
min uutta tilannetta. Myös muutoksen valmistelu  
oli toteutettu hyvin. Varsinkin liikelaitostamisen  
kohdalla valmistelua oli tehty pitkään eri tahoilla.  
Yhtiöittäminen tapahtui puolestaan nopealla aika-  
taululla ja sen valmistelu ajoittui liikelaitoskauden  
loppuun. Yhtiöittäminen nähtiin liikelaitosvaiheen  
luonnollisena jatkona.

Tutkimuksen perusteella näyttää siltä, että  
muutoksen johtamisessa varsinkin muutoksen  
alkuun ja käynnistämiseen liittyvät toimenpiteet  
kuten valmistelu ja resurssien varmistaminen  
olivat tapahtuneet hyvin. Myös Ansoffilla (1985,  
287) painottuivat muutoksen valmisteluun liittyvät  
vaiheet. Muutossuunnitelmien laatiminen näytti  
tutkimuksen perusteella kuitenkin toteutuneen  
yllättävän heikosti, vaikka voisi olettaa julkisen  
sektorin suunnittelupainotteisuuden ja -perinteen  
tuovan esille toisenlaisen tuloksen (ks. VN:n peri-  
aatepäätös 1993; Kiviniemi ym. 1994, 75-76).

Muutosten suunnittelussa lyhyen aikavälin  
tavoitteiden ja pitkän aikavälin strategioiden  
yhteensovittamista ei juurikaan tapahtunut. Suun-  
nitteluvaiheessa tulee ottaa huomioon myös  
muutosvastarinta ja sen torjuminen, kuten mm.  
Trader-Leigh (2002) korostaa. Muutosvastarinan  
nujertaminen ja osallistaminen tapahtuu esi-  
merkiksi tuomalla julki organisaation uudet arvot  
(ks. esim. Selznickin 1984; Thompson 1995,  
210; Martola & Santala 1997, 105). Tutkimuk-  
sen mukaan suunnitteluvaiheessa korostuivat  
taloudelliset arvot, eivätkä niinkään henkilöstölle  
suunnatut yhteiset arvot. Esimerkiksi Selznick  
(1984) korostaa johtamisessa sosiaalista ulottu-  
vuutta ja johtajan roolia yhteisten arvojen raken-  
tajana.

Huolellisten ja kattavien muutossuunnitelmien  
laatiminen ja niistä viestiminen olisivat tutkituissa  
muutosprosesseissa luultavasti parantaneet niitä  
muutoksen johtamisen vaiheita, joissa oli eniten  
kehittämisen varaa. Hyvässä muutossuunnitel-  
massa otetaan huomioon muun muassa se,  
miten muutosta seurataan ja millä keinoin muu-



**Taulukko 3. Liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen vertailu.**

Liike- laitos- taminen		
***	***	Selvityksiä tehtiin ennen muutosta eri tahoilla. Näin hankittiin henkilöstön tuki muutokselle.
**	*	Varsinaiseen muutosprosessiin kohdistuvia suunnitelmia tehtiin vähän.
***	**	Henkilöstön osaaminen varmistettiin koulutuksella.
**	***	Henkilöstöä kannustettiin uudistamalla palkkajärjestelmiä sekä antamalla vastuuta.
***	**	Viestintäkanavia kehitettiin kattavammiksi.
***	***	Ohjauksen toteuttamisen tueksi tehtiin uudelleenjärjestelyitä sekä rakenteiden että henkilöstön osalta.
		Muutosta ennakoitiin erilaisilla toimenpiteillä.
*	*	Valvonta ja seuranta kohdistuivat muuhun kuin itse muutosprosessin toteuttamiseen.
*	*	Muutosprosessin seurannan avuksi ei muodostettu kriteereitä. Muutoksen vakiinnuttaminen oli puutteellista. Yhdeksi keinoksi omaksuttiin asiakas- ja palvelulähtöinen toimintatapa.
**	*	Arviointi ei kohdistunut muutosprosessin toteuttamiseen, vaan ennen muuta muutoksen vaikutuksiin.
**	**	Prosessin toteuttamisesta annettiin niukasti alautetta.

\* = näyttää vähän

\*\* = näyttää jonkin verran

\*\*\* = näyttää paljon

tosta seuraava uusi toimintatapa ja tila juurrutetaan osaksi organisaatiota (ks. myös Beer 1980, 101; Haveri & Majoinen 2000, 43).

Resurssien varmistamisessa huomioon oli otettu henkilökunta ja muutosvastarinnan

ehkäiseminen sekä tuen hankkiminen henkilöstöltä muun muassa yhteistyömenettelyillä. Tiedottamisella ja palkkajärjestelmiä kehittämällä motivoitiin henkilöstöä muutokseen. Koulutuksella varmistettiin henkilöstön osaaminen

uudessa tilanteessa. Koulutus toimi myös muutokseen sitouttamisessa ja kannustamisessa yhtenä toimivana keinona, vastuun jakamisen ohella (Heikkinen ym. 1996, 64). Myös johtajille tulisi tarjota koulutusta, kuten Worral ym. (2000) ehdottavat.

Tutkimus osoittaa, että muutoksen suhteellisen hyvän alun ja varsinaisen toteutuksen jälkeen tulevat toimenpiteet olivat heikosti toteutettu. Varsinkin muutoksen valvonta ja seuranta sekä muutoksen vakiinnuttaminen saivat heikosti huomiota. Valvontaa ja seurantaa ehkä tehtiin organisaatioissa, kohteena ei kuitenkaan analyysin perusteella olleet itse muutosprosessit vaan enemmän muutosten vaikutukset tai taloudelliset seikat. Muutosprosessin seuraamiseksi ei oltu laadittu kriteerejä, joiden avulla olisi voitu seurata miten prosessi etenee.

Muutosprosessin valvontaan ja seurantaan on syytä kiinnittää enemmän huomiota. Keinoina voidaan käyttää erilaisia kontrollimekanismeja, seurantaraportteja ja arviointeja tuloksista (vrt. Caiden 1976, 158-160). Muutosprosessin arvioinnin avuksi voidaan laatia esimerkiksi kriteeristö (Lippit ym. 1985, 145-148). Esimerkiksi Alasoinin (2001) tarkastelemassa mallissa tavoitteiden ja kriteerien muodostaminen sekä muutoksen seuraaminen ovat osa julkisorganisaation kehittämistä.

Osa muutoksen johtamisen vaiheista jää selvästi vähemmälle huomiolle. Näitä ovat ne vaiheet, joissa henkilöstöä olisi pitänyt kannustaa ja motivoida, sekä palkita muutoksen läpiviennistä, tästä poikkeuksena on Postin liikelaitostamisprosessi, jossa muutokseen kannustaminen oli hyvin hoidettu. Tuloksen taustalla on kritiikki julkisella sektorilla esiintyvää henkilöstöjohtamista kohtaan. Varsinkin vielä 1990-luvulla julkisjohtamista kritisoitiin keskittymisestä vain asiajohtamiseen, henkilöstön johtamisen kysymysten jäädessä vähemmälle huomiolle. (Ks. Coram & Burnes 2001; Maddock 2002.)

Jatkuvasti tulisi pyrkiä myös tiedottamaan muutosprosessin etenemisestä ja tuloksista. Edellä mainitut toimenpiteet myös mahdollistavat muutokseen uudelleensuuntauksen, jos tarvetta on. Arvioinnit kohdistuivat näissä muutosprosesseissa lähinnä uudistusten vaikutuksiin ja taloudellisiin tuloksiin. Tavallaan uudelleensuuntausta liikelaitostamisvaiheen jälkeen tapahtui, koska lopulta päädyttiin yhtiöittämiseen.

Myös muutoksen vakiinnuttaminen ja institutio-

nalisointi vaativat johdolta tehokkaampia toimenpiteitä. Palvelu- ja asiakaslähtöisemmällä, uudella toimintatavalla pyrittiin muuttamaan organisaatio-kulttuuria ja vakiinnuttamaan muutokset varsinkin liikelaitostamisten kohdalla. Osittain muutoksen juurruttaminen liittyy muutoksen vakiinnuttamiseen. Muutoksen vakiinnuttamisen keinoina toimivat tehokas tiedotus uusista toimintatavoista ja organisaation rakenteesta sekä organisaation sisällä että ulkopuolelle. Toiminta vakiinnutetaan organisaation sisällä ja toisaalta vakiinnutetaan uusi organisaatio osaksi ympäristöä. (Ks. esim. Beer ym. 1990.)

Tarkasteltaessa Postin ja VR:n liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen johtamisen vaiheita, tutkimuksen perusteella voidaan todeta, etteivät reaali maailmassa nämä ns. ideaalimallin vaiheet sinällään toteutuneet: joko koko vaihe puuttui tai oli puutteellisesti toteutettu. Kysymykseen siitä, millaista oli liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen muutosprosessien johtaminen Postissa ja VR:ssä vastataan seuraavasti: Tarkasteltujen muutosprosessien johtaminen oli valmisteluun ja toteutukseen painottuvaa, jossa pyrittiin ottamaan huomioon sekä organisaation rakenteeseen, henkilöstöön, sidosryhmiin ja toimintaympäristöön liittyvät seikat. Muutoksen vakiinnuttaminen ja muutosprosessin valvonta eivät näyttäneet kuuluvan muutoksen johtamisessa käytettyyn keinovalikoimaan.

## 6. MUUTOSPROSESSIN JOHTAMISEN MALLISTA KÄYTÄNTÖÖN

Tutkimuksen mukaan organisaation muutoksen johtaminen voidaan määritellä seuraavasti: se on systemaattista, prosessimaista, valmisteluun ja toteutukseen painottuvaa toimintaa. Hallittu ja onnistunut organisaation muutoksen johtaminen on suunnitelmallinen ja vaiheittain etenevä prosessi. Muutoksen johtamisessa otetaan huomioon sekä organisaation rakenteeseen, henkilöstöön ja ympäristöön liittyvät seikat, sekä ymmärretään, että kaikki nämä vaikuttavat toisiinsa ja tavoiteltavaan lopputulokseen. Muutoksen johtamisen tarkastelu johtajan tehtävien kautta sisältää erilaisia toimenpiteitä, joiden toteuttamisella muutosprosessin eri vaiheissa varmistetaan muutoksen onnistuminen.

Tässä esitellyistä muutoksen johtamisen päävaiheista muutoksen valmistelu sekä varsina-

nen toteuttaminen ja ohjaus ovat enemmän organisaatioon ja sen rakenteisiin liittyviä, teknisiä toimenpiteitä. Tiedottaminen ja sitouttaminen puolestaan liittyvät muutosprosessin niihin vaiheisiin, jotka koskevat erityisesti organisaation henkilöstöä. Muutoksen vakiinnuttaminen ja juurruttaminen liittyvät enemmän organisaation kulttuurin ja toimintatapojen muutokseen. Osa vaiheista jatkuu läpi koko muutosprosessin (kuten esimerkiksi viestintä) ja osa vaiheista kestää vain hetken. Vaiheet eivät myöskään seuraa toisiaan tiukan kategorisesti.

Muutos virastosta liikelaitokseksi ja siitä edelleen valtionyhtiöksi on näissä kahdessa tarkastellussa tapauksessa oma erityinen ilmiönsä: kummatkaan organisaatiot eivät toimi täysin kilpailuilla markkinoilla ja valtion rooli omistajana näkyy vielä vahvasti. Nämä organisaatiot eivät siten ole päässeet eroon julkisorganisaatioita leimaavista erityispiirteistä, kuten yhteiskunnallisista tehtävistä. Näin ollen tutkimuksen tuloksia voidaan jossain määrin soveltaa sekä julkisorganisaation muutoksen johtamisen (jotka voivat olla hyvinkin erilaisia) että organisaatiomuodon muuttamisen johtamisen tarkasteluun.

Julkisella sektorilla muutokset saavat alkunsa usein organisaation ulkopuolelta ja muutokset toteutetaan yleensä ulkoapäin johdettuina (ks. Valtee 2002, 16). Organisaatiolle itselleen jää tällöin vähemmän vapautta ja liikkumavaraa toteuttaa muutokset omalla tavallaan. Vaikka osa muutoksista näyttäisikin näennäisesti samanlaisilta - kuten esimerkiksi valtion liikelaitosten yhtiöittäminen - ei voida esittää yhtä patenttiratkaisua muutoksen läpivientiin, joka sopisi kaikkiin organisaatioihin: toimialat, henkilöstö, organisaatiorakenne yms. voivat olla hyvinkin erilaisia.

Muutoksen johtamisen vaiheet voivat toimia organisaatiolle ja sen johdolle eräänlaisena työkaluna toteutettaessa ja läpivietäessä erilaisia muutoksia. Tutkimuksessa esitetyt vaiheet eivät ole ja eivät voikaan olla aukoton ja kaikkiin tapauksiin soveltuva menettelytapa. Se voi kuitenkin tarjota perustan, mistä lähteä liikkeelle. Organisaatio- ja muutoskohtaiset ratkaisut ja menettelytavat esimerkiksi henkilöstön kannustamisen osalta ovat organisaation itse päätettävissä ja valittavissa, kulloisenkin tarpeen mukaan.

Kansainvälinen keskustelu osoittaa, että julkisorganisaatioidenkin muutosprosessien kohdalla tulee käyttöön ottaa tilanteeseen ja tarpeeseen sopiva lähestymis- ja toteuttamistapa, joka ottaa

huomioon koko organisaation (vrt. esim. White 2000; Coram & Burnes 2001). Jos ja kun kyseessä on syvälle organisaation rakenteisiin ja kulttuuriin menevä muutos, koskettaa muutos kaikkia organisaatiossa toimivia ihmisiä ja toiminnan tasoja. Todeta voidaan myös, että muutos on monimutkainen ja laaja prosessi, jonka johtaminen vaatii erityisiä taitoja. Morganin (1988, 3) esittämistä uusista johtamiseen liittyvistä kompetensseista erityisesti muutoksen johtamiseen liittyvät analyysin perusteella ympäristön huomioon ottaminen, erityinen muutoksen johtajuus ja visiointi, henkilöstön johtamisen korostuminen sekä monien asioiden yhtäaikainen hallinta.

Kritiikkinä julkissektorin johtajia kohtaan on esitetty, että heiltä puuttuu osaamista organisaation muutoksen johtamiseen (ks. mm. Maddock 2002). Tähän voidaan vaikuttaa henkilöstöjohtamisen keinoin ja henkilöstöpolitiikkaa kehittämällä, jolloin kehittämisen painopiste on henkilöstössä eikä niinkään organisaation teknisissä rakenteissa. Muutoksen johtaminen julkisella sektorilla vaatii perinteisten keinojen lisäksi laajemman näkökulman omaavia tekniikoita, jotka ottavat organisaation ympäristön ja kulttuurin huomioon entistä paremmin (vrt. Caiden 1976, 154; Brown ym. 2003). Muutoksen johtamisen soveltamisessa tämän päivän julkisorganisaation muutokseen tulee kiinnittää huomiota yhteiskunnan yleisempään kehitykseen ja tulossa oleviin muutoksiin. Kansainvälisen ja teknologisen kehityksen lisäksi taloudelliset, poliittiset, sosiaaliset sekä liiketoiminnalliset tekijät ovat tärkeitä taustalla vaikuttavia seikkoja.

Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että myös organisaatio- tai hallintokulttuurin muutos nähdään välttämättömänä ja tämän muutoksen toteuttamiseen ollaan valmiita panostamaan. Vastaavasti strategioiden suunnittelemisen ja visioiden muotoileminen sekä niiden hyväksikäyttö muutoksen apuna vaativat entistä paremmin toteutettuja toimenpiteitä. Muutosprosessin valvonta ja muutoksen vakiinnuttaminen tulisi olla osa hallittua muutosprosessin johtamista. Organisaation muutosta tulisi johtaa tavoitteellisesti ja systemaattisesti, avoimesti ja yhteistyöllä.

## VIITTEET

<sup>1</sup> Ks. Juppo 2004.

<sup>2</sup> Liikelaitoskausi päättyy virallisesti siihen, kun laki uudesta valtionyhtiöstä tulee voimaan. Käytännössä organisaation muutoksen eri vaiheet (esim. yhtiöittäminen valmistelu) kuitenkin limittyvät ja menevät päällekkäin.

## LÄHTEET

- Ahonen, Pertti (1995). Julkisen sektorin uudistukset ja niiden vaikutukset: Sisäasiainministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalat. Helsinki: Valtiovarainministeriö, Hallinnon kehittämisosasto.
- Alasoini, Tuomo (2001). Käsiohjeautuva muutos suomalaisilla työpaikoilla. Uusi operatiivisen ja organisatorisen kehittämisen malli. Hallinnon Tutkimus 20: 1, 41-55.
- Ansoff, Igor H. (1984). Strategisen johtamisen käsikirja. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.
- Barnard, Chester I. (1970, alkup. 1938). The Functions of the Executive. Cambridge: Harvard University Printing Office.
- Beckhard, Richard & Reuben T. Harris (1987). Organizational Transformations. Managing Complex Change. Massachusetts etc.: Addison-Wesley.
- Beer, Michael (1980). Organizational Change and Development. A Systems View. Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company.
- Beer, Michael, Russel A. Eisenstat & Bert Spector (1990). Why Change Programs Don't Produce Change. Harvard Business Review 11-12, 158-166.
- Bonnell, Victoria (1980). The Uses of Theory, Concepts and Comparison in Historical Sociology. Comparative Studies in Society and History 22: 2, 156-173.
- Brown, Kerry, Jennifer Waterhouse & Christine Flynn (2003). Change Management Practices. Is a Hybrid Model a Better Alternative for Public Sector Agencies? The International Journal of Public Sector Management 16: 3, 230-241.
- Burnes, Bernard (1992). Managing Change: A Strategic Approach to Organisational Development and Renewal. Glasgow: Pitman.
- Burns, Tom & George M. Stalker (1961). The Management of Innovation. Oxford: Oxford University Press.
- Caiden, Gerald E. (1976). Implementation - The Achilles Heel of Administrative Reform. Teoksessa: The Management of Change in Government, 142-164. Toim. Arne F. Leemans. Hague: Martinus Nijhoff.
- Cao, Guangming, Steve Clark & Brian Lehaney (2000). A Systemic View of Organisational Change and TQM. The TQM Magazine 12: 3, 186-193.
- Carnall, Colin A. (1990). Managing Change in Organizations. New York etc.: Prentice Hall.
- Coram, Ron & Bernard Burnes (2001). Managing Organisational Change in the Public Sector - Lessons from the Privatization of the Property Service Agency. The International Journal of Public Sector Management 14: 2.
- Gulick, Luther & Lyndall Urwick (1937). Papers on the Science of Administration. New York: Institute of Public Administration.
- Hage, Jerald (1980). Theories of Organizations: Form, Process, and Transformation. New York etc.: John Wiley & Sons.
- Harmon, Michael M. & Richard T. Mayer (1986). Organization Theory for Public Administration. Boston, Toronto: Little, Brown and Company.
- Haveri, Arto & Kaija Majoinen (2000). Muutosprosessit ja johtajuus - kuinka kunnat yhdistyvät? Helsinki: Kuntaliiton painatuskeskus.
- Heikkinen, Marja, Markku Tapio, Markku Haikko & Jaakko Paloposki (1996). Hallitusti kohti markkinoita. Julkisen liiketoiminnan ohjaus. Helsinki: Edita Oy.
- Juppo, Virpi (2004). Organisaation muutoksen johtaminen. Liikelaitostamisen ja yhtiöittäamisen muutosprosessien vertailu kahdessa valtionyhtiössä. Hallintotieteen lisensiaatintutkielma. Vaasan tiedekirjasto Tritonia.
- Juuti, Pauli (1992). Organisaatiokäyttäytyminen. Helsinki: Otava.
- Kiviniemi, Markku, Raili Oittinen, Seppo Varhe, Jouni Niskanen & Ari Salminen (1994). Julkiset palvelut menevät markkinoille. Kokemuksia ja näkemyksiä liikelaitostamisesta ja yhtiöittämisestä. Helsinki: Painatuskeskus Oy.
- Kotter, John P. (1991). A Force for Change. How Leadership Differs from Management. New York: The Free Press.
- Kotter, John P. (1995). Muutoksen johtaminen: Miksi muutoshankkeet epäonnistuvat? Yritystalous 4, 15-24.
- Lane, Jan-Erik (1995). The Public Sector. Concepts, Models and Approaches. London etc.: Sage.
- Lanning, Harri, Mikko Roiha & Antti Salminen (1999). Matkaopas muutokseen. Miten kehittää organisaatiota tehokkaasti ja hallitusti. Helsinki: Kauppakaari Oyj.
- Lewin, Kurt (1951). Field Theory of Social Science. New York: Harper & Brothers Publishers.
- Lippitt, Gordon L., Petter Langseth & Jack Mossop (1985). Implementing Organizational Change. A Practical Guide to Managing Change Efforts. San Francisco, Washington, London: Jossey-Bass Publishers.
- Lähdesmäki, Kirsi (2003). New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittämisestä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Acta Wasaensia 113, Hallintotiede 7.
- Maddock, Su (2002). Making Modernisation Work: New Narratives, Change Strategies and People Manage-

- ment in the Public Sector. *The International Journal of Public Sector Management* 15: 1, 13-43.
- Martola, Ulla & Riku Santala (1997). BPR-muutoksen johtaminen. Helsinki: WSOY.
- McLagan, Patricia A. (2003). Muutoksen johtaminen tänään. *Yritystalous* 2, 13-16.
- Morgan, Gareth (1988). *Riding the Waves of Change. Developing Managerial Competencies for a Turbulent World*. San Francisco, Oxford: Jossey-Bass.
- Pettigrew, Andrew & Richard Whipp (1991). *Managing Change for Competitive Success*. Oxford: Blackwell Business.
- Ragin, Charles (1987). *The Comparative Method*. Berkeley: University of California Press.
- Salminen, Ari (2000). Hallintovertailu ja vertailumallien käyttökelpoisuus. Teoksessa: *Hallintovertailun metodologia*, 11-35. Toim. Ari Salminen. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 234. *Hallintotiede* 26.
- Salminen, Ari (2004). *Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet*. Helsinki: Edita Oy.
- Salminen, Ari & Jouni Niskanen (1996). *Markkinoiden ehdoilla? Arvioita markkinaohjautuvuudesta julkisessa sektorissa*. Helsinki: Edita Oy.
- Salminen, Ari & Olli-Pekka Viinamäki (2001). *Market Orientation in the Finnish Public Sector. From Public Agency to Privatised Company*. Helsinki: Edita Oy.
- Santalainen, Timo & Pekka Huttunen (1993). *Strateginen johtaminen julkisessa hallinnossa*. Jyväskylä: Gummerus.
- Scott, Richard W. (1981). *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Selznick, Philip (1957). *Leadership in Administration*. Evanston: Row and Peterson.
- Selznick, Philip (1984). *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*. Berkeley: University of California Press.
- Selznick, Philip (1996, alkup. 1948). *The Foundations of the Theory of Organization*. Teoksessa: *Classics of Organization Theory*, 127-137. Toim. Jay M. Shafritz & J. Steven Ott. Fort Worth jne.: Harcourt Brace College Publishers.
- Syrjänen, Olavi (1996). *Byrokratiasta businekseen. Hallintouudistusten oikeudellisia ongelmia*. Helsinki: Valtiovarainministeriö, Hallinnon kehittämisosasto, Edita Oy.
- Temmes, Markku (1991). *Muutoksen johtaminen tulosjohdetussa hallinnossa*. *Hallinto* 1; 4-8.
- Temmes, Markku (1994). *Hallinto puntarissa. Hallintouudistusten arvioinnin mahdollisuudet ja edellytykset*. Helsinki: Painatuskeskus Oy.
- Temmes, Markku & Markku Kiviniemi (1994). *Suomen hallinnon muuttuminen 1987-1995*. Helsinki: Edita Oy.
- Temmes, Markku & Markku Kiviniemi (1995). *Muutoksen mahdollisuudet. Arvioiteja ja näkemyksiä julkisen sektorin ja hallinnon kehittämisestä 1990-luvulla*. Helsinki: Painatuskeskus Oy.
- Temmes, Markku, Markku Kiviniemi & Pauliina Peltonen (2001). *Hallinto uudistuu, uudistuuko johtaminen? Johtamisen kehittämisen arviointiraportti*. Valtiovarainministeriön tutkimukset ja selvitykset 4/2001. Helsinki.
- Thompson, John L. (1995). *Strategy in Action*. London etc.: Chapman & Hall.
- Tiittula, Pertti (1991). *Johtamisen muutos valtionhallinnon organisaatiossa*. Helsingin kauppakorkeakoulun julkaisuja B-114. Helsinki.
- Trader-Leigh, Karyn E. (2002). *Case Study: Identifying Resistance in Managing Change*. *Journal of Organizational Change* 15: 2, 138-155.
- Valtee, Pasi (2002). *Uhkista mahdollisuuksiksi. Organisaatiomuutoksen toteuttaminen työyhteisön haasteena*. Helsinki: Työturvallisuuskeskus.
- White, Leroy (2000). *Changing the "Whole System" in the Public Sector*. *Journal of Organizational Change Management* 13: 2.
- VN:n periaatepäätös (1993). *Valtioneuvoston periaatepäätös henkilöstöä vähennettäessä noudatettavasta henkilöstöpolitiikasta*. Helsinki.
- Worral, Les, Gary L. Cooper & Fiona Campbell-Jamison (2000). *The Impact of Organizational Change on the Work Experience and Perceptions of Public Sector Managers*. *Personnel Review* 29: 5. Saatavissa 3.1.2004: <http://proquest.umi.com>.
- VTV (1998). *Yhtiöittäminen - valtion virastojen, laitosten ja liikelaitosten tai niiden osien muuttaminen valtiomenemmistöiseksi osakeyhtiöiksi*. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Helsinki.
- VTY (1993). *Tulosvirasto - liikelaitos - osakeyhtiö - Mikä on henkilöstön vastaus? Yhtiöittämisprojektin raportti*. Valtion yhteisjärjestö VTY ry.
- Yukl, Gary (1998). *Leadership in Organizations*. 4th edition. London etc.: Prentice Hall.