

Jukka Sädevirta ja Irmeli Vuoriluoto

Työnantajan ja ay-liikkeen yhteistoi- minta työelämän laadun ja tulok- sellisuuden parantamiseksi kuntasektorilla

Yhteistointa- järjestelmät Suo- messä

Kunnallishallinnossa työnantajan ja henkilöstön välisessä yhteistoinnassa on vuodesta 1993 alkaen (1.9.1993-) noudatettu virka- ja työehtosopimuksen oikeusvaikutuksien solmittua yleissopimusta, joka sisällöllisesti vastaa pääpiirteissään sekä yksityisen sektorin että valtion yhteistointilakeja. Suomen malli tulee alun pitäen Ruotsin medbestämmande-laista, jossa henkilöstön osallistuminen perustui työmarkkinaosapuolten väliseen neuvottelujärjestelmään. Kuntasektorilla noudatettiin vuoteen 1993 saakka Saksan Liittotasavallan Mitbestimmung-järjestelmää muistuttanutta yritysdemokratiamallia, joka sijoitti työnantajan ja henkilöstön vuorovaikuttamisen prosessit tapahtuviksi erityisissä yhteistoinnallisissa elimissä, yhteistyökomiteoissa ja henkilökuntaneuvostoissa. Vanha kunnallinen järjestelmä tuli osapuolia juridisesti sitovaksi, kun kunta – tai liittovaltuusto oli hyväksynyt sitä koskevan toimintasäännön.

valtakunnan tasolla joko lakiin tai kollektiivisopimuksiin perustuvat järjestelyt

muodolliset osallistumisjärjestelmät

varsinainen henkilöstöosallistuminen edustuksellinen osallistuminen neuvotteluihin perustuva vuorovaikutus

osallistuminen vailla strategista painotusta

Yhteistoinnalla voidaan siis viitata kahteen työelämän institutionaaliseen järjestelmään. Sillä voidaan yhtäältä tarkoittaa työelämän järjestelyjä, joilla edistetään

henkilöstön osallistumista työorganisaatiossa tapahtuvaan päätäntään. Toisaalta sillä voidaan tarkoittaa tietyllä toimialalla tai työorganisaatiossa vallitsevien työmarkkinaosapuolten keskinäisten suhteiden eli työelämän suhteiden (engl. industrial relations) perusluonnetta ja laatua. Meillä nämä kaksi aspektia on Ruotsin tapaan pyritty yhdistämään. Keskustelemme YT-lakiin tai kuntasektorin yleissopimukseen perustuvasta yhteistointijärjestelmästä näistä kahdesta näkökulmasta käsin.

Yhteistointa henkilöstön osallistumisena

Tarkasteltaessa YT-säädösten mukaista henkilöstöosallistumista on tehtävä seuraavan taulukon mukaisia käsitteellisiä erottelevia (Heller et al. 1998):

paikallisesti sovitut järjestelyt

epämuodolliset osallistumisjärjestelmät taloudellinen osallistuminen välitön osallistuminen yhteistoinnallinen, integratiivinen ja dialoginen vuorovaikutus osallistuminen tuotanto- ja palvelustrategiana

Meillä, kuten suurella osalla Eurooppaa, henkilöstön osallistuminen perustuu lakiin. Kuntasektorilla YT-lakia vastaava valtakunnallinen henkilöstöosallistuminen on voimassa yleissopimus-nimisenä valtakunnallisena virka- ja työehtosopimuksena, jonka solmimiseen kunnalliset virka- ja työehtosopimusosalliset on kelpuutettu lain nojalla. Tämän lisäksi on yleissopimukseen perustuen solmittu lukuisia määrä paikallisia yhteistointitasopimuksia, jotka ovat niin ikään juridisesti sitovia kollektiivisopimuksia. Monissa kunnissa ja kuntayhtymissä toimii kuitenkin aikaisemman suositussopimus-käytännön mukaisia yhteistointielimiä.

Henkilöstön osallistuminen voi perustua suoraan eli välittömään ja epäsuoraan eli edustukselliseen osallistumiseen tai molempiin. Jälkimmäinen tapahtuu henkilöstön edustajien välityksellä, edellinen tapahtuu suorissa vuorovaikuttamisen kontakteissa esimies-alaisuus-suhteissa. Henkilöstöjohtamisen asiapiiri voi kohdistua työorganisaation tuotannon tai palvelutoiminnan johtamiseen tai henkilöstöjohtamiseen. Edellisessä tapauksessa se voi kohdentua tuotannon suunnitteluun, valvontaan, koordinointiin, arviointiin, hankintoihin, sijoitteluun, yhdistymisiin, lakkauttamisiin yms. toimintoihin. Henkilöstöjohtamisen toimintoja

ovat muun muassa henkilöstösuunnittelu, henkilöstön rekrytoinnit ja valinnat, koulutus ja kehittäminen, tehtävien, ihmisten osaamisten ja organisaatioiden suunnittelu ja kehittäminen, esimiestyö ja sisäinen viestintä, henkilöstön virtaaman ohjaus (urat, siirrot, palvelussuhteiden lopettamiset jne.), työsuojelu ja työterveydestä huolehtiminen, työaika- ja palkitsemisjärjestelmien ohjaus, ihmisten, tehtävien, suoritusten ja tuloksellisuuden, virkistys- ja henkilöstöpalveluiden ohjaus, henkilöstöjohtamisen arviointi, työelämän suhteiden ja osallistumisjärjestelmien johtaminen ja niin edelleen.

Varsinaisesta osallistumisesta erotellaan taloudellinen osallistuminen (financial participation), joka merkitsee osallistumista työorganisaation taloudellisen tuloksen jakoon (Heller et al. 1998; Economic and Industrial Democracy, 1993). Taloudellisen osallistumisen muotoja ovat muun muassa henkilöstön osallistuminen voitonjakoon, hyödynjakojärjestelmät ja erilaiset henkilöstö- ym. rahastot.

Henkilöstöosallistuminen voi voimakkuudeltaan toteutua sekä edustuksellisesti että välittömästi seuraavilla tavoilla (Heller et al. 1998):

- 1) Henkilöstön konsultointi ennen päätöksentekoa ("neuvottelu päätösehdotuksen vaikutuksista ja vaihtoehtoista")
- 2) Asioista neuvottelemineen ja sopiminen. 2a) Jollei sovita, asia jää aikaisemman sopimuksen varaan. 2b) Jollei sovita, työnantajapuoli tai esimies voi tehdä päätöksen. 2c) Jollei sovita, puolueeton kolmas osapuoli voi tehdä päätöksen.
- 3) Yhteisesti sovitut ongelmanratkaisumenettelyt, joissa sitoudutaan kaikkien etuja yhdyntävään ratkaisuun ja sitä edistäviin menettelytapoihin, esim. työkonferenssit, strateginen dialogi jne. Jollei päästä yhdyntävään ratkaisuun, sovelletaan edellä 2a) ja 2b) tai 2c).
- 4) Henkilöstön edustajien osallistuminen päätöksentekoon vähemmistöasemassa (esim. hallintoedustus).
- 5) Henkilöstön tulkintaetuoikeus normiristiriidoissa.
- 6) Jollei 2) ja 3) – kohdissa mainituissa tilanteissa synny sopimusta tai sitovaa yhdyntävää ratkaisua, menetellään työntekijäpuolen kannan mukaan.
- 7) Päätösvallan delegointi henkilöstölle.

Suomalaisen YT-säädösten mukaisen henkilöstöjohtamisen voimakkuus on tyypillisesti 1)–kohdan mukaista konsultaatiota tai 2)a- ja 2)b–kohtien mukaista neuvottelua. Sosiaalikeskusteluissa menetellään henkilöstön kannan mukaan eli noudatetaan 6)-kohdassa tarkoitettua osallistumisvoimakkuutta. Pelkkää asioista tiedottamista sen tärkeydestä huolimatta ei pidetä henkilöstöosallistumisena. Työnantajan oletetaan olevan päätösprosessin aloittaja, ja työntekijäpuoli reagoi siihen lausumalla mielipiteensä. Lisäksi

YT-lainsäädännössä ja yleissopimuksessa on selvästi ajateltu enemmän edustuksellista kuin välitöntä henkilöstöosallistumista, joskin myös välitön YT-menettely esimiehen ja alaisen välillä tunnustetaan. Yksityisellä sektorilla noudatetaan myös hallintoedustusta ja henkilöstörahoja. Kuntapuolella ne ovat täysin vapaaehtoisia. YT-menettelyn asiapiiri koskee enimmäistään henkilöstöjohtamiseen liittyviä kysymyksiä. Valtakunnallisilla työ- ja virkaehtosopimuksilla sovietaan palkkaukseen, työaikaan, vuosilomaan sekä muihin palvelussuhteiden ehtoihin liittyvät kysymykset, eivätkä ne ole YT-menettelyn piiriin kuuluvia asioita. Samoin työnantaja ja henkilöstöä sitovat sellaisenaan pakottavat työlaainsäädännön normit.

Suomalaisen ja muun läntisen Euroopan osallistumisjärjestelmissä on monia eroavuuksia. Pisimmälle henkilöstön osallistumisjärjestelmät on kehitetty Saksassa, jossa henkilöstön edustajat voivat osallistua laajasti asioiden käsittelyyn työelämässä myös julkisen sektorin Personalvertretung-järjestelmän kautta. Myös Ruotsissa on menty joiltakin osin meitä voimakkaampiin osallistumisen muotoihin (esim. työntekijäpuolen tulkintaetuoikeus, veto-oikeus jne.).

Muodollinen henkilöstöosallistuminen ei välttämättä takaa todellista osallistumista. Eurooppalaisessa Industrial Democracy in Europe- eli IDE-tutkimuksessa selvitettiin työntekijöiden osallistumisjärjestelmien toimivuutta kymmenen länsieurooppalaisen maan yrityssektorilla sekä vastaavasti Israelissa ja entisessä Jugoslaviassa vuosina 1975/76 ja uudelleen 1986/87. Henkilöstön muodollinen tiedonsaanti osoittautui Suomessa Euroopan vahvimaksi (IDE 1993 70-71). Sekä henkilöstön, keskijohdon ja ylimmän johdon muodollinen vaikutusvalta oli jälkimmäisenä tutkimusajankohtana kohonnut vuosiin 1975/76 verrattuna. Tutkittaessa tosiasiallista vaikutusvaltaa havaittiin kuitenkin, että henkilöstön vaikutusvalta oli lievästi alentunut vuodesta 1975/76 vuoteen 1982, siis YT-lain tultua jo voimaan. Eurooppalaisittain Suomi erottui erityisesti keskijohdon suuressa tosiasiallisessa vaikutusvallassa sekä edustuksellisten osallistumiselinten muita maita alhaisemmassa juridisessa ja tosiasiallisessa vaikutusvallassa (IDE 1993 87-97).

Brittiläinen Cranfieldin yliopisto on 1990-luvun kuluessa tutkinut neljäksi henkilöstöjohtamista läntisen Euroopan maissa, Suomi mukaan lukien, henkilöstöjohtajille osoitettujen kyselyjen avulla. Meillä tutkimuskyselyjen suorittamisesta on vastannut Helsingin Kauppakorkeakoulu, joka toimi yhdysorganisaationa myös IDE-tutkimuksessa. Vuonna 1995 tehdyn kyselyn mukaan Suomi sijoittuu Euroopan kärkimaihin työpaikkakokousten pidossa ja johdosta henkilöstölle suuntautuneessa viestinnässä. Laatupiirien kasvussa olemme Euroopan huippumaita 25 prosentin kasvulla. Aloitteijajärjestelmien toimivuus on kaksijakoinen samoin

kuin Ruotsissa: niiden kattavuus on sekä kasvanut että alentunut noin 20 prosenttia. Emme sijoitu kovin hyvin henkilöstöltä johdolle suuntautuvassa viestinnässä. Sen sijaan olemme yhdessä Hollannin kanssa kärjessä henkilöstön tiedonsaannissa yritysten strategioista (lähes 60 %) ja yksinäisenä huippuna henkilöstön tiedonsaannissa yrityksen taloudellisesta tuloksesta (lähes 90 %) (Brewster & Holt Larsen 2000).

Muodollisten ja normipohjaisten henkilöstöosallistumisen järjestelmien on tutkimuksissa todettu edistävän epämuodollisten osallistumisjärjestelmien käyttöönottoa, toimivuutta ja sitä kautta organisaatioiden tuloksellisuutta. Edustukselliset järjestelmät muun muassa parantavat organisaatioiden päätösten laatua, auttavat niiden hyväksyntää ja legitimiisyyttä, parantavat sisäistä tiedonkulkua, ratkaisevat tehokkaasti ristiriitoja ja luovat hyvän perustan paikallisille työorganisaatiokohtaisille sopimuksille (Heller et al. 1998, 26 - 27). Saksan perusteellisesti tutkitusta Mitbestimmung – järjestelmästä on tutkimustuloksia, jotka todentavat sen monin tavoin edistäneen maan talouselämän kilpailukykyä ja sopeutumista markkinaolojen muutoksiin verrattuna kilpailijamaihin, joissa ei ole kehitelty vastaavia osallistumisen systeemejä (ks. esim. Streeck 1992). Samantyyppisiä tutkimustuloksia henkilöstöosallistumisen myönteisistä taloudellisista vaikutuksista yritysten kilpailukykyyn ja koko kansantalouteen on saavutettu myös Japanissa (Sayer & Walker 1992; Dore 1997). On huomattavaa, että maailmassa suoritetuissa ehkä sadoissa maakohtaisissa henkilöstöosallistumisen tutkimuksissa on miltei säännönmukaisesti löydetty myönteisiä taloudellisia vaikutuksia organisaatioiden suorituskykyyn. Negatiivisia vaikutuksia ei juurikaan ole rekisteröity.

Mutta vastoin yleistä käsitystä muodollinen lakisääteinen tai sopimusperustainen osallistumisjärjestelmä ei välttämättä takaa henkilöstön *todellista* osallistumista, työhyvinvointia tai organisaatioiden tuloksellisuutta. Myös välitöntä henkilöstöosallistumista on vaikeaa rakentaa pelkästään lainsäädännön normien tai kollektiivisopimusten varaan. Muodollinen normiperusteinen henkilöstöosallistumisen järjestelmä on enintään perälauta sellaisia työnantajia tai työnantajien edustajia varten, jotka eivät piittaa henkilöstönsä työelämän laadun kehittämistä eivätkä organisaatioidensa paremmasta menestymisestä tuote- tai palvelumarkkinoilla tai asiakkaidensa palvelutarpeiden laadukkaasta tyydyttämisestä. Se on välttämätön edellytys hyvän työelämän kehittämiseksi, mutta sen merkitystä ei pidä liioitella.

Kuntatyönantajan ja pääsopijajärjestöjen valtakunnallinen yhteistoiminta

Yhteistoiminnan lähtökohdat

Kunnalliset pääsopijajärjestöt ja Kunnallinen työmarkkinalaitos ovat jo yli 10 vuotta pyrkinet kehittä-

tämään yhteistoimintaa valtakunnallisella tasolla sekä kunta- ja seututasolla hyvän työelämän ja parempien organisaatiosuoritusten jatkuvaksi aikaansaamiseksi ja työelämän kehittämissopimisen synnyttämiseksi kuntakentässä. Tässä toiminnassa työmarkkinaosapuolilla on ollut käytössä seuraavia yhteisiä lähtökohtia:

- 1) Yhteisten tavoitteiden ymmärtäminen, eli henkilöstön työelämän laadun ja organisaatioiden tuloksellisuuden samanaikaisen kehittämisen tunnustaminen sekä työnantajapuolella että ay-liikkeessä.
- 2) Osapuolten välisen yhteistoiminnan menetelmällinen kehittäminen ja yhteistoiminnallisen kehittämiskulttuurin rakentaminen valtakunnalliselle tasolle.
- 3) Turvautuminen työelämän tutkimukseen vedenpitävän ja totuudenmukaisen tutkimustiedon synnyttämiseksi ja soveltamiseksi hyvien ja tuloksellisten työelämän kehittämismallien ja -käytäntöjen siirtämistä ja edelleen kehittämistä varten työorganisaatiotasolle. Tämä on edellyttänyt myös kiinteiden suhteiden luomista työelämän tutkimusta ja kehittämistyötä suorittaviin yhteisöihin ja henkilöihin.
- 4) Valtakunnallisten kehittämisverkostojen yhteinen sponsorointi ja johtaminen, joissa kunnat ja kuntayhtymät voivat saada kehittämistyölleen asiantuntijatukea ja ohjausta mahdollisten rahoituskanavien äärelle. Samalla verkostot ovat muodostuneet merkittäviksi hyviä käytäntöjä koskevan tiedonsiirron ja kehityksidiologian välineiksi. Tämä on merkinnyt myös ammattijärjestöille uuden roolin omaksumista sekä jäsentensä työelämän kehittämishankkeissa kuntatasolla, missä pääsopijajärjestöistä tuleva kehittäjä edustaa kehittämisen ammatillisuutta, joka ylittää perinteiset järjestörajat sekä työnantajien ja henkilöstön väliset vanhakantaiset barrikadit.

Kehittämistyötä tehdään perinteisin menetelmin tuottamalla yhdessä sopimuksia, suosituksia, opasaineistoa ja muita instrumentteja kuntien ja kuntayhtymien kehittämistyöhön. Periaatteena on se, että sopimukset, suositukset ja muut yhteistoiminnan tuotokset ovat mahdollisimman valideja tuottamaan suunniteltuja ja toivottuja kehittämisvaikutuksia paikallisen kehittämistyön kautta. Valtakunnan tason yhteistoiminnan tuotoksena on syntynyt viimeisen vuoden aikana kaksi työmarkkinainstrumenttia. (i) Suositus työhyvinvoinnin edistämiseksi kunnissa ja kuntayhtymissä. Asiakirja sisältää myös ohjeita henkilöstövoimavarojen strategisen johtamistoiminnan järjestämisestä. Tähän liittyy myös Työssä jaksamisen ohjelman rahoituksella työmarkkinaosapuolten yhteistyössä tuottama opas Hyvä henkilöstöjohtaminen kuntasi menestystekijä (2003), joka julkaistiin 3.2.2003. (ii) Suositus henkilöstövoimavarojen arvioinnista ja raportoinnista kunnan ja kuntayhtymän strategisen henkilöstötyön tueksi.

Uusin ja ainutlaatuinen valtakunnallinen yhteistoiminnan metodi on kuitenkin verkostokehittäminen.

Valtakunnallinen yhteistoimintakulttuuri

Yhteisen kehittämistyön omaksuminen on edellyttänyt sekä työnantajapuolelta että pääsopijajärjestöiltä uudenlaisia yhteistoiminnallisia asenteita ja menettelytapoja. Yhteistoimintaa ei ole yhteinen toiminta, joka jää vain sanojen tasolle. Kahden tai useamman osapuolen välinen yhteistoiminta on vaativampaa ja tuottaa vuorovaikutuksena enemmän ja parempia tuloksia kuin pelkkä neuvottelumenettely. Sosiaalista yhteistoimintaa ja etenkin työmarkkinaosapuolten yhteistoimintaa koskevassa tutkimuskirjallisuudessa on korostettu seuraavia yhteistoiminnan piirteitä (esim. Walton & McKersie 1965):

- osapuolten joko täysin yhtenevät tai osaksi eriyvänsä yhdistettävissä olevat tavoitteet,
- tavoitteiden saavuttamisen keinot eivät saa tehdä tyhjäksi minkään osapuolen tavoitteiden saavuttamista,
- osapuolet suhtautuvat toisiinsa kumppaneina ja resursseina yhteisten tavoitteiden saavuttamisessa,
- osapuolet sitoutuvat käyttämään laajalti tutkimustietoa, erilaisia ongelmanratkaisumenettelyjä ja tarvittaessa ulkopuolisia asiantuntijoita vaikeiden ongelmankysymysten selvittämiseksi,
- yhteinen toiminta merkitsee tarvittaessa erillisten toimintojen yhdistämistä yhdeksi kollektiiviseksi toiminnaksi,
- voimakkaan kollektiivisen me-asenteen ja me-tahdon kehittäminen, jossa hyväksytään kriittinen keskustelu ja erilaisten näkökohtien esittäminen,
- kaikinpuolisen luottamuksen kehittäminen pitkällä aikavälillä ja luottamusta heikentävien tekojen vähentäminen ja
- toimintaympäristön taholta yhteistoiminnalle tuleva tuki tai ainakin yhteistoiminnalle vihamielisten toimenpiteiden välttäminen.

Niissä monissa kunnissa ja kuntayhtymissä, joissa henkilöstö koetaan palvelutuotannon strategiseksi voimavaraksi ja kunnan sosiaalisiksi pääomaksi, noudatetaan edellä mainittuja periaatteita. Työnantajan ja ammattijärjestöjen välinen yhteistoiminta on säännönmukaista ja syvää. Henkilöstö pääsee vaikuttamaan strategiaan suunnitelmiin, johtamiseen ja henkilöstöstrategioihin sekä niiden toteutumisen arviointiin. Yhteistoiminnan kulttuuri on juurtunut syväälle luottamuksen kerrostumiin. Tällaisissa kunnissa on tietenkin juridisesti voimassa ”perälautana” muodollinen yleissopimuksen mukainen yhteistoimintasäännöstö.

Lueltuja toimintaperiaatteita on pyritty noudattamaan myös kuntasektorin työelämäkehittämisen valtakunnan tasoisessa keskuspaikassa Työturv-

lisuuskeskuksen hallituksen kuntaryhmässä ja sen erilaisissa toimielimissä. Yhteistoiminnallisuudessa on aina parantamisen varaa. Toimintaympäristössäkään ei aina riittävästi ymmärretä osapuoliyhteistoiminnan, tutkimuksen hyväksikäytön tai edes työelämän kehittämisen merkitystä työnantajan ja henkilöstön etujen kannalta.

Kuntasektorin yhteistoiminnalliset kehittämisverkostot

Työelämän verkostot kehittämisfoorumina

Usean kehittämiskohteen kytkeytyminen yhteen verkostoksi on esimerkiksi erillisinä joukkoina toimiviin kehittämishankkeisiin verrattuna tehokas tapa kehittää työelämää. Verkostojen jäseninä olevat kunnat ja kuntayhtymät voidaan saattaa vaikuttavuutensa puolesta tutkittujen ja koestettujen työelämäkäytäntöjen ja -mallien vaikutuspiiriin. Tietoa ja hyvä ratkaisumalleja voidaan tehokkaasti levittää kunnasta toiseen erityisen verkostokeskuksen kautta. Sähköisiä välineitä voidaan hyödyntää tehokkaasti. Verkosto voidaan myös joustavasti kytkeä kansainvälisten tutkimus- ja kehittämislaitosten ja tiedostojen yhteyteen. Erilaiset kollektiiviset tiedon tuottamis- ja testaustilaisuudet ja seminaarit onnistuvat parhaiten juuri verkoston työskentelyn ansiosta. Yksittäisiin jäsenkuntiin syntyy kehittämistietoa, ja myös itse verkosto oppii, jolloin syntyy monenkertaista hyväkehäisiä kollektiivisia oppimisprosesseja.

Kuntasektorin työmarkkinaosapuolet ovat vuodesta 1995 alkaen perustaneet kolme työelämän kehittämisverkostoa. Kaikki verkostot perustuvat suurehkoihin työmarkkinaosapuolten sponsoroimiin ja Työsuojelurahaston rahoittamiin tutkimushankkeisiin. Kahdessa verkostossa tutkimukset suoritettiin ennen verkoston perustamista. Kolmannessa hankkeessa tutkimusverkosto toimii rinnan kehittämisverkoston kanssa, jolloin synergiaedut ovat huomattavasti suuremmat kuin kahdessa aiemmassa tilanteessa. Verkostojen perustaminen osui onnekaaseen suhdanteeseen paikallisia kehittämishankkeita rahoittavan Kansallisen työelämän kehittämisohjelman TYKE:n käynnistyessä vuonna 1995. Verkostoissa on voitu käyttää hyväksi myös Työsuojelurahaston kehittämisavustuksia sekä vuonna 1998 alkaneen Työssä jaksamisen ohjelman myöntämiä rahoitustukia. Kuntasektorin yhteistoiminnalliset verkostot, joita osapuolet ohjaavat kuntaryhmän (ja osaksi kunnallisen yhteistoiminta-asiain neuvottelukunnan KYNK:n) kautta, ovat Laatu-verkosto, Henstra-verkosto ja Kartuke-verkosto.

Laatu-verkosto

Laatu-verkosto perustuu Tampereen yliopiston työelämä tutkimuskeskuksessa vuonna 1994 valmis-

tuneeseen laajaan kuntasektorin työelämän laadun ja tuloksellisten organisaatioasuoritusten edellytyksiä selvittäneeseen tutkimukseen, jota myös Työsuojelurahasto rahoitti (Kasvio et al. 1994; Kalliola & Nakari 1999). Laatu-tutkimuksessa kehiteltiin monitieteisesti työelämän laatu-tutkimukseen, toimintatutkimukseen, julkisen sektorin tuloksellisuustutkimukseen (public sector productivity research), työelämän yhteistoimintajärjestelmien tutkimukseen (labour management cooperation research) ja pohjoismaiseen konstruktivistiseen työelämän kehittämiseen perustuen onnistuneita ja yleistettäviä menettelytapoja kunnan ja kuntayhtymän henkilöstön työelämän laadun ja palvelutoimintojen tuloksellisuuden parantamiseksi. Tutkimuksessa tuotekehittyä työelämän kehittämisen malleja soveltamaan asetettiin vuonna 1995 ensin Laatu-projektin tutkijoista, myöhemmin muistakin kunnallista työelämää tuntevista kehittäjistä, koostuva verkosto, joka on tähän mennessä toteuttanut kehittämistyötä noin 40 kunnassa ja kuntayhtymässä. Verkosto kokoontuu keskimäärin kerran kuukaudessa jakamaan keskuuteensa saapuneet projektitoimeksannon, keskustelemaan työelämän kehittämiseen liittyvistä kysymyksistä, tutkimustoiminnan edistymisestä ja teoreettisista ongelmista. Tampereen yliopiston tutkija Risto Nakari on alusta pitäen toiminut verkoston puheenjohtajana. Risto Nakarin ja professori Satu Kalliolan Työsuojelurahaston rahoitusavustuksin tekemä evaluaatiotutkimus verkoston toiminnasta valmistuu keväällä 2004.

Henstra-verkosto

Vuonna 1994 Työsuojelurahaston avustuksen turvin aloitetussa Henstra- tutkimushankkeessa jatkettiin osaltaan Laatu-tutkimushankkeen teemoituksista. Siinä keskityttiin edellytysten, vauhdittimien ja esteiden selvittämiseen hyvän henkilöstöjohtamisen, erityisesti ihmisvoimavarojen strategisen johtamisen (strategic human resources management, lyh. SHRM) käytännöille kuntakentässä. Tutkimusta tekivät Kunnallisessa työmarkkinailtoksessa Jukka Sädevirta ja Bjarne Andersson. Tutkimus oli luonteeltaan teoreettinen arviointitutkimus, jonka empirinen osuus tehtiin neljässä kunnassa ja yhdessä teollisessa yrityksessä (Sädevirta & Andersson 2000). Tutkimuksen valmistumista ja osittain myös julkaisu toimintaa on viivästyttänyt ensiksi mainitun tutkijatehtävien sivutoimisuus.

Kolmessa kunnassa ja yrityksessä oli 1990-luvun puolivälistä loma-ajasta huolimatta meneillään vaihtelevan määrätietoinen ja suunnitelmallinen siirtyminen kohti ihmisvoimavaroja strategisen henkilöstöjohtamisen käytäntöjä. Kehittämisen pulonkautat osoittautuivat paljolti tiedon puutteesta johduviksi. Suomenkielistä SHRM-kirjallisuutta saati hyviä käytäntöjä selvitteleviä benchmarking-esimerkkejä ei

ollut silloin saatavissa. Kahdessa kunnassa panostettiin strategisen johtamisen ja tuloksellisuusarvioinnin käyttöönottoon.

Henstra-tutkimuksessa valmistui myös tutkimuskirjallisuuskatsaus SHRM-toiminnan kausaalista vaikuttavuudesta. Henstra-tutkimuksesta on tulossa kaksi julkaisua, joista toinen koskee SHRM-mallien historiallista kehittymistä taylorismista nykypäivään sekä vaativan SHRM-työn käsikirja kuntien henkilöstötyön tekijälle ja ammattijärjestöjen edustajille. Työssä jaksamisen ohjelman rahoittamana valmistui keväällä 2003 tutkimuksen kansanpainos.

Tutkimuksesta ponnistava Henstra-verkosto on aloittanut työskentelynsä noin 40 henkilöstöjohtamisessaan pitemmälle edistyneen kunnan ja kuntayhtymän muodostamana Henstra-foorumina. Tavoitteena on yhdessä edistää yhteistoiminnallista strategista henkilöstöjohtamista ja käynnistää useita kuntia ja kuntayhtymiä sekä seutukuntatasolla toimivia kehittämisen osaprojekteja. Myös strategisen dialogin kehittämisen muotoja pyritään kokeilemaan. SHRM:n ympärille pyritään muodostamaan sektorikohtaisia verkostoja myös muun muassa terveydenhuollon kenttään sekä pienkunnille. Brittiläisperäistä Investors In People-standardia levitetään myös verkoston kautta.

Koska SHRM saattaa käsitteenä olla vielä jokseenkin outo suomalaisissa oloissa, lienee tarpeellista lyhyesti esitellä sitä. SHRM on työelämän tutkimuksen ja edistyskäytännön yrityskäytäntöjen tuottama tieteellinen konsepti työorganisaation henkilöstöjohtamiselle. Henkilöstöjohtaminen on puolestaan ikivanha työorganisaatioiden johtamisen funktio, joka on tarpeellista järjestää siksi, että organisaatioissa työskentelee ihmisiä työ- ja arvonlisäysprosesseissa. Taylorismissa henkilöstöjohtamisen toiminnot pyrittiin minimoimaan. Taylorismia seurannut fordistinen vaihe säilytti tayloristiset töiden rationalisointi-, standardisointi- ja valvontaperiaatteet, mutta rakentui ay-liikkeen hyväksymiselle ja kollektiiviselle sopimustoiminnalle. Uusi konsepti syntyi 1970-80-lukujen taitteessa, kun työelämä tutkimuksessa oli todennettu ihmisen ja ryhmien johtamistapojen keskeisyys organisaatioiden kilpailu- ja tuloksellisuusvoimina. Vuonna 1984 julkistetussa Harvard Business Schoolin tutkimus- ja koulutusohjelmassa korostettiin henkilöstön laajaa ja systemaattista osallistumista sekä työelämän suhteiden yhteistoiminnallisuutta tärkeimpinä henkilöstöjohtamisen käyttöperiaatteina (Beer et al. 1984). Käsitteet korkean osallistumistason johtamisesta (high-involvement management) ja korkeatulosellisista organisaatiojärjestelmistä (high-performance organization systems) olivat seurausta Harvardin ja Michiganin yliopistojen urauurtavasta tutkimustyöstä.

HRM:n tärkeimmät järjestäytymisen periaatteet ovat seuraavat (Sädevirta 2000):

- 1) Ihmiset ja ihmisten muodostamat ryhmät tai tiimit ovat tärkeimpiä organisaatioiden arvonlisäystä ja tuloksekkaita organisaatioasuorituksia tuottavia voimakenttiä. Ihmisten terveys, työkyky, kollektiiviset asenteet, motivaatiot sekä tiedot ja taidot ovat henkilöstöjohtamisen keskeiset kehittämisen ja ylläpitämisen kohteet. Kaikki johtaminen alistuu tälle periaatteelle.
- 2) Nykyisessä globaalissa ja tietoyhteiskuntaistuvassa maailmassa organisaatioiden on toimittava strategisesti ja pitkällä tähtäyksellä. Henkilöstöjohtaminen on strategista silloin, kun sen kaikki toiminnot tukevat ja edistävät kausaalisesti organisaation strategista orientaatiota.
- 3) Henkilöstöjohtamisen toimintojen, kuten rekrytoinnin, koulutuksen ja työelämän kehittämisen, palkitsemisen ja arvioinnin on muodostettava toinen toisiaan tukeva synerginen kokonaisuus. Myös palkkausjärjestelmien tulee tukea strategioita ja ihmisten sekä tiimien kehittymistä.
- 4) Organisaatioissa suoritettavan henkilöstötyön ammattilaisten tulee toimia strategisessa johtoryhmässä yhdistämässä henkilöstöstrategioita toimintastrategioihin ja ohjaamassa linjajohdon suorittamaa strategista henkilöstöjohtamistyöskentelyä.
- 5) Työelämän suhteiden tulee perustua keskinäiseen yhteistoimintaan ja luottamuksen tuottamiseen. Ammattijärjestöt ovat työnantajan kannalta strategisia kumppaneita, ei vastustajia.
- 6) Yhteistoiminnallisuuden edistäminen kuuluu myös ay-liikkeen perustehtäviin, jolloin se voi palvella jäsenistöään uusien roolien kautta.

Kartuke-verkosto

Tuloksellisuuden arviointi kertoo kunnallisille päättäjäille, johdolle, henkilöstölle ja muille sidosryhmille siitä, miten kunta tai kuntayhtymä on onnistunut palvelujen tuottajana ja laajemminkin yhteiskunnallisena toimijana. Tuloksellisuusarviointi on organisaatio-oppimisen perusta antaessaan osviittoja toimintojen ja kokonaisen palvelujärjestelmän toimintateorioiden parantamiseen. Se on myös olennainen kunnan ihmisvoimavarojen johtamisen perustoiminto.

Kunnallishallinnolle on tärkeää kriittistä totuudenmukaista tietoa välittävien ja strategista kehittymistä edistävien tuloksellisuuden arviointijärjestelmien tuotekehittely ja toimivuus. Tuloksellisuusarviointi ei ole pelkästään puhdas tekninen suoritus, vaan se on työelämän ja johtamisen innovaatio, jonka reflektiivisyyden ja luotettavuuden varmistaminen edellyttää koko palveluhenkilöstön osallistumista, kollektiivista ymmärrystä ja sitoutumista palvelujen parantamiseen. Koska tuloksellisuusarviointi on suhteellisen uusi strategisen johtamisen työväline kunnallishallinnossa, sen omaksumisen ja käytännön soveltuvuuden ongelmien

hallinta tiedontuottamisen relevanttiteuten ja valiteettiin liittyvistä pulmista puhumattakaan vaatii tutkimuksen apua. Tällaiseen tehtävään kuntaryhmä on perustanut kunnallisen palvelutuotannon tuloksellisuuden tutkija- ja kehittäjäverkoston sekä kuntaverkoston eli Kartuke-verkoston. Sen toiminnan tavoitteena on asiantila, jossa vuoden 2004 lopussa kunnilla on käytössään tutkimuksella testattu moniulotteinen ja -käyttöinen tuloksellisuuden arviointijärjestelmä (Pakarinen et al. 2002).

Kartuke jakautuu kolmeen alaverkostoon:

- 1) Tutkimusverkostossa neljässä yliopistossa eli Kuopion, Tampereen, Lapin ja Joensuun yliopistoissa tutkimusryhmät tutkivat tuloksellisuusarvioinnin mallien luotettavuutta, toimivuutta eri toimialoilla ja SHRM-ulottuuksia noin 20 kuntayksikössä. Tutkimusverkostoa johtaa professori Vuokko Niiranen Kuopion yliopistosta. Tutkimusverkostoa rahoittavat Työsuojelurahasto ja mukana olevat kunnat.
- 2) Noin 20 kuntaa käsittävä Kartuke-kuntaverkosto tuotekehittää tuloksellisuusarvioinnin sovelluksia, joko omista strategisen johtamisen tarpeista tai tutkimuksellisen viitekehityksen ohjaamina.
- 3) Noin 20 kuntaa kehittää kuntaverkoston liittyen oma-aloitteisesti tuloksellisuusarvioinnin menettelytapoja ja oppimisen kulttuureja, mutta samalla seuraa intensiivisesti Kartuke-hanketta ja on yhteistyössä verkoston kanssa.

Verkostotyötä johtaa henkilöstön kehittämisen asiantuntija Terttu Pakarinen Kunnallisesta työmarkkinailtoksesta. Hän toimii myös tutkijana Kuopion verkostossa. Verkostotyöskentelyä on avustettu Kansallisen tuottavuusohjelman rahoitustuella. Työsuojelurahasto on äskettäin myöntänyt määrärahan myös Kartuke-verkoston kehittäväälle evaluaatiolle sekä tutkimus- ja kehittämistyön tulosten levittäytymisen nopeuttamiseksi kuntakenttään. Kartuke-tutkimuksen väliraportit ovat tätä kirjoitettaessa valmistuneet tutkimusjulkaisuna (Silvennoinen et al. 2003, Niiranen & Kuusela 2003; Koski 2003; Kervinen & Selivuo 2004).

Kartuke-verkosto alkaa kriittiseltä kehittämismasaltaan olla suurimpia koskaan Suomessa yksittäisen toimialan puitteissa johdettuja tutkimus- ja kehittämishankkeita. Sen synnyttämä tuloksellisuusarvioinnin kehittämisosaaminen vahvistaa itsehallinnollisen ja demokraattisen kuntakentän asemia hyvinvoinnin tuottajana sekä kansainvälisesti kilpailukykyisenä, laaja-alaisesta organisaatio-oppimisesta ponnistavana strategisena toimijana.

Yhteenveto

Yhteistoimintaa voidaan tarkastella sekä henkilöstön osallistumisen kannalta että työmarkkinaosapuolten suhteen laadun näkökulmasta. Kuntasektorilla on voi-

massa YT-lakiin verrattava henkilöstöosallistumisen muodollinen järjestelmä, joka pohjautuu kollektiivisopimusosallisten solmimaan sitovaan virka- ja työehtosopimukseen eli yleissopimukseen. Kuntakentässä noudatetaan tämän lisäksi paikallisiin järjestelyihin perustuvia yhteistoiminta- ja osallistumisjärjestelyjä, jotka saattavat ylittää asiapiirin ja henkilöstöosallistumisen voimakkuudessa yleissopimuksen tason.

Työelämän osapuolten keskinäisellä yhteistoiminnalla pyritään parantamaan palveluorganisaatioiden tu-

loksellisuutta, ihmisvoimavarojen strategista johtamista ja henkilöstön hyvinvointia kunnissa ja kuntayhtymissä. Kustannusvaikuttavimmaksi menetelmäksi osapuolet ovat kehittäneet yhteisesti ohjatut valtakunnalliset kehittämisverkostot, joiden avustuksella onnistunutta työelämän ja tuloksellisuuden kehittämistoimintaa on tapahtunut yli sadassa kuntayksikössä. Verkostokehittämisen kenttä elää ja kehittyä paremmaksi osapuolten yhteistoiminnan myötä. Siinä me palvelemme koko suomalaista yhteiskuntaa.

Kirjallisuus

- BEER, M., SPECTOR, B., LAWRENCE, P., MILLS, D.Q. & WALTON, R. (1984). *Managing human assets. The groundbreaking Harvard Business School program*. New York: The Free Press.
- BREWSTER, C. & HOLT LARSEN, H. (2000). *Human resource management in Northern Europe. Trends, dilemmas and strategy*. Oxford: Blackwell Business.
- DORE, R. (1997). *The distinctiveness of Japan*. Teoksessa C. Crouch, C. & W. Streeck (toim.), *Political economy of modern capitalism. Mapping convergence & diversity* (s. 19-32). London: Sage Publications.
- ECONOMIC AND INDUSTRIAL DEMOCRACY, VOL. 14, NO. 2, (MAY 1993). *Special issue on democratic firms, financial participation and economic democratization*.
- HELLER, F., PUSIC, E., STRAUSS, G. & WILPERT, B. (1998). *Organizational participation. Myth and reality*. Oxford: Oxford University Press.
- HYVÄ HENKILÖSTÖJOHTAMINEN KUNTASI MENESTYSTEKIJÄNÄ (2003). Helsinki: Työssäjakamisen ohjelma.
- INDUSTRIAL DEMOCRACY IN EUROPE (IDE) (1993). Oxford: Oxford University Press.
- KALLIOLA, S. & NAKARI, R. (TOIM.) (1999). *Resources for renewal. A participatory approach to the modernization of municipal organizations in Finland*. Amsterdam/Philadelphia: John Benjamins Publishing Company.
- KASVIO, A., NAKARI, R., KALLIOLA, S., KUULA, A., PESONEN, I., RAJAKALTI, H. & SYVÄNEN, S. (1994). *Uudistumisen voimavarat. Tutkimus kunnallisen palvelutuotannon tuloksellisuuden ja työelämän laadun kehittämisestä*. Tampere: Tampereen yliopisto. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos. Sarja T, Julkaisuja 14.
- KERVINEN, A. & SELIVUO, H. (TOIM.) (2004). *Pala kerrallaan kohti kokonaisuutta. Ota-hankkeen lähtökohdat ja keskustelun avaus. Joensuu: Joensuun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan tutkimuksia n:o 88*.
- KNUDSEN, H. (1995). *Employee participation in Europe*. London: Sage Publications.
- KOSKI, A. (2003). *Tuloksellisuusarvioinnin ja kehittämistyön haasteet. Tuloksellisuuden takuu-hankkeen tutkimuskuntien nykytilan analyysi. Rovaniemi: Lapin yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen julkaisu 62*.
- NIIRANEN, V. & KUUSELA, P. (TOIM.) (2003). *Osaamisen arvo. Osaamisella tuloksellisuutta kuntaorganisaatioon -tutkimushankkeen alkukartoitukset. Kuopio: Kuopion yliopiston selvityksiä E, Yhteiskuntatieteet 33*.
- PAKARINEN, T., KUUSELA, P., NIIRANEN, V. & ANDERSSON, B. (2002). *Kunnallisten palvelujen tuloksellisuusarvioinnin tutkimusohjelma. Kuopio: Sosiaalitieteiden laitos. Kuopion yliopisto*.
- SAYER, A. & WALKER, R. (1992). *The new social economy. Reworking the division of labor*. Cambridge, Massachusetts: Blackwell.
- SILVENNOINEN-NUORA, L., HUOTARI, P., RATILAINEN, K. & SIHVONEN, M. (2003). *Kuntien tuloksellisuuden arviointia kehittämässä. Tampere: Tampereen yliopisto. Hallintotiede 2003 A 30*.
- SLOMP, H. (1995). *National variations in worker participation*, teoksessa A-W. Harzing & J. Ruyseveldt (toim.), *International human resource management* (219-317). Meltham, Wiltshire: Sage Publications.
- STREECK, W. (1992). *Social institutions and economic performance. Studies of industrial relations in advanced capitalist economies*. Guilford, Surrey: Sage Publications.
- SÄDEVIRTA, J. (2000). *Työkykyä ylläpitävä toiminta henkilöstövoimavarana strategisen johtamisen tutkimuksen kannalta. Kuntatyö 2000*. Helsinki: Kuntien eläkevakuutuksen julkaisu 3.
- SÄDEVIRTA, J. & ANDERSSON, B. (2000). *HENSTRA-hankkeen loppuraportti. Moniste. Kunnallinen työmarkkinalaite*. (Raportti on julkaistu Työsuojelurahaston nettisivuilla).
- WALTON, R. & MCKERSIE, R. (1965). *A behavioral theory of labor negotiations*. New York: McGraw-Hill.

Juha Antila & Pekka Ylöstalo Ammatillinen järjestäytyminen uudelleen itsenäistyneessä Virossa

Vrossa, kuten muissakin siirtymätalouden maissa, ammattiliittojen asema on täysin erilainen kuin ennen. Järjestäytymisaste on matala, ammattiliittojen legitimaatio perusta on horjunut, eikä suuri joukko palkansaajista ei edes tiedä mitä ammattiliitot nykyään tekevät.

Aluksi artikkelissa tutkitaan Viron ammatillisen järjestäytymisen nykytilaa ja sen muutosta viime vuosina. Matalasta jäsenyysasteesta huolimatta jäsenmäärä on hieman kasvanut viime aikoina. Toisena teemana ovat työsuhteista sopimisen käytännöt. Viro on yksilöllisten sopimusten maa, joskin työssäkäyvien mielestä yksilöllisyys on viety liian pitkälle. Huomattavan suuri osa palkansaajakunnasta toivoo enemmän kollektiivisia, tyyppisesti työpaikkatasoisia sopimuksia. Artikkelin kolmas teema käsittelee näkemyksiä ammattiliitoista. Ammattiliittoihin kuuluvien ja niihin kuulumattomien näkemykset poikkeavat varsin paljon toisistaan. Odotetusti jäsenet näkevät ammattiliittojen toiminnan muita palkansaajia myönteisempänä. Kuitenkin kuva ammattiliitoista ja niiden tehtävistä jää epämääräiseksi ja varsin kielteiseksi.

Johdanto

Instituutioiden näkökulma on ollut vallitseva, kun tutkimuksissa on tarkasteltu ammatillista järjestäytymistä ja työmarkkinaosapuolten keskinäisiä suhteita. Suunta on ollut sama sekä kansainvälisessä että suomalaisessa tutkimuksessa. Tässä artikkelissa järjestäytymisen ja työmarkkinasuhteiden tutkimiseen tuodaan täydentävä ja samalla kriittinen näkökulma. Asioita tarkastellaan tavallisten työssäkäyvien palkansaajien kannalta. Tutkimuskohteena on ammatillisen järjestäytymisen kehittyminen Virossa vuosina 1996 – 2002.

Viron työmarkkinajärjestelmä on voimak-

kaassa käymistilassa. Tässä artikkelissa tarkastelemme tämän muotoutumisen nykyvaihetta. Artikkelin perustuu vuosina 1996, 1998 ja 2002 kerättyihin työelämän laadun muutoksia koskeviin empiirisiin haastatteluaineistoihin¹.

Tutkimuskohteena on ammatillisen järjestäytymisen uudistuminen Virossa 1990-luvun jälkipuoliskolla ja tämän vuosituhannen alussa. Kysymys on länsimaisen edunvalvonta- ja ammattiyhdistystoiminnan rakentamisen alkuvaiheesta. Laajasti sanoen artikkelissa tarkastellaan tavallisten työntekijöiden näkökulmasta eri int-

¹ Vuonna 1996 aineistonkeruun toteutti tallinnalainen markkinatutkimuslaitos Emor. Kahdesta jälkimmäisestä vastasi Saar Poll tutkimuslaitos. Kunakin vuonna tehtiin noin 900 käyntihaastattelua työntekijöiden kotona. Tässä artikkelissa käytetyt tiedot ovat osa laajemmista Baltian maiden ja Pietarin alueen työolojen muutoksia kuvaavista tutkimusprojekteista (ks. Rahikainen ja Ylöstalo 1997, Antila ja Ylöstalo 1999 ja Antila ja Ylöstalo 2003).