



TAMPEREEN  
YLIOPISTO



Euroopan unioni  
Euroopan aluekehitysrahasto

Vipuvoimaa  
EU:lta  
2007-2013

Esa Jokinen & Satu Kalliola

## Yhteistoiminnallinen kehittäminen kuntien rakenteellisessa muutoksessa

Loppuraportti

TSR-hanke 112001

Tampereen yliopisto

Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö

Porin yksikkö ja Työelämän tutkimuskeskus



Työsuojelurahasto  
Arbetarskyddsfonden  
The Finnish Work Environment Fund

ISBN 978-951-44-9507-6

## Sisältö

|  |    |
|--|----|
| 1. Hankkeen tausta ja tavoitteet .....                           | 3  |
| 2. Hankkeen toteutus .....                                       | 5  |
| 2.1 Osallistujakunnat .....                                      | 5  |
| 2.2 Aineistot ja analyysin perusteet .....                       | 5  |
| 3. Tulokset.....   | 7  |
| 3.1 Tutkimussuhde.....   | 7  |
| 3.2 Yhteistoiminta murroksessa .....                             | 8  |
| 3.2.1 Ideaaliyhteistoiminta .....                                | 8  |
| 3.2.2 Yhteistoiminnan hyvät käytännöt uudistuksissa .....        | 9  |
| 3.2.3 Tiedonkäyttö ja tulkinta työelämän laadun tuloksista ..... | 11 |
| 3.2.4 Kehittämissuhteet muutosten organisointiin.....            | 12 |
| 3.2.5 Keskusjärjestöjen näkökulma .....                          | 13 |
| 4. Johtopäätökset .....  | 15 |
| 5. Tutkimuksen jatkolinjat .....                                 | 18 |
| 6. Lähteet .....   | 19 |
| Liite 1. Tutkimushankkeen toteutuksen perustiedot .....          | 21 |
| Liite 2. Hankkeen alkuesittelydiasarja .....                     | 22 |
| Liite 3. Tutkimusesite kuntiin.....                              | 26 |
| Liite 4. Tutkimuksen julkaisut .....                             | 27 |

## 1. Hankkeen tausta ja tavoitteet

Hankkeen juuret ovat yhteistoiminnan ja yhteistoiminnallisen kehittämisen tutkimuksissa ja kokemuksissa erityisesti kunta-alalla. Sosiaalipsykologisessa viitekehyksessä yhteistoiminta viittaa työpaikkademokratian ja sittemmin työelämän laadun tutkimus- ja kehittämisspyrkimyksiin, joita on Suomen kunta-alalla sovellettu systemaattisesti 1990-luvun alussa kuntaorganisaatioiden Laatu-projektissa<sup>1</sup> (Kevätsalo 1990; Kasvio ym. 1994; Kalliola 1996) sekä sitä seuranneessa Laatu-verkostossa prosessievaluatioineen (Kalliola & Nakari 2004). Näiden hankkeiden myötä kehittämisen perustaksi muodostui demokraattiseen dialogiin perustuva työtapo, joka juontui kansainvälisestä keskustelusta. Alkuperäisen kommunikatiivisen painotuksensa ohella Suomessa kehittämistapa liittyi laajempaan kunta-alan johtamis- ja työnorganisointitapojen uudistamiseen, ohjaamiseen ja arviointiin. Tuloksellisuuden ja työelämän laadun käsitteellinen ja käytännöllinen yhteen kietoutuminen (Lawler 1987) muodostivat näkemysten mukaan hedelmällisen lähtökohdan sekä vastata kunta-alan leikkauksiin ja tehostamisvaatimukseen että kuntatyöpaikkojen henkilöstön motivaation ja jälkikäteen tulkiten myös organisaatioiden innovatiivisuuden lisäämiseksi. (Kalliola & Nakari 2004; Kalliola 1996.)

Kun kunnat kunta- ja palvelurakennemuutoksen (”Paras-hanke”) myötä 2000-luvulla tulivat jälleen suurten rakenteellisten muutosten kohteeksi ja valtion ja kuntien välinen suhde tuli monin tavoin muutokseen, nousi yhteistoiminnallinen kehittäminen jälleen yhdeksi ajankohtaiseksi teemaksi työmarkkinaosapuolten välisessä keskustelussa. Näiden muodostama Tuottavuuden Pyöreän Pöytä perusti yksityisten ja julkisten organisaatioiden ohjelmaperustaisen ohjauksen tueksi Palje-ohjelman, joka pyrki luomaan tutkimus- ja kehityshankkeita nykyaikaisten, hyvin toimivien ja innovaatiokykyä edistävien yhteistyötapojen löytämiseksi. Yhtenä ohjelman tavoitteena oli yhteistoiminnallisen kehittämisen voimistaminen samalla kun kuntasektorin pääsopijaosapuolet toteuttivat yhteistä tuloksellisuuskampanjaa (2011–2014). Kuntien Tuloksellisuuskampanjan työryhmä toimi tämän tutkimushankkeen ohjausryhmänä (ks. liite 1, johon on koottu myös muut tutkimuksen perustiedot).

Työntekijöiden vaikuttaminen ja osallistuminen ovat monin tavoin keskeisiä asioita strategisen ja synergisen henkilöstöjohtamisen näkökulmasta. Kuitenkin esimerkiksi Paras-hanketta arvioineen Arttu-tutkimusohjelman tulosten mukaan yhteistoiminta ja henkilöstö ylipäättään jäävät vähälle huomiolle reformissa sekä sen valtiollisella tasolla että kuntaorganisaatioissa - henkilöstön osallistumismahdollisuudet uudistuksen suunnitteluun olivat vähäiset (Jokinen & Heiskanen 2013b). Välitön yhteistoiminta eli työntekijöiden suora vaikuttaminen työpaikkatason toimintaan on viime aikoina saanut enemmän huomiota myös EU-tasolla ja eurooppalaisessa lainsäädännössä ja käytännöissä (Garibaldo & Telljohan 2009). Virallinen, edustuksellinen, lakisääteinen yhteistoiminta sen sijaan vastaa pitkälti organisaatiomuutoksiin liittyvästä valmistelusta ja neuvottelusta muodostaen tämän tutkimushankkeen polttopisteen. Kuntien yhteistoimintalaki (449/2007) korvasi aiemmat paikalliset yhteistoimintasopimukset, tai eli niiden kanssa rinnakkain, mikäli ne eivät olleet ristiriidassa keskenään. Uuden lain pääsisältö oli, että yhteistoimintaelimestä tuli pakollinen ja yhteistoiminnan alaan kuuluvat asiat ja suunnitteluvollisuudet hieman laajenivat. Lisäksi lakia rikottaessa seuraa sanktioita. Muutokset vaikuttavat keskeisesti työnantajan vastuisiin. (KT 2007.)

---

<sup>1</sup> Kunnallishallinnon työelämän laadun ja palvelutuotannon tuloksellisuuden kehittämisen tutkimusohjelma.

Täten hankkeen tutkimuskysymykset olivat:

1. Miten kunnissa mallinnetaan jatkuvaan muutokseen sopivia toimintamuotoja?
2. Mikä on kuntien yhteistoiminnan tila ja mitkä ovat sen rakenteelliset ehdot?

## 2. Hankkeen toteutus

### 2.1 Osallistujakunnat

Tutkimukseen kutsuttiin kolme Etelä-Suomen kuntaa<sup>2</sup>, jotka erosivat toisistaan niin väestömäärältään, poliittisilta valtasuhteiltaan, luottamusilmapiiriltään kuin henkilöstön työelämän laadultaankin (Sandberg 2012; Jokinen & Heiskanen 2013b). Niille oli yhteistä viime aikojen myönteinen kasvu- ja talouskehitys. Toisaalta kussakin kunnassa oli niin jo toteutuneiden kuin tulevaisuudenkin uhkakuvien johdosta meneillään useita muutoksia ja organisaation kehittämishankkeita, ja kunnat voitiin nähdä esimerkkeinä murroksessa, samanaikaisesti ”vanhassa” ja ”uudessa” toimintakulttuurissa elävistä julkisista organisaatioista. Nämä seikat muodostivat tutkimukselle oletettavasti suotuisan lähtökohdan.

Kussakin kunnassa tutkimusprosessi käynnistyi alkuneuvotteluiin, joissa yhteistoiminnan osapuolet keskustelivat tutkijoiden kanssa tutkimuksen kohdeorganisaatioista ja työyhteisöistä, yksilö- ja ryhmähaastatteluiden toteuttamisesta sekä tutkimuksen palautetilaisuuksista.

Kunnassa A tutkimus kohdistui yleiseen yhteistoiminnallisuuteen ja siihen liittyviin kehittämishaasteisiin ja kunnassa B teknisen toimen, organisaatiouudistukseen ja siihen liittyvään sisäiseen kehittämiseen. Kunnassa C keskityttiin sosiaali- ja terveystoimen hallinnolliseen uudelleenjärjestelyyn ilman henkilöstövähennyksiä. Kunnassa A valittiin yhtiöittämisprosessi tarkasteluun, mutta kunta luopui siitä käytännössä omien aikatauluongelmiensa vuoksi.

Ohjelmalliset ja keskusjärjestötasoiset ainekset yhteistoiminnan tutkimiseen ja kehittämiseen olivat olemassa tähän hankkeeseen, mutta se käynnistyi yli 30 % pienemmällä rahoituksella, kuin sitä suunniteltiin. Tämä vaikutti hankkeen suuntautumiseen enemmän tutkimuksellisten havaintojen tekoon ja aineistonkeruuseen eikä niinkään kuntien osallistavaan kehittämiseen, johon lähtökohdat olisivat antaneet aiheen. Jäljellä oli lisäksi haaste herättää kuntien mielenkiinto, joka pelkkään tutkivaa toimintaa kohtaan osoittautui vähäiseksi. Voidaan kuitenkin päätellä, että myös vahvemmin kehittävä ja toimintatutkimuksellinen ote olisi myös voinut kohdata suuria vaikeuksia kuntien rakenteellisen muutoksen keskellä tarvitessaan enemmän osallistujakuntien omaa työpanosta.

Kalliolan (1996) kokemuksen mukaan kuntaorganisaatioiden on vaikea kiinnostuksestaan huolimatta löytää tapaa hyödyntää tutkimusta ja tutkijoita. Tutkijoiden alkuneuvottelulla on olennainen merkitys ja sillä, löydetäänkö oikeiden ”portinvartijoiden” kautta pääsy organisaation sisään. Tässä hankkeessa tutkimuksen pääsy rajoittui haastattelutilanteisiin ja pieneen määrään taustamateriaalia kuten organisaatiokaavioihin. Koska jokaisessa haastattelukunnassa törmättiin ”portinpieliin”, heijasti se samalla kuntien tukalaa tilannetta myös yleisemmin. Toisaalta etnografisessa mielessä samalla paljastui myös kuntien erivaiheisuus yhteistoiminnallisuuden käyttöönotossa ja hyödyntämisessä, mikä oli tutkimuksen kannalta arvokas tieto.

### 2.2 Aineistot ja analyysin perusteet

Alkuperäisen suunnitelman toimintatutkimuksellisuudesta jouduttiin luopumaan, mutta pitäydettiin silti avoimessa ja kokemuksiin painottuvassa tutkimusotteessa. Sosiaalipsykologisena haasteena tämän

---

<sup>2</sup> Case-kunnat olivat mukana ARTTU-arviointitutkimusohjelmassa, joka tutki Paras-uudistuksen vaikutuksia eri näkökulmista 40 kunnassa, ja joka toteutettiin Kuntaliiton ja yliopistojen välisenä yhteistyönä vuosina 2008–2012, ja jonka aineistoja pystyttiin hyödyntämään tässä hankkeessa.

kaltaisessa kompleksisessa ja verkostomaisessa tutkimuskohteessa on löytää toimijoiden omat tulkinnat yhteistoiminnasta ja pitää riittävä etäisyys ennalta-asetettuihin kriteereihin. Tässä lähtökohtana oli arvostava tutkimusote (appreciative inquiry, Cooperrider & Shrivastvan 1987), jonka mukaan pyrittiin tutkimaan nykyisten kehittämiskäytännöiden ja eri osapuolten suhteiden tilaa sekä selvittämään, mikä tässä nykytilassa on hyvää ja toimivaa. Täten tutkimustulokset kustakin kunnasta koottiin seuraaviin teemoihin:

Taulukko 1. Haastattelujen teemat.

|   |
|---|
| 1. Hyvän johdon ja henkilöstön välisen vuorovaikutuksen ominaisuudet                  |
| 2. Meneillään olevan organisaatiouudistuksen hyvät käytännöt yhteistoiminnan kannalta |
| 3. Tiedonkäyttö yhteistoiminnassa ja yhteistoiminnasta                                |
| 4. Kehittämisehdotukset muutosten organisointiin                                      |

Tutkimuksen aineisto koottiin yksilö- ja ryhmähaastatteluina, joihin osallistui 19 työnantajan edustajaa tai esimiestä sekä 21 henkilöstöjärjestöjen edustajaa tai työntekijää. Näiden lisäksi yhdessä kunnassa edettiin palautekeskusteluun saakka, josta kuitenkin puuttui toimialan esimies.

Haastattelujen lisäksi perehdyttiin kuntien esittämiin materiaaleihin koskien organisaatiomuutoksia. Haastattelutilanteissa (teemassa 3) esiteltiin Arttu-tutkimuksen eri tutkimusmoduuleiden tuloksia kyseisestä kunnasta, sen henkilöstön työelämän laadusta ja päätöksentekoilmapiiiristä pohjustuksena keskustelulle. Hankkeen loppuvaiheessa haastateltiin ohjausryhmässä edustettuina olleet työmarkkinaosapuolet ryhmähaastatteluna hyödyntäen tutkimuksessa nousseita havaintoja ja kysymyksiä.

Kaikkia aineistoja analysoitiin ottaen huomioon tutkimuksen eri toimijoiden vuorovaikutussuhteet (tutkijoiden ja tutkittavien välinen tutkimussuhde ja kuntien omien toimijoiden väliset suhteet) ja edellä kuvatun arvostavan tutkimusotteen vaatimukset. Siten arvostava tutkimusote näkyy haastatteluteemojen muotoilun lisäksi tulosten painopisteissä.

## 3. Tulokset

### 3.1 Tutkimussuhde

Tutkimusprosessi alkoi neuvotteluilla kolmessa hankkeeseen sitoutuneessa kunnassa. Tavoitteena oli löytää keskustelukumppani, joka on kiinnostunut tutkimustuloksista ja myös halukas selvittämään omaa uudistamistaan yhteistoiminnan näkökulmasta. Tutkijoilla oli apuna taustadiasarja hankkeen lähtökohdista, työelämän laadun ja tuottavuuden tarkastelun tärkeydestä (liite 2). Apuna toimi myös tutkijoiden aiempi kokemus ja tutkimustulokset toisaalta kuntien yhteistoiminnallisesta kehittämisestä ja toisaalta kunkin osallistujakunnan henkilöstön työelämän laadusta ja päätöksentekoilmapiiristä kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä. Kuntiin laadittiin A4-esitteet levitettäväksi sisäisten tiedotuskanavien kautta koko henkilöstölle (liite 3).

Yhdyshenkilönä toimi kussakin tapauksessa hallinnon edustaja – joko henkilöstöpäällikkö tai hallintojohtaja. Viestinnässä oli myös muita henkilöitä apuna ja yhdyshenkilövaihdoksiakin tapahtui kaksi hankkeen suunnitteluvaiheen jälkeen. Varsinaisiin tapaustutkimuksiin saatiin lopulta mukaan hyvinkin laaja edustus työnantaja- ja työntekijäpuolelta, mikä oli tärkeää yhteistoiminnan kuvaamisen takia, ja haastattelut toteutuivat pääosin hyvin. Sen sijaan tutkijoiden pyyntö jonkin uudistustyön ehdottamiseksi tutkimuksen kohteeksi otettiin vastaan hyvin eri tavoin. Kunnassa B oli alusta asti selvää tutkimuksen liittäminen kunnan teknisen toimen uudistamiseen ja ehkä muita enemmän toiveita tutkimuksen hyödyntämiseksi. Kunnassa (A) tutkimuskohdetta mietittiin perin pohjin yhteistoimintakokouksissa ja viralliseksi valinnaksi päättyi yhtiöittämisprosessi, johon tutkimus ei kuitenkaan koskaan päässyt käsiksi. Kunnassa (C) päädyttiin melko nopeasti alkutapaamisen jälkeen valitsemaan sosiaali- ja terveystointa koskettava hiljattain toteutettu suurehko uudelleenjärjestely, jossa henkilöstön irtisanomisilta ja lomautuksilta vältyttiin, ja jota voitiin pitää hyvänä esimerkkinä.

Vain kunnassa B ennätettiin hankkeen puitteissa toteuttaa palautekeskustelu suunnitellusti työnantaja- ja tekijäedustajien läsnä ollessa. Johtopäätöksiin suhtauduttiin neutraalin asiallisesti. Oli selvää, että tutkimus ei haastatteluiden kautta vanginnut riittävästi johdon huomiota johtaakseen aitoon dialogiin organisaatiossa, mikä näkyi myös palautekeskusteluun osallistuneiden tietystä lannistuneisuudessa. Tutkijoiden pyyntö jatkokeskusteluihin jäi lopulta ilmaan kaikissa kolmessa kunnassa, mikä oli hankkeen alkuperäisiin tavoitteisiin nähden pettymys, kun tutkimuksen alustavat johtopäätökset olivat sekä teoreettisesti että käytännöllisesti lupaavia.

Kunnan A ongelmat ovat ymmärrettävissä portinvartijoiden käsitteellä (Kalliola 1996). Vaikka tutkimushanke oli näennäisesti kunnalle kiinnostava ja yhteistyö alkoi lupaavasti yhteistoimintaelimen jäsenistön haastattelulla, eivät kaikkein keskeisimmät tahot, kuten ylemmät viranhaltijat ja järjestöjen edustajat, olleet selvästikään yksimielisiä siitä, miksi tai miten tutkimuksessa oltaisiin mukana, eikä sinänsä tärkeäksi koetulle hankkeelle löytynyt minimaalistakaan omistajuutta. Kunnan sisäpoliittisista ongelmista kirjoitettiin sittemmin myös tiedotusvälineissä. Tutkimuksen kannalta oli kuitenkin informatiivista ja kiinnostavaa seurata keskustelua yhteistoiminnan luonteesta ja merkityksestä juuri tätä taustaa vasten, eikä ollut oikeastaan yllättävää, että mitään keskustelua kunnan yhteistoiminnan laadusta ei haluttu päästää kyseisessä kuntatilanteessa syntymään.

Kunnan B osallistuminen oli selvästi A:ta aidompaa, sillä ongelmia pohdittiin haastatteluissa varsin avoimesti ja myös tiedonlevitystä tutkimushankkeesta ja yhteistoiminnan kehittämistarpeista

organisaation sisällä mietittiin yhdessä. Palautekeskustelu toteutui, mutta kuitenkin pelkästään suppean ydinryhmän kesken, mikä sai tutkimukseen kohdistuvat toiveet näyttäytymään ambivalentteina. Yksilöhaastattelut olivat jopa värikkäitä, mutta yhteinen dialogi jäi uupumaan. Kalliolaan (1996) verrattuna kyse ei ollut niinkään pakon edessä suostumisesta hankkeeseen, johon osapuolet oli määrätty sitoutumaan, mutta tutkimus ei todennäköisesti kyennyt olemaan riittävän aktiivinen, vaan pitäytyi liikaa omassa tutkimustehtävässään kuvata toimivaa yhteistoimintaa. Kunnan intressit olivat muunlaisia. Keskustelun laajentaminen organisaation sisällä törmäsi luultavasti myös tutkimuksen konkreettisuuden ja ”saman kielen” puutteisiin eikä osannut vetää oikeista naruista. Tässä mielessä vahvistui käsitys siitä, että organisaation sisälle pääsy edellyttää tutkijoilta pitkäjänteistä ja monipuolista otetta, jossa ollaan valmiita myös aktiivisesti vaikuttamaan ja ohjaamaan osapuolia. Tämä taas haastaa tutkijoiden neutraalin roolin erityisesti tilanteessa, jossa organisaation intressit ovat monitulkintaisia (vrt. emt.).

Kunnassa C vuorovaikutus oli luontevinta ja osapuolet pyrkivät puheenvuoroissaan jopa hieman osallistumaan yhteistoimintaa koskevien tutkimuskysymysten ”ratkaisemiseen”. Kalliolaan (1996) verrattuna kunnan valitsema toimintamalli oli ehkä lähinnä suostumista pakon edessä tutkimushankkeen hoitamiseksi pois päiväjärjestyksestä, mutta olennaisempaa oli tämän suostumisen moodi: ryhmähaastattelut tutkijoiden kanssa otettiin *neutraalina* siinä missä muutkin keskustelut, eikä tutkimusta koettu sen paremmin *uhkana* (kunta A) kuin *ambivalenttien* odotusten kohteenakaan (kunta B).

## 3.2 Yhteistoiminta murroksessa

### 3.2.1 Ideaaliyhteistoiminta

Yhteistoiminnan paikkaa muutoksessa tarkasteltiin lähemmin ensinnäkin siitä näkökulmasta, miten kunnissa nähdään ideaaliyhteistoiminnan piirteet (ks. tiivistettynä taulukko 2). Tutkimuskuntien näkemykset olivat varsin yhtenäisiä, mutta myös painotuseroja tuli esiin. Haastatteluiden kautta kuntien erilaiset yhteistoimintakulttuurit tulivat näkyviin. Kunnassa A korostui yhteistoiminnan rooli pitkäjänteisessä johtamisessa ja vaikuttavuuden aikaansaamisessa, kunnassa B lyhyen aikavälin tavoite kommunikaation vahvistamisessa ja kunnassa C henkilöstön osallistuminen ja sitoutuminen.

Taulukko 2. Hyvän vuorovaikutuksen ominaisuudet.

| Teema  | Kunta A   | Kunta B   | Kunta C   |
|--|---|---|---|
| 1. Hyvän johdon ja henkilöstön välisen vuorovaikutuksen ominaisuudet | Valmisteluvaiheen osallistumista. Oikea-aikaista. Riittävää tiedotusta.<br><br>Kunnan päättäjät osallisina.<br><br>Molemminpuolinen luottamus.<br><br>Ohjaisi päätöksentekoa, | Epätietoisuuden vähentäminen, tietoisuus yhteisistä asioista.<br><br>Keskusteluareena ajankohtaisille asioille.<br><br>Henkilöstön näkemyksen hyödyntäminen, henkilöstön sitouttaminen toimeenpanoon. | Päätösten hyväksyttävyyys, avoimesti, selkeitä kommentteja, jos ei voi viedä, vaikeissakin asioissa ja päätöksissä etenkin.<br><br>Saada erinäköisiä muutoksia läpi. Hyvä keskustelu ja konsensus. Henkilöstön sitouttaminen. Tulokset, |



|  |   |   |   |
|--|---|---|---|
|  | <p>ehkä edistäisi oikeudenmukaisuutta ja tasa-arvoa.</p> <p>Käyttäytyminen, ilmapiiri, yhteistyö. Visio, imago, kulttuuri.</p> <p>Vaikuttavuus.</p> | <p>Konkreettisia yhteistyön tuloksia, työprosessien jatkokehittämistä.</p> <p>Perustan luominen johtotason ja työntekijöiden väliselle kommunikaatiolle.</p> <p>Kasvokkaisuus auttaa työntekijöitä.</p> | <p>tuottavuus. Kaiken a ja o. Ei vain muodollinen toiminta.</p> <p>Viestintä ja tiedottaminen. Työyhteisön rikkaus. Vähentää vellomista ja säpinää ja kähinöitä. Luottamusta.</p> <p>Taloudellisuutta, ajan säästöä.</p> <p>Autenttisuus, paikallisuus.</p> |
|--|---|---|---|

Hyvän johdon ja henkilöstön välisen vuorovaikutuksen ominaisuuksissa nousi poikkeuksetta kaikissa kunnissa esiin riittävän varhainen tiedottaminen sekä todelliset vaikutusmahdollisuudet päätöksiin, yhteisyys, toiminnan avoimuus sekä rehellisyys. Hyvän yhteistoiminnan katsottiin myös mahdollistavan tärkeiden päätösten ja erityisesti muutosten tekemisen. Henkilöstön sitoutuminen nähtiin tässä yhteistoiminnan keskeiseksi osaksi.

Suoran ja edustuksellisen yhteistoiminnan suhde osoittautui häilyväksi ja jopa ongelmalliseksi. Edustuksellinen yhteistoiminta sisälsi useiden tulkintojen mukaan paljon potentiaalia ratkaista, sopia ja päättää asioita, mutta toisaalta arkinen kehittäminen ja ideointi käytännössä ”ulkoistettiin” esimiestyölle ja yhteistoimintaan työyhteisöissä. Tätä voidaan pitää ongelmallisena esimiestyötä koskevien suurten paineiden näkökulmasta. Myös merkittävien alhaalta-ylös-aloitteiden edistäminen yhteistoiminnallisesti näyttäytyi poikkeuksetta vaikeana tai vähintäänkin epätavallisena.

Työntekijäpuolen näkemykset ideaaliyhteistoiminnasta olivat filosofisesti pidemmälle meneviä, johtamista täydentäviä näkemyksiä. Työnantajapuolella taas korostettiin yhteistoiminnan sujuvuuden merkitystä. Erityisesti työnantajapuolella pidettiin eri painoituksin lähes itseisarvona sitä, että neuvottelua voitaisiin käydä puhtaalta pöydältä, mikä kuitenkin kyseenalaistaa ajallisesti kumuloituvan oppimisen mahdollisuuksia sekä kunnan sisällä että sen ulkopuolella. Työntekijäpuoli toi usein esiin sen, että eri asiat kytkeytyvät yleensä monin tavoin toisiinsa, jolloin yhteistoiminta muodostaa myös tärkeän organisatorisen muistin ja ylläpitää organisaation jatkuvuutta.

### 3.2.2 Yhteistoiminnan hyvät käytännöt uudistuksissa

Toisena kokonaisuutena haastatteluissa oli yhteistoiminnan onnistunut toteuttaminen tietyissä uudistuksissa ja muutoksissa. Teema jakautui toisaalta valtakunnallisen lainsäädännön ja ammatillisen ohjauksen merkitykseen uudistuksissa ja hyviin yhteistoimintakäytäntöihin.

Taulukko 3. Hyvät yhteistoimintakäytännöt uudistuksissa.

| Teema  | Kunta A  | Kunta B   | Kunta C   |
|--|--|---|---|
| <p>2. Organisaatiouudistuksen hyvät käytännöt</p> <p>A. Miten ministeriöiden, Kuntaliiton ja työnantaja ja -tekijäjärjestöjen ohjaus otettiin huomioon uudistuksessa?</p> <p>B. Missä suhteissa uudistus toteutettiin yhteistoiminnan näkökannalta parhaiten kuntaorganisaation sisällä? Missä onnistuttiin?</p> | <p>A. Yt-lakia on sovitettu kunnan toimintatapaan.</p> <p>B. (Yleisesti yhteistoiminnasta)</p> <p>Erilaisten organisaatio-kulttuurien yhteensovittaminen muutostilanteissa.</p> <p>Poikkihallinnollinen yhteistyö. Yli ”kuppikuntien”.</p> <p>Työpaikkakokoukset.</p> <p>Asiakkaiden osallisuuden kehittäminen ollut mielekäs tavoite.</p> | <p>A. Yt-laki, liittokohtaiset palkankorotusasiat vaikuttavat.</p> <p>Kuntapoliittinen toimintaympäristö on ylipäättään ongelmallinen. Paljon suoria intressi- ja vaikutuspyrkimyksiä.</p> <p>B. Yksikköjen välinen kehittävä yhteistyö.</p> <p>Infotilaisuudet. Yhteisissä tiloissa epämuodolliset keskustelut.</p> <p>Esimiesten aktiivisuus ylöspäin.</p> <p>Henkilöstöhallinnon tukitoimet.</p> | <p>A. Resurssiohjaus painottuu.</p> <p>Palveluvelvoitteiden ymmärtäminen keskeisintä.</p> <p>Aika vähän merkitystä muulla paitsi erikoisalan omalla lainsäädännöllä ja tietyllä valtion linjausten tarkkailulla.</p> <p>Kuntapoliittinen ympäristö haastava, suoraa vaikutuspyrkimystä.</p> <p>B.</p> <p>Uudistuksen kokonaistavoite ei ollut kirkas. Muutos lähinnä tekninen, ”ensiaskel”, ei koskenut henkilöstöä konkreettisesti. Työtä koskevia muutoksia toteutettu toisaalta tietyin osin jo aiemmin pitkällä aikavälillä.</p> <p>Alustavat suunnittelutyöryhmät. Johdon hyväksynnän kautta. Yhtä venettä vedettiin. Pääluottamusmiehet tavattiin kuukausittain. Henkilöstön viikkotiedottaminen sekä kyselytunnit, vajaan vuoden periodilla.</p> <p>Kehittämispäivät uudistukseen liittyen. Keskustelua saturaatioon saakka.</p> <p>Samalla kehittäminen, prosessien avaaminen, työstäminen henkilöstön kanssa.</p> <p>Toteutusalan johtajan vaihtuminen.</p> <p>Yhteistoiminnan suunnittelemisen etukäteen uudistuksen yhteydessä.</p> <p>Muutosyksikön uuden roolin etsintä suhteessa koko organisaatioon ja kumppaneihin.</p> |

Kunnat kokivat yksiselitteisesti toteuttavansa uudistukset omalla tavallaan, ja muun ”ohjauksen” vaikutus nähtiin marginaalisena. Tällaista kysymystä jopa kummasteltiin. Tämä viittaa osaltaan siihen, että muutosten toteuttaminen on enemmän organisaatioiden sisäistä maailmaa, ja että uudistukset ja

yhteistoiminnan toteuttaminen katsotaan tapauskohtaisesti. Tällainen *tapauskohtaisuus* ja *itsellisyys* näyttäytyi myös muissa tutkimusteemoissa ja heijastaa kuntien itsehallinnollisuutta ja ”valtiomaisuutta” itsessään.

Toteutettujen tai suunniteltujen uudistusten toteuttamisessa hyviä yhteistoiminnallisia kokemuksia tuli esiin useita. Yhteisiä nimittäjiä näille oli *aikainen* ja *rakenteellinen* yhteistyö sekä muutosten perusteellinen *valmistelu*, jossa myös *kasvokkaisella* viestinnällä on tärkeä merkitys, mutta joka joissain tapauksissa tahtoi unohtua tai muodostui ongelmaksi. Itse yhteistoimintaprosessin *hallinnalla* ja ”logistiikalla” oli huomattava painoarvo, ja tässä suhteessa kunnilla olisi varmasti toisiltaan *opittavaa*. Yhteistoiminnalla itsellään ei kuitenkaan todettu olevan valtavasti liikkumavaraa, vaan se nähtiin pitkälti *välttämättömistä pahoista valitsemisena*. Tärkeiksi muodostuvat tällöin uudistusten strategiset valinnat sekä toisaalta henkilöstön ja työn kehittämistoiminta, jotka eivät sinällään kuulu yhteistoimintaelinten toimintaan. Tämä kolmijako – kuntastrateginen johtaminen, yhteistoiminta, henkilöstön kehittäminen – heijastaa tutkimussuunnitelmassa esitettyä jäsenystä (tuotantojärjestelmä, neuvottelujärjestelmä ja kehittämisjärjestelmä), ja niiden käytännön vuorovaikutus säilyy tärkeänä jatkotutkimuskysymyksenä.

### 3.2.3 Tiedonkäyttö ja tulkinta työelämän laadun tuloksista

Kolmas teema oli tiedonkäyttö ja Arttu-tutkimustulosten tulkinta haastateltavien kunnan henkilöstön työelämän laadusta. Tässä teemassa esille tulivat yhteistoimintaelinten tiedonsaantiongelmia, jotka jättävät varjoonsa henkilöstölle laajemmin kohdistuvan tiedotuksen yhteistoiminta-asioista. Yhteistoiminnan toteutuminen olisi tärkeää kaikilla tasoilla, jotta asiat saataisiin kohtuullisissa aikatauluissa käsiteltyä.

Sisällöllisesti tiedonkäyttö on myös hyvin ongelmallista. Virallinen yhteistoiminta ei juurikaan käsittele tulkinnanvaraisia aineistoja, vaan käsittely painottuu kunnan talousarvioihin, säästöohjelmiin tai konkreettisiin tavoitepapereihin. Työhyvinvointityyppiset kyselyt ovat mukana, mutta niiden todetaan useimmiten jäävän taka-alalle. Uudentyyppistä tietoa ei kunnissa aktiivisesti kerätä, eikä olemassa olevan tiedon kokoamiselle ja tulkinnalle jää juurikaan aikaa. Tiedonpuute konkretisoituu esimiestyön tasolla.

Taulukko 4. Havainnot tiedonkäytöstä yhteistoiminnassa.

| Teema  | Kunta A   | Kunta B  | Kunta C   |
|--|---|--|---|
| 3. Tiedonkäyttö yhteistoiminnassa ja yhteistoiminnasta<br><br>A. Millaisia yhteistoiminnan kannalta hyviä tietolähteitä tai dokumentteja (keskustelumuiistoita, selvityksiä, kyselyitä, talous- ja muita numerotietoja jne.) yhteistoimintaprosesseissa käytetään? | A. Kuntatason yhteistoiminta ja käytännöt murroksessa, informaation käyttö epäselvää.<br><br>Eri strategioiden integrointi. | A.<br>Esimiehistä kiinni mitä tietoa kootaan ja miten. Organisaation selvitys – epämääräinen merkitys. Vuosibudjetointi ja –raportointi, talousarviot liitteineen. Työhyvinvointikyselyt. Intran sisällöt. Työterveysraportit. Kuntatasoiset suunnitelmat. | A. Materiaali yt-käsittelyihin usein vajaata tai aikataulu ei synkkaa lautakuntakäsittelyihin.<br><br>Säästöohjelman käsittely.<br><br>Tiedonvälitys eri suuntiin on kinkkistä. |

|   |   |  |  |
|---|---|--|--|
| <p>B. Haastateltavan nopea tulkinta omaa kuntaa koskevista Arttu-tutkimustuloksista mm. henkilöstön työelämän laadusta ja kunnan päätöksentekoilmapiiristä (esitellään tarkemmin haastattelussa).</p> | <p>B. Kuntakontekstissa hyviä piirteitä, työllisyys ym.</p> <p>Yhteistoiminta-aluetta työstetty pitkään. Liittynyt pettymyksiä. Yt-neuvotteluja osuu ajanjaksoon.</p> <p>Laadun kehittäminen vs. säästäminen.</p> | <p>B. Kuva todenmukainen.</p> <p>Yllättävänkin positiivisia tuloksia. Ehkä lomautuksia osunut ajankohtaan.</p> <p>Kunnan kasvutilanne. Henkilöstöjohtaminen, osallistaminen, vapausaste.</p> <p>Senhetkiset ongelmat määrittävät tuloksia.</p> | <p>B. Vastausväsymystä kyselyihin. Uudistukset päällä.</p> |
|---|---|--|--|

### 3.2.4 Kehittämisehdotukset muutosten organisointiin

Edustuksellisella yhteistoiminnalla nähtiin aivan keskeinen merkitys muutosten organisoimisessa. Hyvässä hengessä toteutettu keskustelu oli kaikkien osapuolten ideaalitila. Selvää oli kuitenkin, että sekä tietoon ja osaamiseen liittyvät että toimintakulttuuriset seikat estävät muutosten hyvää toteuttamista. Kuten edellä todettiin, kunnat kokevat olevansa omillaan – sekä hyvässä että pahassa.

Taulukko 5. Haastateltavien kehittämisehdotuksia muutosten organisointiin.

| Teema   | Kunta A  | Kunta B  | Kunta C   |
|---|--|--|---|
| <p>4. Kehittämisehdotukset muutosten organisointiin</p> | <p>Yt. kärsii ajanpuutteesta ja käsiteltävien asioiden suuresta määrästä.</p> <p>Yhteistyön itsensä ratkaiseminen olisi tärkeää.</p> <p>Yhteys kunnan valtuustoon.</p> <p>Kaupunginhallituksen puheenjohtaja läsnä yt:ssa.</p> <p>Viestinnän tehostaminen (ei mediassa).</p> <p>Kustannustietoisuuden kehittäminen työssä.</p> | <p>Työntekijöiden edustus alan johtoryhmään.</p> <p>Toteutetuista muutoksista oppiminen.</p> <p>Yhteistoiminnan tavoitteellisuus ja kokonaisnäkökulma.</p> <p>Työnjohto- ja esimiestaitoihin panostaminen. Yhteistoiminnan selkeyttäminen luottamusmiehiä laajemmin.</p> <p>Pienemmät tiimipalaverit, laajemmat kokoukset. Olemassa olevien foorumien hyödyntäminen. Virkistyspäivät.</p> <p>Kunnanvaltuuston tiedottaminen asioista.</p> <p>Esittely jo suunnitteluvaiheessa ja keskustelu.</p> <p>Yhteisten tilojen käyttö.</p> <p>Johdon ajankäyttö työntekijöille.</p> <p>Kehityskeskustelujen vahvistaminen. Kasvokkaisuus. Asia- ja asiakaslähtöinen</p> | <p>Pysyä vanhassa systeemissä, jossa yksi ytelin ja tulosalueittaisissa johtoryhmissä järjestöjen edustajat. - kaikki pysyivät ajan tasalla. Muuttumassa.</p> <p>Nonformaali toiminta – johtajat panevat peliin itsensä -&gt; luottamus. Ei liikaa liikkeenjohdon oppien mukaan.</p> <p>Yhteistoiminnan suunnittelu vuosikelloon.</p> |

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  |  | <p>keskustelu ja ongelmanratkaisu.</p> <p>Henkilöstön osallistumishalun lisääminen.</p> <p>Esimiesten koulutus yhteisen toiminnan näkökulmasta.</p> <p>Suodatettu tieto.</p> |  |
|--|--|--|--|

Keskeiset kehittämissuhteet liittyivät yhteistoiminnan teknisiin ja pragmaattisiin yksityiskohtiin kuten vuosikellottamiseen, yhteistoiminnan suunnitteluun muutosten yhteydessä sekä työntekijäpuolen edustukseen toimialojen ja kunnan johtoryhmissä. Avoimempaa keskustelukulttuuria ja asioiden jakamista toivottiin, säännöllisyyttä kokouskäytäntöihin sekä eri keinojen järjestämistä henkilöstölle tulla kuulluksi. Lisäksi haluttiin suodatettua tietoa toisaalta omalta ammattialalta sekä toisaalta työhön ja organisaatiotoimintaan liittyen. Kokonaisuutena kehityksen ei katsottu kulkevan yhteistoiminnan kannalta suotuisaan suuntaan yhdessäkään kunnassa. Parannusehdotukset liittyivät poikkeuksetta kuntaorganisaation sisäiseen toimintaan ja ainoa kehitettävä linkki ulospäin liittyi poliittisiin luottamusmiehiin.

### 3.2.5 Keskusjärjestöjen näkökulma

Alustavia tutkimustuloksia esiteltiin hankkeen ohjausryhmänä toimivalle Tuloksellisuuskampanjan suunnitteluryhmälle 2013. Jäseninä toimivien kunta-alan työmarkkinaosapuolten edustajien kanssa käytiin tarkempi keskustelu seuraavista teemoista:

1. Millaisia tavoitteita te näette yhteistoiminnalla tällä hetkellä? Alistuuko yhteistoiminta liikaa rattaaksi uudistusten toimeenpanokoneistossa?
2. Mitä keinoja näette yhteistoiminnan vahvistamiseksi omalta osaltanne?
3. Mitä asioita haluaisitte seurata kunnissa tarkemmin liittyen yhteistoimintaan, henkilöstöpolitiikkaan ja hyviin käytäntöihin?

1. Keskustelussa tuli esiin yhteistoimintaosaamisen tarve; kunnat ilmaisevat toiveensa hyödyntää yhteistoimintaa ylitse lain edellyttämän minimitason, mutta tämä ei ole ongelmatonta. Yhteistoimintaan kohdistuu kovia erityisesti taloudellisia paineita esimerkiksi siten, että jatkuvasti uusiutuvat säästötavoitteet on nopeasti muutettava konkreettisiksi säästötoimenpiteiksi yhteistoiminnallisesti, ja positiivisen ilmapiirin luominen tällaisessa tilanteessa on vaikeaa. Yhteistoimintalain eli asian juridisoitumisen arveltiin tässä yhteydessä jarruttaneen toiminnan aitoutta, mitä kuntahaastattelussa ei kuitenkaan suoraan tullut esille. Haastatellut esittivät ajatuksen, että yhteistoiminnalla pitäisi olla merkittävä osa nimenomaan pitkän tähtäimen järkevässä tuloksellisuustyössä, mikä ei välttämättä vielä toteudu leikkauspolitiikassa.

Yhteistoiminnan ideaaleihin kuului haastateltavien mukaan asioiden altistaminen laajalle keskustelulle. Tälle nähtiin kuitenkin sekä työnantaja- että työntekijäpuolen asettamia esteitä. Todettiin, että yhteistoiminnan ajatus henkilöstön osallistamisesta ja mukaan ottamisesta kehittämiseen ei välttämättä päde, jos taloudelliset tavoitteet määräävät. Yhteistoiminta saattaa toimia päinvastoin taloudellisten (työnantaja)tavoitteiden omaksumisena ja manipulaationa. Tällöin aitoa dialogia ei pääse syntymään.

Toisaalta edunvalvontaroolien korostumisen nähtiin vaikeuttavan yhteisen keskustelun luottamista syntymistä. Työntekijäpuoli toi myös esille, että valtuustokäsittelyihin liittyy muodollisen nuijanlyönnin vaara, kun rohkeutta ja tilaa keskustelulle ei löydy. Luottamuksen rakentamisen katsottiin olevan pitkäjänteinen prosessi, eivätkä edellytykset sellaiselle tällä hetkellä kunnissa välttämättä toteudu.

Yhteistoiminnan myönteisiä aihioita katsottiin tutkimustulosten tapaan löytyvän asiakastyöstä. Alhaalta-ylös-strategiatyössä yhteistoiminnalla nähtiin paljon sisällysekkäämpi rooli kuin perinteisissä liikkeenjohdon opeissa. Kuntahaastatteluiden tapaan esiin tuotiin työnantajapuolen ”ulkoistamisnäkemys”, jonka mukaan palvelun laatu, prosessinparannus-, työhyvinvointi- ja tuloksellisuushyötyjä on saavutettavissa muodollisen päätöksenteon ulkopuolella, siis työpaikkatasoisella yhteistoiminnalla. Toisaalta tämän työn tulisi tulla paremmin näkyväksi. Tämä ajatus puolestaan näytti ongelmalliselta kuntahaastatteluiden perusteella pelkästään aikaresurssien vuoksi.

2. Työmarkkinaosapuolet korostivat omalta osaltaan suoran työpaikkavaikuttamisen ja -kehittämisen tukemista ja alhaalta-ylöspäin aloitteiden edistämistä toisaalta lainsäädäntötyön kautta ja toisaalta koulutusten kautta. Olennaista on muutostilanteen tulkitseminen voimavaraistavalla tavalla työyhteisöissä. Esiin tuli ajatus yhteistoiminnan käsittelemisestä yhteistyöryhmänä, ei vastakkaisina osapuolina, mitä tukisi perinteestä poiketen yhteisten koulutusten järjestäminen. Lisäksi todettiin, että neuvottelu-, sopimus-, edunvalvonta- ja tutkimustoimintaa tulisi integroida keskenään yhteisten tavoitteiden palvelukseen.

3. Tietoa toivottiin esimerkiksi lautakuntien jäsenten ja virkamiesten verkottumisesta päätöksenteossa, yhteistoiminta- ja jäsenten erilaisista rooleista, uudelta osallistumisen tavoista työyhteisöissä, uudelta yhteistoimintafoorumeista, luottamuksen ja ilmapiirin kokemisesta ja edellytyksistä sekä oman työn onnistumisen arviointitavoista.

## 4. Johtopäätökset

Tutkimuksen tehtävänä oli koota empiiristä tietoa siitä, a) miten kunnissa mallinnetaan jatkuvaan muutokseen sopivia toimintamuotoja sekä b) mikä on kuntien yhteistoiminnan tila ja mitkä ovat sen rakenteelliset ehdot. Tutkimus painottui jälkimmäiseen, sillä hankkeen resursointi ja osallistuneiden kuntien tutkimussuhde eivät mahdollistaneet varsinaista mallintamistyötä, joka olisi edellyttänyt tutkijoiden ja tutkimuskuntien aktiivisempaa yhteistä toimintaa.

Tutkimuksen empiiristen tulosten perusteella voidaan osoittaa joitakin johtopäätössiunntia. Edustuksellinen yhteistoiminta on eittämättä murroksessa toisaalta suoraa osallistumista painottavien johtamisoppien myötä sekä toisaalta valtakunnallisten ja paikallispoliittisten muutospaineiden edessä. Molemmat vaikuttavat heikentävästi yhteistoimintatyön laatuun ja koettuun mielekkyyteen sekä aiheuttavat jatkuvaa huolta henkilöstön aidoista vaikutusmahdollisuuksista sekä edustuksesta johtoryhmissä tai siellä missä asioita tosiasiaassa käsitellään.

Edustuksellisen yhteistoiminnan toimivuuden kriteerinä kuntatasolla on se, miten mielekkäänä yhteistyö henkilöstön ja työnantajan välillä koetaan. Sivuseikalta vaikuttavat lainsäädännön asettamat ehdot ja sanktiot, jotka toki voivat työnantajapuolella vaikuttaa kielteisesti yhteistyöasenteeseen. Olennaisempaa on paikallinen toimintakulttuuri, jossa vaikeita asioita on käsitelty ennen yhteistoimintalakiakin ja ennen nykyisiä uudistushankkeita. Näillä näyttäisi olevan selvää merkitystä tämän hetken hankkeisiin.

Yhteistoiminnan kriteerinä ei voida nähdäksemme pitää myöskään sitä, keskustellaanko ja puhutaanko asioista. Pikemminkin kriteerinä on oltava sen, sisältyykö yhteistyöhön kyseenalaistamisen kulttuuria, ja onko olemassa resursseja käsitellä erimielisyyttä ja eri osapuolten välisiä jännitteitä. Edustuksellisuus voi kärjistä tässä suhteessa piilevää ongelmallisuutta entisestään, mikä johtaa enenevästi kehittämiskysymysten ulkoistamiseen työpaikkatasolle tai muualle. Colbjörnsonin ja Falkumin (1998) käsitteistöllä kysymyksessä on edustuksellisten yhteistoimintaorganisaatioiden luopuminen kehittämisorganisaation roolista ja tukeutuminen perinteisen neuvottelujärjestelmän vastakkainasetteluun asemaan ja kulttuuriin, jolloin kehittämis- ja muutostyö jää pelkästään tuotanto- ja palveluorganisaation tehtäväksi. Tällä tavalla toiminnan arjesta etääntyvä edustuksellinen yhteistoimintaorganisaatio luovuttaa kehittämiskysymykset johtamiskulttuurista riippuvaisiksi ja usein samalla ulkopuolisilta asiantuntijoilta tilattavaksi työksi.

Kalliolan (1996) mukaisen melko vaativan *ryhmäpäätöksen* kriteerillä tarkasteltuna tämän tutkimuksen kunnat erosivat toisistaan kokonaisvaikutelmaltaan. Kauimpana aidosta ryhmäpäätöksestä olivat tulkinnat, joiden mukaan yhteistoiminta näyttäytyi lähinnä lakisääteisenä velvollisuutena, kun puolestaan päivänpolttavat ongelmat kaipasivat kovempaa ja autoritaarisempaa linjaa. Tällainen tuli selkeimmin esille kunnassa B, jossa samalla kuitenkin oli odotuksia myös tutkimuksen ”pehmeämmästä” lähestymistavasta. Autoritatiivisuuden paine tuli kuitenkin esille myös kahdessa muussa kunnassa, joista kunnassa A kenties ajateltiin, ettei sellaista puolta ollut nyt hyvä tehdä julkiseksi.

Kunnassa C kokonaisvaikutelma oli voimakkaimmin *kyseenalaistava*, jota voidaan pitää askeleena lähemmäs yhteistoiminnan ideaa. Luonteenomaista oli työnantajan edustajien huoli yhteistoiminnasta, sen muodoista ja toteutumisesta sekä johtamisdoktriinien reflektointi. Toisaalta henkilöstön aito

mukaan saaminen päätöksiin oli kärsimässä takaiskun, kun yhteistoiminnan edellytysten koettiin moniportaiseen yt-menettelyyn johtaneiden uudistusten myötä heikentyvän.

Puhtaasti ulkopuolelta asiaa lähestyvä tutkimus johtaisi uusintamaan vaatimuksia yhteistoiminnan tehostamiseksi ja rationalisoimiseksi selkeyttämällä yhteistoiminnan paikkaa ja roolia. Kuitenkin näyttää siltä, että henkilöstön osallisuus ja aito vaikuttaminen yhteistoimintarakenteen kautta käy jo hävittyä sotaa autoritatiivisuuden tai teknis-rakenteellisten ratkaisujen neutraloimassa työelämässä, ja paineet sitoa yhteistoiminta yhdeksi muodolliseksi rattaaksi erilaisissa uudistuksissa on aiemmin uskottua kovempi. Tässä mielessä mikä tahansa tila keskustelulle ja kyseenalaistamiselle on jatkossa nähtävä hedelmällisenä ja tärkeänä paikkana yhteistoiminnalle edustuksellisuutta unohtamatta.

Keskusjärjestöt toivat esiin ensinnäkin epävarmuutta sen suhteen, mitä yhteistoiminnalle tällä hetkellä ja tulevaisuudessa ”kuuluu”. Yhteistoiminnan edunvalvontaroolit ja historia koskettavat myös keskustason yhteistyötä ja uusintavat myös tällä tasolla niitä teemoja, joita kukin taho omia kanaviaan käyttäen nostaa esiin. Yhtenä vaihtoehtoisena tulevaisuudenkuvana sekä kunta- että keskustason haastatteluista nousee esiin yhteistoiminnan käsittäminen ryhmadynaamisena ilmiönä ilman vastakkainasettelua. Työnantaja ja -tekijät toimivat *yhtenä ryhmänä monimutkaisessa kunnallisessa päätöksentekojärjestelmässä*. Tällaisen työnantaja- ja tekijäpuolen integroinnin toteuttaminen edellyttää kuitenkin läpi linjan sekä koulutusten että ohjauksen integroitumista kuntiin. Tietopohja ja tietoisuus tällaisista edellytyksistä ovat tämänkin hankkeen myötä kasvamassa.

Yksi merkillepantava piirre yhteistoiminnassa on sen äärimmäinen paikalliskontekstisidonnaisuus. Kun yhteistoimintalakikin koetaan lähinnä velvoittavana, mutta ei tarkemmin säätelevänä, ei yhteistoimintaa ole helppo arvioida niin sisältä kuin ulkopuoleltakaan. ”Onnistumisen kriteerien” selvittämistarve tuli esiin myös työmarkkinajärjestöhaastatteluissa. Tutkimuksen kannalta oli olennaista päästä yhteistoimintatiloihin sisään aivan konkreettisesti yhteistoimintaelinten ryhmähaastatteluiden kautta – samaa oli mukana järjestöhaastattelutilanteessa. Yhteistoiminta on aina suuntautuvaa ja tavoitteista sosiaalista toimintaa, jonka irrottamiseen kontekstistaan tarvitaan erityisiä menetelmiä.

Täten erityisen hedelmällinen työskentelytapa yhteistoiminnan yleisempien ”kriteereiden” ja hyvien käytäntöjen esiin saamiseksi olisi kuntien keskinäinen oppiminen. Samalla kun omaa yhteistoimintaa joudutaan käsitteellistämään tuoden samalla osittain omaa yhteistoimintakontekstia mukana (esim. dialogimenetelmien avulla), voitaisiin hyviä käytäntöjä ja keskinäisen oppimisen alueita identifioida. Yhteistoiminnan rakenteistumisella, ryhmäytyömäisyydellä ja oppimismekanismeilla ainakin voidaan nähdä tällaisia yleispäteviä ominaisuuksia.

Strategisen henkilöstöjohtamisen piirissä on kiinnitetty huomiota henkilöstöjohtamisen rooliin ja suhteeseen organisaation kokonaisstrategiaan sekä strategioiden toiminnan / toimeenpanon ulottuvuuteen (Gratton & Truss 2003). Yhteistoiminnan empiirinen tarkastelu ei tue käsitystä, jonka mukaan toimeenpano tai aktiivinen toiminta olisivat vähäisellä sijalla kuntaorganisaatioiden johtamisessa. Päinvastoin merkkejä oli siitä, että toimintaa ja tehtyjä (lukuisia) päätöksiä ei riittävästi palauteta keskustelun ja suunnittelun tasolle. Yhtenä konkreettisena ehdotuksena esitämmekin strategisen henkilöstöjohtamisen tulkitsemista aitouden ja rehellisyyden näkökulmasta, jolloin on tärkeää käydä läpi sekä aiemmin tehtyä että tekeillä olevaa johtamis- ja päätöksentekosisältöä avoimesti henkilöstön kanssa. Myös erehdyksistä ja niiden korjaamisesta tulee tällöin luonnollinen osa aktiivista toimintaa, eikä niiden pelkäämisestä tarvitse tehdä estettä yhteistoiminnalliselle kehitykselle.



Tutkimussuhteen kannalta merkittävä johtopäätös on, että yhteistoimintatutkijan on metodologisessa mielessä tärkeää olla monipuolisesti vuorovaikutuksessa tutkimuskohteensa kanssa. Arvostava tutkimusote toimii tällöin hyvin, eikä se vähennä mahdollisuuksia kriittiseen tutkimustyöhön - abstraktiotaso vain on toinen. Osoittautui, että yhteistoimintaan liittyy odotuksia ja osin ristiriitaisiakin taustaoletuksia, jotka tulivat erityisesti esiin arvostavan lähestymistavan ja vuorovaikutukseen asettumisen kautta kuntatoimijoiden kanssa.

## 5. Tutkimuksen jatkolinjat

Tutkimustuloksia on työstetty julkaistun artikkelin (*Arvostavaa arviointia – yhteistoiminta innovaatioiden lähteenä kunnissa*, Jokinen & Kalliola 2014) lisäksi erilaisissa tutkimussuunnitelmissa. Kunta-alan strateginen henkilöstöjohtaminen ja case-kuntien yhteistoimintaa koskevat aineistot ovat olleet mukana vuonna 2012 julkaistussa kansainvälisessä konferenssijulkaisussa *Is the measured good quality of working life equivalent to strategically strong HRM system* (Jokinen & Heiskanen 2013a) sekä artikkelissa *Stability and change of the quality of working life in restructuring municipalities* (Heiskanen & Jokinen 2013). (Bibliografiset tiedot ja kv-artikkelien tiivistelmät on esitetty liitteessä 4.)

Aihe on ollut esillä myös Työelämän tutkimuspäivillä strategisen henkilöstöjohtamisen työryhmässä vuosina 2012 ja 2013 (Jokinen 2012, Jokinen & Heiskanen 2013c).

Tutkimuksen tulosten analysointia ja julkaisemista jatketaan tulevassa esimiestyöhön keskittyvässä tieteellisessä artikkelissa. Kunta-alan yhteistoiminta tapahtuu reformikontekstissa, jossa esimiesten välittävä rooli uudistuksen implementaatioissa on tärkeä. Esimiehet ovat samalla sekä yhteistoiminnan ”kohteena” että keskeisenä välittävänä ja tulkitsevana tekijänä. Kuitenkaan yhteistoiminta ei suoranaisesti kehitä esimiestyötä, vaan siihen tarvitaan toisaalta myös välineet ja resurssit. Tämä koskettaa läheisesti työelämän tuotanto-strategisen järjestelmän, yhteistoiminta-neuvottelujärjestelmän sekä kehittämisjärjestelmän suhdetta toisiinsa.

Esa Jokisen tuleva väitöskirjakokonaisuus (tulossa) aiheesta *Kuntauudistuksen henkilöstövaikutusten arviointi sosiaalisessa todellisuudessa* tulee hyödyntämään tämän tutkimushankkeen havaintoja ja kokemuksia.

## 6. Lähteet

- Colbjörnsen, T. & Falkum, E. (1998). Corporate Efficiency and Employee Participation. Teoksessa Gustavsen, B., Colbjörnsen, T. & Pålshaugen, Ö. (toim.) *Development Coalitions in Working Life: 'The Enterprise Development 2000' Program in Norway*. Amsterdam/Philadelphia: John Benjamins. 34–35.
- Cooperrider, D. L. & Shrivastva, S. (1987) *Appreciative Inquiry in Organizational Life*. Teoksessa Woodman, R. W. & Pasmore, W. A. (toim.) *Research in Organizational Change and Development*. Vol 1. Greenwich, Connecticut ja London, England: JAI Press. 129–169.
- Gariblado, F. & Telljohann, V. (toim.) (2010). *The Ambivalent Character of Participation. New Tendencies in Worker Participation in Europe*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Gratton, L., & Truss, C. (2003). The three-dimensional people strategy: Putting human resources policies into action. *Academy of Management Executive*, vol 17, No. 3, 74–86.
- Heiskanen, T. & Jokinen, E. (2013). *Stability and Change of the Quality of Working Life in Restructuring Municipalities*. *Social Indicators Research* 2013.
- Jokinen, E. (2012). *Henkilöstöjohtaminen toimintana ja tiedonkäyttönä – tutkimusreflektiivisiä havaintoja*. Työelämän tutkimuspäivät 8.11.2012. Tampere.
- Jokinen, E. & Heiskanen, T. (2013a). Is the measured good quality of working life equivalent to strategically strong HRM system? Teoksessa I. Andreea (toim.) *1st World Congress of Administrative and Political Sciences (ADPOL-2012)*: Elsevier, 131-141. (Procedia - social and behavioral sciences 81).
- Jokinen, E. & Heiskanen, T. (2013b). *Henkilöstö uudistusten pyörteissä II. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia ro 27*. Acta 247. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Jokinen, E. & Heiskanen, T. (2013c). *Esimiestyö ja sen vaikutukset henkilöstöön kuntauudistuksessa*. Työelämän tutkimuspäivät 7.11.2013. Tampere.
- Jokinen, E. & Kalliola, S. (2014). *Yhteistoiminta innovaatioiden lähteenä kunnissa – arvostavaa arviointia*. Teoksessa Pakarinen, T. & Mäki, T. (2014). *Henkilöstöjohtaminen kurkiauran kärkeen. Uudistumisen sykettä palveluihin*. Porvoo: Edita. 166–176.
- Kalliola, S. (1996). *Lewiniläinen ryhmäpäättös kunnallishallinnon työyhteisöissä*. Tutkimus yhteistoiminnasta ja toimintatutkijan kenttätöystä. Sarja T-julkaisuja 15. Tampere: Tampereen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos.
- Kalliola, S. & Nakari, R. (2004). *Yhteistoiminta ja kuntien työpaikkojen kehittäminen*. Laatu-verkoston arviointitutkimus. Tykes-raportteja 38. Helsinki.
- Kasvio, A. & Nakari, R. & Kalliola, S. & Kuula, A. & Pesonen, I. & Rajakaltio, H. & Syvänen, S. (1994). *Uudistumisen voimavarat*. Tutkimus kunnallisen palvelutuotannon tuloksellisuuden ja työelämän laadun kehittämisestä. Tampereen yliopisto Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos. Sarja T-julkaisuja 14.
- Kevätsalo, K. (1990). *Kunnallishallinnon työelämän laadun ja palvelutuotannon tuloksellisuuden kehittämisen tutkimusohjelma*. Tampereen yliopisto. Työelämän tutkimuskeskuksen työraportteja 16.

KT (2007). Kunta-alan yt-laki voimaan 1.9.2007. <http://www.kuntatyöntajat.fi/fi/tyoelaman-kehittaminen/yhteistoiminta/Documents/kuntien-yt-laki-voimaan-1.9.2007.pdf>. Luettu 10.1.2014.)

Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa 13.4.2007/449.

Lawler, III E.E. (1987). High-Involvement Management. Participative Strategies for Improving Organizational Performance. San Francisco: Jossey Bass Publishers.

Sandberg, S. (2012). Paras-uudistus kuntapäätäjän silmin. (PARAS reform from the perspective of local government decision-makers). Evaluation Research Programme ARTTU Studies No. 20. Acta Publications No. 235. Åbo Akademi University & Association of Finnish Local and Regional Authorities. Helsinki.

## Liite 1. Tutkimushankkeen toteutuksen perustiedot

### Toteutusaika

24.4.2012–31.12.2013

### Tutkijat

Vastuuhenkilö Satu Kalliola, Tampereen yliopiston Porin yksikkö

Tutkija Esa Jokinen, Tampereen yliopiston Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö

### Rahoitus

Työsuojelurahasto, hankenumero 112001, € 70.000,-

### Hankkeen vaiheet

1. Tutkimuskuntien valinta ja -kutsumisprosessi sekä perustiedotus
2. Tiedottaminen henkilöstölle ja alkuneuvottelut
3. Aineistonkeruu kunnissa
4. Aineiston analyysi, artikkelit (3) ja konferenssiesitykset (2)
5. Palauteskustelu yhdessä kunnassa ja työmarkkinaosapuolten haastattelu
6. Raportointi

### Projektin ohjausryhmän kokoonpano hankkeen aikana

Tuloksellisuuskampanjan asiantuntijaryhmä (kokoonpano 29.10.2013)

- Jorma Palola, KT
- Terttu Pakarinen, KT
- Simo Kekki, Juko
- Marko Heikkinen, Jyty
- Taija Hämäläinen, KTN
- Jari Vettenranta, JHL
- Eija Kemppainen, Super

### Projektin tärkeimmät yhteistyötahot

Suomen Kuntaliiton kuntakehitys- ja tutkimusyksikkö, tutkimuspäällikkö Marianne Pekola-Sjöblom (liityntä ARTTU-arviointitutkimuksen tuloksiin)

### Projektin toteutukseen osallistuneet kunnat ja tutkimuskohteet

- Kunta A, koko kunnan yhteistoiminnallisuus
- Kunta B, tekninen toimi
- Kunta C, sosiaali- ja terveystoimi

## **Kuntien Tuloksellisuuskampanjan asiantuntijatyöryhmälle 10.9.2012**

### **Tutkimushanke: Yhteistoiminnallinen kehittäminen kuntien rakenteellisessa muutoksessa**

Satu Kalliola ja Esa Jokinen  
Tampereen yliopisto  
Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö

### **Taustaa: Yhteistoiminnan paikka kuntaorganisaatioissa?**

- Globaali talouskilpailu
- Tuottavuus- ja palvelun laatuvaatimukset
- Yritykset->Kunnat
- Verot ja kuntakoko
- Valtio ja muu keskustaso ohjaavat kuntia ja kuntatyönantaja kääntyy henkilöstön puoleen tilanteessa, jossa osaaminen ja tieto ovat perustaltaan immateriaalisia (human capital)
- Yhteiskunnan tahto
- EU:n sosiaalinen peruskirja ja yt-direktiivit
- Kansallisesti yt-laki

Miten? Mikä on yhteistoiminnan status?

## Näkökulmia yhteistoimintaan

Työntekijöiden vaatimuksesta (1960-luvulta)  
työnantajan tarpeeksi (2010-luvulla)

Usein vallitsevana negatiivinen suhtautuminen  
viralliseen, aiemmin suosituksiin tai sopimuksiin,  
nykyisiin lailla määriteltyyn yhteistoimintaan

(omia ryhmiään "yhteistoiminnan kannattajat", joista  
toisilla arvo-, toisilla välinelähtökohta)

Ei huomata yhteistoimintaa johtamisen ja työn  
organisoinnin olennaisena osana

## Tutkimuksen tavoitteena on selvittää

1) Miten kunnat organisoivat niihin kohdistuneiden  
ohjausvaatimusten toteutuksen (= miten kunnat  
toteuttavat yhteistoimintaa, kun ne ovat itse  
kehittämisen kohteita)

2) Mitä ja millaisia ovat kuntien nykytilanteeseen  
(globaalien vaatimusten rinnalla rakenteellisiin  
uudistuksiin) sopivat yhteistoiminnan  
toteutustavat, joita yhteistoiminnan osapuolet itse  
arvostavat ja joilla voidaan todeta olevan  
myönteisiä vaikutuksia yhteiskunnan tuottavuuteen ja  
työelämän laatuun (= miten kunnat toteuttavat  
"vaikuttavaa" ! yhteistoimintaa ollessaan kehittäjiä)

## Tutkimuksen toteutus 1.

Liityntä PARAS-hankkeen arviointiin (Kuntaliiton Paras-Arttu -tutkimus)

- mukana Lempäälän tekninen toimi, Porin henkilöstöhallinto/yhteistoiminnan teema ja Turun sosiaali- ja terveystoimi
- kuntakohtaiset sovellutukset; neuvotellen
- Paras-Arttu -hankkeen henkilöstö-, tuottavuus- ja rakennemodulien tietojen hyväksikäyttö

## Tutkimuksen toteutus 2.

Yhteistoimintaelinten ryhmähaastattelut Paras-hankkeen ja muiden keskeisten muutosten toteutustavasta

- => Tulokset kertovat kuntien yhteistoiminnan tilasta: ketkä osallisia ja missäkin vaiheessa ja lisäksi, miten ohjausta noudatettu ja suodatettu
- => Paikallistason tulosten reflektointi keskustasolla haastatteluin
- => Tulosityhteenvedo



## Tutkimuksen toteutus 3.

Mietittävä uudelleen aikataulusyistä:

**Muut haastattelut kunnittain yt:n tilasta ja tavoitteista**

Tutkimussuunnitelmassa ns. arvostava kysely (Appreciative Inquiry AI)

Mitä jo on? Mikä on säilyttämisen arvoista?

Mitä voisi olla? Mitä pitäisi olla?

**(Työpajat tuloksista: Miten kehitämme yt:ta, kokeilut ja seuranta TAI jo olemassa olevien kehittämistoimien arviointi)**

## Tutkimuksen toteutus 4.

Tulosten kuntakohtainen tulkinta ja tiedottaminen olennainen osa koko hanketta; jatkuvan parantamisen idea

Valtakunnallinen tiedotus TUKAN ja Tuottavuuden pyöreän pöydän tuella

Ohjausryhmän toiminta sovittava!

Teoriapohja monipuolinen; keskeistä kunnan käsitteellistäminen tuotanto-, kehittämis- ja neuvotteluorganisaatioiden vuorovaikutuksen näkökulmasta

## Liite 3. Tutkimusesite kuntiin

### Tutkimus kuuluu Palje-ohjelmaan

Työmarkkinajärjestöjen Tuottavuuden Pyöreän Pöydän vuonna 2009 käynnistämän Palje-ohjelman tavoitteena on vahvistaa kestäväällä tavalla yritysten ja julkisten organisaatioiden menestystä, parantaa innovaatiokyvykkyyttä, työhön osallistumisastetta ja pidentää työuria.

Ohjelmaa yhdistää kolme teemaa: Tulevaisuuden henkilöstöjohtaminen Työelämän laadun kehittäminen Yhteistoiminnan uudet mahdollisuudet - aineeton pääoma

#### Lisätietoja:

[www.tuottavuustvo.fi/luottamus\\_ia\\_yhteistyvo/tuottavuuden\\_pyorea\\_poyta\\_tpp](http://www.tuottavuustvo.fi/luottamus_ia_yhteistyvo/tuottavuuden_pyorea_poyta_tpp)

### Hankkeen rahoittaja

Työsuojelurahasto  
24.4.2012–31.12.2013

### Ohjausryhmä

Kunnallisen työmarkkinalaitoksen (KT) ja kunta-alan pääsopija-järjestöjen (Juko, Kunta-alan Unioni, KTN ja TNJ) toteuttaman tuloksellisuuskampanjan kampanjaryhmä.

### Toteuttaja

Tampereen yliopisto, yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö (YKY)

## Yhteistoiminta kuntien rakenteellisessa muutoksessa -tutkimushanke kunnassanne



Työsuojelurahasto  
Arbeterskyddsfonden  
The Finnish Work Environment Fund



TAMPEREEN  
YLIOPISTO

Tutkimus etsii vastausta siihen, millä tavalla kuntien muutostilanteet kuten Paras-uudistus, väestömuutokset ja uusien palveluntuottamis- ja johtamisjärjestelmien rakentaminen vaikuttavat henkilöstön ja työnantajan väliseen yhteistoimintaan ja miten yhteistoiminnallisesti voidaan kehittää samanaikaisesti niin tuottavuutta kuin työelämän laatuakin.

Tutkimuksessa seurataan kunnan kehittämisprosesseja hyödyntäen yksilö- ja ryhmähaastatteluiden lisäksi kunnan selvityksiä ja työelämän laadun ja tuottavuuden kehittämiseen liittyviä aineistoja. Meneillään oleva uudistus muodostaa konkreettisen yhteistoiminnallisen seuranta-kohteen tutkimuskunnassa.

- Kolme kuntaa on mukana tutkimushankkeessa, jonka käytännön tavoitteena on yhteistoiminnallisen kehittämisen voimistaminen ja tuloksellisuuden ja työelämän laadun parantaminen.

Tutkimuksellisenä tavoitteena on

- onnistuneiden yhteistoimintaprosessien edellytysten ja esteiden jäsenitys.

Tutkimus kohdistuu kunnan tiettyyn

- toimialaan.

Tutkimustuloksista annetaan palaute

- kuntiin jatkokehittämisen tukemiseksi.

Paras-uudistuksen arviointitutkimus (ARTTU) on tuottanut taustatietoa tutkimuskuntien yhteistoiminnasta ja henkilöstön työelämän laadusta, osallistumisesta kehittämiseen, jaksamisesta ja vuorovaikutuksesta. Myös näille tuloksille haetaan tulkintoja haastatteluihin, jotka kohdistuvat henkilöstöön ja yhteistoimintaelinten jäseniin.

### Lisätietoja:

Tutkija Esa Jokinen  
YKY, Työelämän tutkimuskeskus  
040-5885334, esa.jokinen@uta.fi

Professori Satu Kalliola  
Tampereen yliopiston Porin yksikkö  
050-4302014, satu.kalliola@uta.fi

## Liite 4. Tutkimuksen julkaisut

Tutkimuksen alustavia tuloksia on esitelty artikkelissa

Jokinen, E. & Kalliola, S. (2014). [Yhteistoiminta innovaatioiden lähteenä kunnissa](#). Teoksessa Pakarinen, T. & Mäki, T. (toim.) *Henkilöstöjohtaminen kurkiauran kärkeen. Uudistumisen sykkettä palveluihin*. Helsinki: Edita. 166–176.

Tutkimuksen rinnakkaishankkeen, Paras-ARTTU-arviointitutkimuksen yhteydessä on julkaistu kaksi kansainvälistä tieteellistä artikkelia, joiden tiivistelmät ovat seuraavat:

**Kv-artikkeli 1.** Heiskanen, T. & Jokinen, E. (2013). [Stability and Change of the Quality of Working Life in Restructuring Municipalities](#). *Social Indicators Research*. Published online 07 September 2013.

### Tulokset

Tutkimuksessa tarkasteltiin työelämän laadun muutoksia 38 kunnan sosiaali-, terveys-, ja opetustoimen henkilöstössä kunta- ja palvelurakennemuutosten aikana. Tulosten perusteella voitiin ensinnäkin todeta, että 1) työelämän laatu on suhteellisen pysyvä ilmiö. Tutkimusvuosien 2009 ja 2011 välillä ei tapahtunut suuria muutoksia työelämän laadun osuuttuvuuksien tasossa.

2) Toisaalta havaitut muutokset olivat systemaattisia siten, että työelämän laadun keskiarvon mukaisessa kuntien ”paremmuusjärjestyksessä” 2009–2011 tapahtuneet siirtymät olivat suhteellisen pieniä. Sama havainto toistui työelämän laadun osuuttuvuuksissa. Lisäksi eri toimialojen välinen järjestys työelämän laadun suhteen on säilynyt samana aina vuodesta 1995 saakka käytettävissä olleiden suomalaisia kuntia koskevan vertailuaineiston perusteella.

3) Kolmanneksi todettiin, että työelämän laadun pysyvyys ja muutosten systemaattisuus viittaavat toisaalta institutionaalsiin tai toimintakulttuurisiin tekijöihin, jotka selittävät työelämän laatua, sekä toisaalta kuntien (henkilöstö)strategisiin ratkaisuihin. Hieman muita kuntia positiivisempi muutos työelämän laadussa havaittiin nimenomaan uudistuskunnissa – joko kuntaliitos- tai yhteistoiminta-aluekunnissa. Tämä viittaa siihen, että uudistuksen yhteydessä tapahtuva esimieskoulutus tai yleinen huomio henkilöstöasioihin näkyy parantuneissa tuloksissa. Toisaalta koska rakenteellisesti ja kooltaan samanlaisissa kunnissa päädyttiin erilaisiin uudistusratkaisuihin ja työelämän laatu säilyi kunnittain ja toimialoittain suhteellisen samalla tasolla, näyttäisi taustalla vaikuttavan kontekstuaalisia, toimintakulttuurisia tekijöitä, joiden tutkiminen jatkossa on tärkeää.

### Tutkimusaineisto

Tutkimusaineisto koostui kahdesta vuosina 2009 (N=3710, vastausprosentti 60) ja 2011 (N=4618, 52 %) toteutetusta kyselystä kuntien sosiaali-, terveys- ja opetustoimen henkilöstölle sekä vuonna 2011 yleishallinnon henkilöstölle. Kyselyyn osallistui 38 tutkimuskuntaa, jotka edustivat eri piirteissään suomalaista kuntakenttää. Lisäksi analysoitiin kunta- ja henkilöstöstrategista aineistoa. Tutkimus toteutettiin osana Paras-ohjelman ARTTU-arviointitutkimusta.

## Menetelmät

Kyselyaineiston tarkastelussa hyödynnettiin kuntatasoisen aineiston luokittelua sekä yksilötasoisien aineiston tilastollista- ja mm. regressioanalyysia. Työelämän laadun summamuuttuja koostui viidestä osallistuvuudesta: vaikutusmahdollisuudet työhön, työyhteisön sosiaalinen toimivuus, ristiriitojen avoimet hallintatavat sekä esimiestyö. Lisäksi analysoitiin sosiaalisen pääoman kysymyspatteristoa, osallistumismahdollisuuksia uudistuksen suunnitteluun sekä tiedotusta.

## Taustateoriat

Tutkimus on osa paikallishallinnon reformien tutkimuksia, jossa erityisesti tarkastelunäkökulmaksi otetaan henkilöstö ja sen työelämän laatu ja osallistumismahdollisuudet. Tämä näkökulma on jäänyt kirjallisuudessa vähälle huomiolle. Yleensä reformien taustalla ovat taloudellis-hallinnolliset syyt, mutta käytännössä uudistusten toteuttaminen edellyttää mittavaa henkilöstöasioiden harkintaa ja henkilöstön osallistamista uudistuksen käytäntöön panoon. Tutkimuksessa testataan työelämän laadun käsitteen ja mittaustavan käyttökelpoisuutta ylipäätään kunnissa ja erityisesti uudistustilanteessa, jossa henkilöstötasoinen tieto yhdistetään organisaatio- ja hallintotasoihin muuttujiin. Täten pyritään täyttämään tiedon aukkoja henkilöstöjohtamisen, uudistusten toimeenpanon sekä henkilöstön työelämän laadun välisistä suhteista.

[Kv-artikkeli 2. Jokinen, E. & Heiskanen, T. \(2013a\). Is the Measured Good Quality of Working Life Equivalent to Strategically Strong HRM system? 1<sup>st</sup> World Congress of Administrative & Political Sciences \(ADPOL-2012\) Procedia – Social and Behavioral Sciences 81. 131–141.](#)

## Tulokset

Tutkimuksessa selvitettiin, millaisia yhteyksiä kuntahenkilöstön työelämän laadun, osallisuuden, uudistumispotentiaalin, luottamuksen sekä strategisten henkilöstövoimavara-indikaattorien välillä vallitsee. Työelämän laatu osoittautui käyttökelpoiseksi henkilöstöjohtamiskäytäntöjen mittariksi tietyin varauksin.

Strategisen henkilöstöjohtamisen indikaattori muodostettiin luokittelemalla 38 tutkimuskuntaa neljään luokkaan sen mukaan, millä tavalla henkilöstö oli esillä kuntastrategiassa ja miten kunnan strategiset tavoitteet henkilöstöstrategiassa. 9 kunnassa yhteydet olivat olemattomia, yli 20 kunnassa varsin muodollisia ja vain 5 kunnassa luontevia.

Kuntatasoisen analyysin perusteella työelämän laatu oli yhteydessä sekä strategisen henkilöstöjohtamisen vahvuuteen että luottamuksen/yhteistyön tasoon kunnassa. Jommankumman näistä jälkimmäisistä oli oltava korkealla tasolla, jotta työelämän laatu oli korkealla tasolla. Havaittiin, että oli hyvin harvinaista, että sekä strateginen johtaminen että luottamus olivat samassa kunnassa korkealla tasolla. Tästä pääteltiin, että kunta- ja henkilöstöstrategioiden keskinäinen yhteys korreloi henkilöstön työelämän laatuun ainakin jossain määrin positiivisesti, mahdollisesti nimenomaan osallistavien ja koulutusikäntöjen kautta. Yhtä mahdollista kuitenkin oli, että työelämän laatu oli hyvää myös organisaatioissa, jotka perustuivat enemmän informaaliseen johtamiseen, luottamuksen ja yhteistyöilmapiirin luomiseen.

Muodostettiin neljä vaihtoehtoista yhdistelmää SHRM:n vahvuuden (strong/weak) ja toimeenpanokulttuurin laadun (formal/informal) mukaisesti selittämään työelämän laadun vaihtelua kunnissa.

#### Tutkimusaineisto

Tutkimusaineisto koostui kahdesta vuosina 2009 (N=3710, vastausprosentti 60) ja 2011 N=4618 (52 %) toteutetusta kyselystä kuntien sosiaali-, terveys- ja opetustoimen henkilöstölle sekä vuonna 2011 yleishallinnon henkilöstölle. Kyselyyn osallistui 38 tutkimuskuntaa, jotka edustivat eri piirteissään suomalaista kuntakenttää. Lisäksi analysoitiin kunta- ja henkilöstöstrategista aineistoa sekä hyödynnettiin erillistä kuntapäätäjätutkimusta. Tutkimukset toteutettiin osana Paras-ohjelman ARTTU-arviointitutkimusta.

#### Menetelmät

Kyselyaineiston tarkastelussa työelämän laadun summamuuttuja koostui viidestä osaulottuvuudesta: vaikutusmahdollisuudet työhön, työyhteisön sosiaalinen toimivuus, ristiriitojen avoimet hallintatavat sekä esimiestyö. Muut summamuuttujat olivat henkilöstön osallisuus uudistuksiin, henkilöstövoimavarojen uudistumispotentiaali, luottamus- ja yhteistyö sekä henkilöstöstrateginen orientaatio, joista viimeksi mainittu muodostettiin laadullisen strategia-aineiston perustella ja luottamus- ja yhteistyömuuttuja yhdistämällä aineistoon kunnan päätöksentekoilmapiiriä koskevan erillistutkimuksen tulokset.

#### Taustateoriat

Tutkimuksen taustalla on työelämän laadun tutkimusperinne, strategisen henkilöstöjohtamisen teorioita ja siinä erityisesti high-involvement organizations -ajattelu (esimerkiksi Lawler 1992) jossa henkilöstön osallistumisen tulisi olla rakenteellista. Keskeistä SHRM-tutkimuksessa on myös, millä tavalla henkilöstö- ja organisaatiostrategiat kommunikoivat keskenään. Lisäksi henkilöstöjohtamisen prosesseilla sinänsä on merkitystä koetun luottamuksen ja yhteistyöilmapiirin kannalta. Tarkoitus oli tutkia millä tavalla uudistustilanteessa kuntien henkilöstöjohtamista voidaan mitata työelämän laadun, osallisuuden ja luottamuksen kysymyspatteristoilla.