

VAASAN YLIOPISTO
FILOSOFINEN TIEDEKUNTA

Katja Kaivonen

**HENKILÖSTÖN OSALLISTUMISMAHDOLLISUUDET KUNTALIITOKSEN
JOHTAMISEN HAASTEENA**

Tarkastelussa Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron kuntaliitos

Julkisjohtamisen
pro gradu -tutkielma

VAASA 2011

SISÄLLYSLUETTELO

	sivu
KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO	3
TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	7
1.1. Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelma	9
1.2. Tutkimuksen toteutus	10
2. JOHTAMINEN ORGANISAATIOMUUTOKSISSA HENKILÖS- TÖN OSALLISTUMISEN NÄKÖKULMASTA TULKITTUNA	12
2.1. Muutos, johtaminen ja muutosvastarinta	16
2.2. Henkilöstön osallistuminen	21
2.3. Henkilöstön osallistumista korostavia johtamisteorioita ja -malleja	21
2.3.1. Empowerment eli valtaistaminen	22
2.3.2. Organisaatiohumanismi	23
2.3.3. Organisaation X-, Y- ja Z-teoria	24
2.3.4. Mahdollistava johtajuus	26
3. KUNTA- JA PALVELURAKENNEUUDISTUS KUNTALIITOSTEN TAUSTAUIDISTUKSENA	28
3.1. Taustaa	29
3.2. Tavoitteet	30
3.3. Keinot	31
3.4. Lainsäädäntö	31
3.5. Henkilöstön asema	33
4. KUNTA- JA PALVELURAKENNEUUDISTUKSEN IDEAALI- TOTEUTUS HENKILÖSTÖN OSALLISTUMISEN NÄKÖ- KULMASTA	36
4.1. Henkilöstön osallistuminen julkisella sektorilla	36

4.2. Epäsuora osallistuminen	38
4.2.1. Ammattiliiton asema Suomen julkisella sektorilla	38
4.2.2. Epäsuora osallistuminen ammattiliiton kautta	40
4.2.3. Yhteistoimintaneuvottelut	40
4.3. Suora osallistuminen	41
4.4. Tutkimustuloksia henkilöstöosallistumisen hyödyistä	42
5. HENKILÖSTÖN OSALLISTUMINEN SEINÄJOEN, NURMON JA YLISTARON KUNTALIITOKSESSA	46
5.1. Taustaa	46
5.2. Kyselyn toteuttaminen ja vastaajat	47
5.3. Epäsuoran osallistumisen toteutuminen	51
5.3.1. Tiedonsaanti	51
5.3.2. Päätöksiin vaikuttaminen	54
5.4. Suoran osallistumisen toteutuminen	54
5.4.1. Tiedonsaanti	55
5.4.2. Päätöksiin vaikuttaminen	57
5.5. Henkilöstön osallistumisen toteutuminen ja ongelmat	60
6. LOPPUTARKASTELU	67
6.1. Keskeiset havainnot	67
6.2. Pohdintaa	72
6.3. Jatkotutkimuksen aiheita	74
LÄHDELUETTELO	76
LIITTEET	83

KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO

Kuvio 1.	Henkilöstön osallistumisen päämuodot	37
Taulukko 1.	Kolme johtamistyyliä vertailussa	14
Taulukko 2.	Henkilöstön osallistumismahdollisuudet, sitoutuminen ja työpaikkojen sitouttaminen uudistuksen suunnitteluun	45
Taulukko 3.	Määräaikaiset työsuhteet ennen kuntaliitosta	49
Taulukko 4.	Määräaikaiset työsuhteet kuntaliitoksen jälkeen	49
Taulukko 5.	Kuntaliitoksen tarpeellisuus	50
Taulukko 6.	Ammattiliiton jäsenyys ja tiedonsaanti omalta ammattiliitolta	52
Taulukko 7.	Palkkojen harmonisointi	53
Taulukko 8.	Työnantajan tiedottaminen	55
Taulukko 9.	Työnantajan tiedottaminen ja asuinkunta ennen kuntaliitosta	56
Taulukko 10.	Työnantajan tiedottaminen ja esimiesasema	57
Taulukko 11.	Työntekijän ja esimiehen mielipide valmisteluvaiheessa	58
Taulukko 12.	Työntekijän vaikutusmahdollisuudet	59
Taulukko 13.	Kuntaliitoksen suunnittelu ja toteutus	61
Taulukko 14.	Työntekijän tuntema epävarmuus työpaikkansa puolesta kuntaliitosprosessin aikana	62
Taulukko 15.	Työntekijän tuntema epävarmuus työpaikkansa puolesta tällä hetkellä	63
Taulukko 16.	Miksi työntekijät tuntevat epävarmuutta työpaikkansa puolesta	64
Taulukko 17.	Esimies ja johtaminen	65
Taulukko 18.	Sitoutuminen kuntaliitoksen mukanaan tuomiin muutoksiin	66

VAASAN YLIOPISTO**Filosofinen tiedekunta****Tekijä:**

Katja Kaivonen

Pro gradu -tutkielma:

Henkilöstön osallistumismahdollisuudet kuntaliitoksen johtamisen haasteena: tarkastelussa Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron kuntaliitos

Tutkinto:

Hallintotieteiden maisteri

Oppiaine:

Julkijsjohtaminen

Työn ohjaaja:

Esa Hyyryläinen

Valmistumisvuosi:

2011

Sivumäärä: 89

TIIVISTELMÄ

Vuonna 2005 valtioneuvoston käynnistämä kunta- ja palvelurakenneuudistus on muokannut Suomen kuntakarttaa tuntuvasti. Kuntien määrä on kuntaliitosten vuoksi vähentynyt viimeisten vuosien aikana lähes 80:lla. Kuntaliitosten avulla ja palvelurakenteita muuttamalla on pyritty vastaamaan väestön ikärakenteen muutokseen sekä tehostamaan ja parantamaan kuntien tarjoamia palveluita. Kunta- ja palvelurakenneuudistus on aiheuttanut muutoksia myös kuntien henkilöstön työoloihin, kuten työpaikkojen sijaintiin ja työtehtäviin.

Kunta- ja palvelurakenneuudistusta ohjaava lainsäädäntö edellyttää, että uudistukset toteutetaan yhteistoiminnassa henkilöstön kanssa. Lainsäädäntö myös takaa uudistuksen toteuttavien kuntien henkilöstölle viiden vuoden irtisanomissuojan, jonka aikana henkilöstöä ei voida irtisanoa tuotannollisista ja taloudellisista syistä.

Pohjanmaalla toteutettiin vuoden 2009 alussa kolmen kunnan liitos, kun Seinäjoen kaupunki sekä Ylistaron ja Nurmon kunnat liittyivät yhteen muodostaen uuden Seinäjoen kaupungin. Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu sitä, miten henkilöstö on huomioitu ja millaiset vaikutusmahdollisuudet heillä on ollut päätöksentekoon kuntaliitosta toteuttaessa. Tutkimuksessa tarkasteltiin myös sitä, miten kuntaliitosprosessin toteuttaminen on johdettu.

Tutkimuksen teoriaosassa käsitellään muutoksen johtamista henkilöstön osallistumisen näkökulmasta, muutosvastarintaa ja erilaisia henkilöstön osallistumista korostavia johtamisteorioita ja -malleja. Henkilöstön osallistumismahdollisuudet on jaoteltu *suoraan* ja *epäsuoraan osallistumisen*. Epäsuora osallistuminen tapahtuu pääasiassa ammattiyhdistysliikkeen edustajien, henkilöstön edustajien tai lain määräysten kautta. Suorassa osallistumisessa osallistuminen päätöksentekoon toteutuu yksilötasolla. Empiirinen tutkimusosuus toteutettiin kyselylomakkeella, joka lähetettiin sähköpostilla koko Seinäjoen kaupungin henkilöstölle syksyllä 2010.

Tuloksista voidaan päätellä, että Seinäjoen kaupungin kuntaliitos on toteutettu virkamieslähtöisesti ja henkilöstöllä on todellisuudessa ollut melko vähän vaikutusmahdollisuuksia liitoksen suunnittelu- ja toteutusvaiheessa. Yhdeksi suurimmaksi ongelmaksi nousi liitokseen liittyvistä asioista tiedottaminen – tai pikemminkin tiedottamisen puutteellisuus. Liitosprosessin aikana on keskitytty enemmänkin tekniseen työhön, eli organisaatioiden ja tehtävien yhteensovittamiseen, ei niinkään henkilöstön muutosjohtamiseen.

AVAINSANAT: kunta- ja palvelurakenneuudistus, kuntaliitos, Seinäjoki, Paras-hanke

1. JOHDANTO

Julkinen sektori ja sen palvelurakenteet ovat nykyisin jatkuvan muutospaineen alla. Kuntasektorilla tämä merkitsee melko nopeassa tahdissa etenevää kunta- ja palvelurakennemuutostusta -hanketta ja valtion osalta suunnitellaan ja toteutetaan toimintojen alueellistamishankkeita ja tuottavuusohjelmia. Näiden suurten mullistusten lisäksi julkinen sektori on jatkuvan kilpailuttamis- ja uudistamispaineen alla, mikä on omiaan lisäämään työntekijöiden epävarmuutta tulevista. (JHL 2006.)

Kunnat ovat siis tällä hetkellä ehkä historiansa suurimman murroksen edessä. Tulevaisuuden haasteet ovat merkittäviä ja niinpä niiden hallintaan tähtäävät toimenpiteet on aloitettava hyvissä ajoin. Muutos on välttämätöntä, sillä työvoima ikääntyy, monien kuntien talous horjuu ja palveluiden tarve muuttuu ikärakenteen ja muuttoliikkeen vuoksi. Muutos vaatii kunnilta paljon sekä resursseja että muutoshalukkuutta. On kehitettävä toimintatapoja ja uusia prosesseja, jotka mahdollistavat uudenlaisten toimintakulttuurien luomisen. Uudistus asettaa valtavasti paineita myös asioiden ja ihmisten johtamiseen sekä henkilöstön osaamiseen. (Efeko 2006: 4; Juntunen, Leinonen, Oulasvirta, Stenvall, Syväjärvi, Tiilikainen & Vakkala 2009: 15.)

Kuntien perustehtäviin kuuluu huolehtia kuntalaistensa peruspalveluista ja hyvinvoinnista, mm. terveydenhuollosta ja koulutuksesta. Muutospaineiden alla suurimmat haasteet liittyvätkin juuri sosiaali- ja terveystuollon palveluihin, sillä mm. ikääntyvien määrä lisääntyy lähivuosina nopeasti. (Efeko 2006: 4–5.)

Vuonna 2005 valtioneuvosto käynnisti kunta- ja palvelurakennemuutuksen eli Paras-hankkeen, jonka tarkoituksena on turvata kuntalaisten palvelut myös jatkossa. Uudistusta ohjaa ns. puitelaki, joka edellyttää kuntia tekemään erilaisia selvityksiä nykytilanteestaan ja palveluiden järjestämissuunnitelmista tulevaisuudessa. Tämä tarkoittaa mm. toimintojen yhdistämistä ja uudelleenorganisointia sekä kuntien yhteen liittymisiä. Yksi hankkeen tavoitteista onkin vähentää tuntuvasti kuntien määrää (kts. esim. Efeko 2006). Paras-hankkeen taustoihin, prosesseihin ja puitelakiin palataan lähemmin työn edetessä.

Kunta- ja palvelurakennemuutos muuttaa Suomen kuntakarttaa tuntuvasti tulevien vuosien aikana. Vielä vuonna 2008 Suomessa oli yli 400 kuntaa. Vuoden 2009 alussa toteutui yhteensä 32 kuntaliitosta, joista puolet oli monen kunnan yhteenliittymisiä. Kuntien määrä väheni näin ollen 67:llä. Vuoden 2011 alussa toteutettiin kuusi kuntaliitosta, joissa oli mukana yhteensä 12 kuntaa. Tällä hetkellä käynnissä on yhdeksän kuntajakoselvitystä, joissa on mukana yhteensä 23 kuntaa. Näiden mahdollisten liitosten ajankohdasta ei vielä ole tarkempaa tietoa. (Piipponen 2011.) Suurin liitos on tapahtunut vuonna 2009 Salon seudulla, jossa yhdistyi 10 kuntaa. (Juntunen ym. 2009: 93.) Kunta- ja palvelurakennemuutoksella on vaikutusta mm. kunnissa työskentelevän henkilöstön määrään, työn sisältö- ja ammattitaitovaatimukseen sekä mahdollisesti myös työpaikan sijaintiin. (JHL 2007a.)

Kuntien toimintaympäristön muuttuessa suurimmat haasteet liittyvät kuntien ja valtion talouteen, väestö-, kieli- ja ikärakenteeseen, kuntien henkilöstöön, tuottavuuteen sekä Euroopan unioniin ja globalisoituvaan maailmaan. Koska haasteet ovat näinkin suuria, vaaditaan myös suuria uudistuksia niiden toteuttamiseen. Uudistukset voidaan toteuttaa kiinnittämällä huomiota kuntien tehtävien, rahoitusten ja palveluiden uudelleenorganisointiin, kuntien väliseen yhteistyöhön ja kuntajakoon. (Valtiovarainministeriö 2005.)

Vireillä oleva kunta- ja palvelurakennemuutos on herättänyt kysymyksiä siitä, millaisia palveluita tuottavia organisaatioita kuntien ja kuntayhtymien tulisi oikeastaan olla. Uudistus tuo mukanaan tarpeen hallita muutostilanteita, etsiä uusia, innovatiivisia ratkaisuja ja ennen kaikkea johtaa osaamista. Uudistuksen onnistuminen edellyttää myös, että kunnissa laaditaan henkilöstöstrategia ja suunnitelma siitä, mitä muuttunut tilanne ja uudella tavalla järjestetyt palvelut vaativat henkilöstöltä, sen rakenteelta ja osaamiselta. Nämä saavutetaan nimenomaan hyvällä henkilöstöjohtamisella. (Ekuri 2005: 3.)

Henkilöstöstrategioiden suurimpana haasteena onkin, miten rajalliset resurssit saadaan riittämään niin, että jatkossa voidaan tuottaa jopa entistä enemmän ja entistä laadukkaampia palveluita. (Ekuri 2005: 3.) Ekurin (2005: 3) mukaan kunta- ja palvelurakennemuutuksen keskeinen tavoite on ylläpitää ja kehittää kuntien palvelukykyä kestäväällä tavalla. (suora). Kuntatyönantajien onkin näin ollen oltava herkkiä ja joustavia muutok-

sille ja valmiita panostamaan jatkuvasti sekä henkilöstön että koko kuntaorganisaation kehittämiseen.

Uudistustilanteissa muutos toteutetaan monesti ylhäältä alas suuntautuvalla käskytyksellä, jolloin ihmisten oma-aloitteisuus ja suorituskyky heikkenevät. Tällainen ”käskyttäminen” lisää myös epäluottamusta, kyynisyyttä ja pelkoa. (Heikkilä & Heikkilä 2005: 13.) Sen vuoksi näin suuren muutoksen ja haasteen edessä olisikin syytä miettiä tarkoin, miten henkilökunta saataisiin sitoutettua muutoksen läpivientiin sekä muuttuneeseen työorganisaatioon ja työtehtäviin. Henkilöstön riittävä tiedonsaanti ja osallistuminen muutokseen ovat oleellisia asioita hankkeen onnistumisen kannalta. (JHL 2007a.)

Koska kunta- ja palvelurakennemuutos tuli kunnille lähes ennakoimatta, on se asettanut suuria haasteita myös kuntien hallinnolle ja päättävässä asemassa oleville luottamushenkilöille. Osalle päättäjistä uudistuksen ja mm. puitelain sisällön hahmottaminen on saattanut olla hankalaa, sillä uudistusta ohjaava lainsäädäntö on jossain määrin monitulkintainen. Haastetta on riittänyt myös siinä, että kaikki uusi on pitänyt omaksua nopealla aikataululla eikä tietoja ja neuvoja kuntauudistuksen toteuttamisesta ole ollut tarjolla kovinkaan paljon. (Juntunen ym. 2009: 34.)

1.1. Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelma

Tämän tutkimuksen tavoitteena on tarkastella henkilöstön asemaa Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron kuntaliitoksen yhteydessä. Tarkoituksena on tutkia sitä, miten suurten muutosten johtaminen on sujunut ja miten henkilöstö on otettu huomioon muutosten läpiviennessä. Lähemmässä tarkastelussa tässä työssä on se, mitä eri henkilöstöjohtamisen opit suosittavat henkilöstön osallistumisesta uudistuksissa ja toiminnassa ylipäätään. Hanketta koskevan lainsäädännön mukaan uudistusta ei pidä toteuttaa ainoastaan ylhäältä päin johtajilta alaisille, vaan työntekijät on alusta alkaen otettava mukaan suunnitteluun ja toteutukseen. Henkilöstön asema tulee siis painottumaan tässä työssä voimakkaasti. Kiinnostavaa onkin saada tietää, miten kuntien henkilöstö saadaan motivoitua muuttu-

vaan toimintaympäristöön sekä mahdollisiin työnkuvan ja työnantajan vaihdoksiin, jos se ylipäättään on mahdollista.

Tämän tutkielman tavoite voidaan kiteyttää seuraavanlaiseen tutkimusongelmaan:

Kuinka henkilöstön osallistumisen mahdollisuudet on järjestetty Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron kuntaliitoksen johtamisessa?

Haluan selvittää, millaisia mahdollisuuksia henkilöstön osallistumiseen johtamisessa on ja kuinka niitä tutkitussa liitoksessa hyödynnettiin. Tavoitteena on myös selvittää, millaisia mahdollisuuksia henkilöstöllä on osallistua kuntaliitoksen valmisteluun ja toteutukseen ja miten hyvin niitä tässä liitoksessa hyödynnettiin.

1.2. Tutkimuksen toteutus

Tutkimuksen teoriaosuudessa esitellään kunta- ja palvelurakennemuutoksen taustat ja tämän hetkinen tilanne. Koska kunta- ja palvelu-rakennemuutos on tällä hetkellä todella ajankohtainen aihe, muutoksia ja uudistuksia tapahtuu koko ajan.

Teoriaosuudessa tarkastellaan myös johtamisen eri teorioita ja tapoja sekä johdon että henkilöstön näkökulmasta. Tarkoituksena on etsiä teoriasta ns. ideaalimalli tai -malleja, joita soveltamalla johtamisen oppeja voidaan hyödyntää kunta- ja palvelurakennemuutoksen johtamisessa.

Aiheen ajankohtaisuudesta johtuen tutkimuksen painopiste on meneillään olevassa kehityksessä, unohtamatta kuitenkin siihen johtaneita taustoja. Esimerkkikunnaksi tässä työssä on valittu vuoden 2009 alussa perustettu uusi Seinäjoen kaupunki, Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron muodostama kuntaliitos. Ensimmäinen ”yhteinen” vuosi on nyt takana ja toiminta alkaa pikku hiljaa pyöriä uudessa organisaatiossa täydellä teholla.

Tutkimusosio on tarkoitettu toteuttaa kyselylomakkeella, joka lähetetään kaupungin työntekijöille ja esimiehille sekä kunnan päättävissä elimissä vaikuttaville luottamushenkilöille ja virkamiehille. Kyselyn keräämisessä on tarkoituksena hyödyntää Webropol-työkalua, jonka avulla kyselylomake saadaan internetiin ja linkki lomakkeeseen lähetettyä sähköpostilla kohderyhmälle. Työkalun avulla pystytään myös seuraamaan vastaajien määrää ja jakautumaa ajantasaisesti. Jos lomakeaineistolla ei saada tarpeeksi kattavaa tulosta, voidaan kyselyä täydentää syksyn aikana vielä henkilökohtaisilla haastatteluilla.

2. JOHTAMINEN ORGANISAATIOMUUTOKSISSA HENKILÖSTÖN OSALLISTUMISEN NÄKÖKULMASTA TULKITTUNA

Johtaminen on erilaista julkisella ja yksityisellä sektorilla. Julkisessa johtamisessa perustana on yleinen etu ja tavoitteet on sidottu yhteiskuntapoliittisiin päämääriin. Organisaatiot ovat usein epäautonomisia ja niiden toimintavapaus on rajoittunutta. Julkisen johtajan rooli on yleensä olla neuvottelija tai koordinoija, jonkinlainen kompromissijohtaja. Julkinen johtaminen perusperiaate on avoimuus – myös johtamisprosessi on julkinen. (Salminen 2004: 111.)

Yksityisen johtamisen perustana on luonnollisesti yksityinen etu ja tavoitteena on voiton ja menestyksen maksimointi. Yksityiset organisaatiot ovat yleensä autonomisia ja niiden toimintaympäristö suhteellisen epävakaa. Yksityinen johtaja on organisaation tai yrityksen keulakuva ja samalla vastuullinen organisaation tuloksesta ja kehityksestä. Yksityinen johtamisprosessi ei ole avoin vaan strategisilta osiltaan liikesalaisuus. (Salminen 2004: 111.)

Julkista johtamista kuvataan erityislaatuiseksi ilmiöksi, jossa yleisten johtamisoppien käyttö on rajattua. On kuitenkin huomattavissa, että raja yksityisen ja julkisen sektorin johtamisen välillä alkaa hämärtyä ja sektoreiden ylitykset yleistyvät. (Temmes 1991)

Muuttuva yhteiskunta tarvitsee myös muuttuvaa johtajuutta. Salmisen (1995: 112) mukaan johtamisen uudistamisen pitäisi olla johtamisvalmiuksien muuttumista. Salmisen mukaan mm. pitkälle erikoistuneet hyvinvointiorganisaatiot törmäävät usein johtamisongelmiin, jotka johtuvat johtajien professionalismista, eli asiantuntijuudesta. Voi olla hankalaa yrittää sovittaa yhteen sekä hallinnollista tietoa että asiantuntijatieta. Johtajuus, joka nojaa hallinnolliseen tietoon korostaa hierarkian ja auktoriteettien merkitystä, ja järjestelmä muovaa johtamisen arvoja. Asiantuntijatieta korostava johtajuus taas on enemmänkin yhteistoiminnallinen ja kollegiaalinen malli, jossa organisaation arvot tulevat ulkopuolelta. (Salminen 1995: 112–113.)

Nykyisin johtajuudelta odotetaan yhä enemmän tuloksellisuutta. Julkisen sektorin eri organisaatioiden intressit ja tavoitteet eivät aina kohtaa, ja siksi muiden kuin tyydyttävien ratkaisujen löytäminen voi olla hankalaa. Tuloksellinen johtaminen on ennen kaikkea henkilöstön johtamista tavoitteellisesti, tuottavasti ja tehokkaasti. On kehitettävä henkilöstön motivaatiota, palkitsemisjärjestelmiä ja henkilöstöhallintoa kokonaisuudessaan. (Salminen 1995: 113.)

Tulevaisuuden johtajalta vaaditaan Salmisen (1995: 114) mukaan sekä kykyä uudistaa organisaatiota että kykyä uudistaa itseään, olla avoin ja myös vastuullinen alaisistaan ja organisaation tuloksesta. Johtamisen pitäisi olla muuttuvaa ja uudistuvaa. Johtamisen tulisi sisältää henkilöstön opettamista, konsultointia ja valmennusta samalla kun henkilöstölle annetaan enemmän vastuuta ja vapautta totuttaa itseään ja vähennetään kontrolloivaa johtamista.

Perinteiset organisaatiokoulukunnat kiinnittivät huomiota lähinnä organisaatioiden rakenteeseen. Tämä katsantokanta on kuitenkin hiljalleen muuttunut organisaatioiden toiminnan luonteen ja organisaation ympärillä tapahtuvien muutosten takia. Ihmissuhteiden koulukunnan myötä alaa valtasivat tyylyteoriat, jotka lähtivät siitä oletuksesta, että tietynlainen johtamistyyli saa työntekijät viihtymään ja tekemään kovemmin töitä organisaation tavoitteiden hyväksi. (Turun ammattiopistosäätiö 2007: 5.)

Etenkin 1940–1960-luvuilla tehtiin paljon tutkimuksia johtamistyyleistä. Tutkimuksissa tyyliä on yleensä jaoteltu karkeasti autoritaariseen ja demokraattiseen eli ihmiskeskeiseen johtamistyyliin. Johtajan tapa käyttää valtaa määrää siis vallitsevan johtamistyylin. Molempien tyylien päämääränä on tuottavuuden parantaminen, mutta ne sisältävät toisistaan täysin erilaiset oletukset ihmisestä ja motivaatiosta. Kolmas klassinen määritelmä on antaa mennä - johtajuus eli laissez faire, jossa johtaja ei juuri kiinnitä huomiota toimintaan eikä toiminnan suorittajiin, vaan antaa kaiken sujua omalla painollaan. (Viitala 2007: 78.)

Nämä kolme johtamistyyliä voidaan karkeasti erotella seuraavan taulukon avulla.

Taulukko 1. Kolme johtamistyyliä vertailussa. (Viitala 2006: 78.)

<i>Autoritaarinen johtamistyyli</i>	<i>Demokraattinen johtamistyyli</i>	<i>Laissez faire- johtamistyyli</i>
<ul style="list-style-type: none"> • johtajakeskeistä • johtajalla vaikutusvaltaa ja valvontavastuu • vähän viestintää, sekin yksisuuntaista • etäinen ja hyökkäävä • riitaa, pelkoa, kaunaa • työn laatu useimmiten hyvää 	<ul style="list-style-type: none"> • laaja osallistuminen ja yhteistyö • avoimuus • luottamus • ystävällisyys ja arvostus • töistä yhdessä sopiminen • työn hyvä laatu 	<ul style="list-style-type: none"> • mukavaa mutta epävarmaa • vaikutusmahdollisuus sillä, joka sen sattuu ottamaan • kommunikaation ja järjestelmällisen seurannan puute • vastuuttomuus ja hosuminen • epäjärjestys • usein heikko työmotivaatio • heikko työn laatu

Autoritäärisessä johtamistyyliässä valta on keskittynyt johtajalle. Johtaja on se, joka määrää työnjaon, tehtävät ja niiden suorittamistavat sekä työstä saatavat palkkiot ja rangaistukset. Demokraattisessa, ihmiskeskeisessä johtamistyyliässä valta ja vastuu jakautuvat enemmän tai vähemmän tasapuolisesti työtä yhdessä tekeville ryhmille. (Turun ammattiosasto 2007: 5.)

Ei siis ole mitenkään yllättävää, että johtamistyylien tutkijat suosittelivat demokraattista johtamistyyliä, sillä se näyttäisi lisäävän työntekijöiden tyytyväisyyttä ja vähentävän työntekijöiden vaihtuvuutta. Se näyttäisi myös vähentävän henkilöstöryhmien välisiä ristiriitoja. Myös henkilöstö suosii vahvasti demokraattista johtamistapaa. (Turun ammattiosasto 2007: 5.)

Blake ja Mouton (1972: 27–29) loivat 1970-luvulla johtamismallin, jonka mukaan johtamistyyli riippuu johdon ajattelutavasta, mielipiteistä ja asenteista. Heidän kehittämänsä johtamisruudukko, managerial grid, on yksi tunnetuimpia johtamistyylien malleista. Malli perustui kahden ulottuvuuden, tuotannon ja ihmisten huomioimisen, eriasteisiin yhdistelmiin. Yhdistelmät tuottavat viisi erilaista johtamisen perustyyliä, joista ihanteel-

lisin huomioi vahvasti sekä ihmiset että tuotannon. Blaken ja Moutonin mukaan ihannejohtamisen tyyliässä johtaja asettaa tavoitteet, etsii keinoja niiden toteuttamiseen ja tarkastelee toimintaa oppimisen näkökulmasta yhteistyössä alaistensa kanssa. Keskinäinen kunnioitus, jatkuvaan kehittymiseen pyrkiminen ja luovuus leimaavat työyhteisöä. Vuorovaikutus on avointa ja tasavertaista. (Viitala 2006: 80.)

Henkilöstöjohtamisella tarkoitetaan kyseisessä organisaatiossa palvelussuhteessa olevien ihmisten johtamista. Strategisella henkilöstöjohtamisella tarkoitetaan henkilöstövoimavarojen johtamista ja kehittämistä laadittujen palvelu- ja toimintastrategioiden pohjalta. (Kuntaliitto 2008a: 42.) Kuntaliiton raportin mukaan yksi keskeisimmistä haasteista uuden organisaation rakentamisessa on henkilöstöjohtaminen ja henkilöstön muutoskyvystä huolehtiminen. Uutta organisaatiota tulee vahvistaa yhteisellä henkilöstöpolitiikalla, jossa painotetaan mm. palvelussuhteisiin liittyvien sopimusten yhtenäistämistä.

Henkilöstön sitoutumista muutostilanteeseen voidaan kuvata nk. psykologisella sopimuksella. Sillä tarkoitetaan johdon ja henkilöstön käsityksiä siitä, mitä velvollisuuksia ja lupauksia palvelussuhteeseen liittyy. Sekä henkilöstön että johdon kokemukset näistä asioista voivat muutoksen aikana muuttua. Varsinkin henkilöstön taholla esiin nousee monenlaisia kysymyksiä: Miten minun käy? Miten minä hyödyn/kärsin tästä muutoksesta? Onnistuneen muutoksen toteuttaminen vaatii muutakin kuin palkkojen ja palvelussuhteiden tarkistamista. On kehitettävä mm. koko organisaation kattavat kehittämis- ja oppimismahdollisuudet, palkitsemisjärjestelmä, taattava henkilöstön osallistumismahdollisuudet ja sellaiset henkilöstöjohtamisen toiminnot, joilla voidaan varmistaa kaikkien sitoutuminen uudelle organisaatiolle asetettuihin tavoitteisiin. (Kuntaliitto 2008a: 42–43.)

Osborne ja Brown (2005, teoksessa Juntunen ym. 2009: 45) ovat kehittäneet Julkisen hallinnon muuoksiin käytettävät PEST-mallin. Tämän mallin mukaan julkisen hallinnon uudistusten onnistumiseen vaikuttavat poliittiset (political, esim. poliittiset jännitteet), taloudelliset (economical, esim. ennakoitaviin taloudellisiin hyötyihin liittyvät), sosiaaliset (social, mm. toimijoiden verkostoituminen) ja teknologiset (technological, esimerkiksi informaatio- ja kommunikaatioteknologian kehittyminen) tekijät.

2.1. Muutos, johtaminen ja muutosvastarinta

Uudistuminen on työelämän yksi perusasioista. Toimintaympäristön muuttuessa myös työyhteisön toiminnan on muututtava vastaamaan muuttuneisiin tarpeisiin. Organisaatio on myös oltava innovatiivinen, ja se taas aiheuttaa aina muutostarvetta työyhteisön toimintatavoissa ja sen rakenteissa. Tästä johtuen työyhteisöissä onkin jatkuvasti käynnissä erilaisia muutos- ja kehittämishankkeita. Johdolle suositellaan erilaisten johtamismallien käyttöönottoa ja soveltamista. Työntekijöiltä taas odotetaan ajan tasalla olevaa osaamista ja ennen kaikkea joustavuutta. (Jalava 2001: 131.)

Muutoshankkeista erotellaan tavallisesti kaksi eri vaihetta: valmistelu- tai suunnitteluvaihe ja toteutusvaihe. Näiden erottaminen toisistaan voi kuitenkin olla hankalaa, sillä ne liittyvät selkeästi toisiinsa ja etenevät usein rinnakkain. Kuten monessa asiassa, suunnitteluvaihe on muutoksen tai uudistuksen kannalta ratkaiseva vaihe. Avoimiksi tai epäselviksi jäävät uudistuksen tavoitteet, täsmentymättömät saavutettavat hyödyt ja ratkaisemattomat haasteet ennakoivat yleensä toteutusvaiheen aikana esiin tulevia ongelmia. Valmisteluvaihe on osallistumisen ja sitoutumisen kannalta erittäin tärkeä vaihe. Keskeistä kuntien muutosjohtajaroolin kannalta on se, kokevatko muutoksessa mukana olevat tahot saavansa aidosti vaikuttaa prosessin kulkuun ja siinä tehtäviin päätöksiin. (Juntunen ym. 2009: 33.)

Muutosprosessin edetessä tulee yleensä vaihe, jossa alun innostusta ja optimistisuutta seuraa kriittinen vaihe, jolloin esiin nousevat muutokseen liittyvät epäkohdat ja ongelmat. Suhtautuminen muuttuu jälleen positiiviseksi jos epäkohdat ja ongelmat pystytään ratkaisemaan. Näkyvillä tuloksilla, kuten toimivalla yhteistyöllä on positiivinen vaikutus kaikkien toimijoiden suhtautumiseen. (Juntunen ym. 2009: 36.)

Stenvall (2009b: 2) taas kuvaa muutosta kolmevaiheisena prosessina. Ensimmäisenä tulee shokkivaihe, jolloin etenkin henkilöstö lamaantuu. Lamaannuksen jälkeen tulee toivon heräämisvaihe, jolloin tunnelma vaihtelee positiivisesta negatiiviseen. Kolmannessa vaiheessa alkaa sopeutuminen uuteen vallitsevaan tilanteeseen. (Stenvall 2009b: 2)

Jotkut ovat sitä mieltä, että johtajuudesta voidaan itse asiassa puhua vain muutostilanteissa (Jalava 2001: 131). Muulloin esimiehen työssä on kyse vain stabiilin, pysyvän tilan hallinnoimisesta, ei niinkään johtamisesta. Jalavan (2001: 132) mukaan muutoksesta on kyse silloin, kun jokin vanha päättyy ja/tai uusi alkaa, kun jokin tietyllä tavalla tapahtunut asia tapahtuukin nyt jollain toisella tavalla. Muutosprosessissa tärkeintä on oppia tekemään asioita uudella tavalla ja unohtettava vanhat toimintamallit. Tällainen muutosprosessi voidaan kokea joko menetyksenä tai vanhasta taakasta vapautumisena.

Viitalan (2007: 276–277) mukaan esimiestyön ja johtajuuden rankimpia tehtäviä ovat vaikeat muutostilanteet, varsinkin jos niihin liittyy irtisanomisia. Muutostilanteissa henkilöstö odottaa esimieheltään paljon. Esimiehen on pystyttävä selkiyttämään muutoksen tavoitteita ja luomaan järjestystä kaoottiseen tilanteeseen. Tilanteiden epäselvyys johtaa yleensä hämmennykseen heikentäen samalla koko toiminnan laatua. (Viitala 2007: 276–277.)

Muutoksen johtamisessa yksi keskeisin kysymys onkin, mitkä tahot ovat saaneet olla mukana muutoksen suunnittelussa. (Juntunen ym. 2009: 37.) Työntekijät, jotka tuntevat, ettei heillä ole mahdollisuutta vaikuttaa päätöksentekoon tai organisaatiossa tapahtuviin muutoksiin kokevat usein tapahtuvat muutokset stressaavina, alistavina ja itsetuntoa uhkaavina. Työnantajapuoli voi ruokkia tätä tunnetta käskyttämällä, valikoivalla tiedottamisella tai tiedon panttaamisella, korkeilla hierarkiaeroilla ja titteleillä. (Heikkilä & Heikkilä 2005: 15.) Muutos voidaan periaatteessa toteuttaa kahdella eri tavalla: ylhäältä alaspäin tai alhaalta ylöspäin. Ensimmäinen tapa korostaa selkeästi johdon, mukaan lukien poliittisten päätöksentekijöiden roolia. Toinen tapa taas korostaa henkilöstön osallistumista muutoksen valmisteluun. Tämä tapa vaatii paljon vuorovaikutusta ja keskustelua, mutta onnistuessaan sen vaikutukset ovat hyvinkin pysyviä. (Juntunen ym. 2009: 37.)

Stenvall ja Virtanen (2007) listaavat onnistuneen muutosjohtamisen teesit seuraavasti: **kriittinen reflektiivisyys, näyttöön perustuva muutosjohtaminen ja avoin kommunikaatio ja luottamus**. Kriittisellä reflektiivisyydellä tarkoitetaan ymmärrystä siitä missä ollaan menossa ja mihin suunataan jatkossa sekä kysyä kyseenalaistaa toimintaansa.

Näyttöön perustuva muutosjohtaminen-teesi lähtee ajatuksesta, että muutoksen on perustuttava luotettavaan tietoon muutoksen tarpeesta, toteuttamistavasta ja sen vaikutuksista. Kolmannen teesin mukaan onnistunut muutos perustuu osapuolten väliseen luotamukseen ja avoimeen kommunikaatioon.

Ihmisillä on jonkinlainen luontainen vastareaktio kaikkeen uutteen ja tuntemattomaan. Monella työpaikalla työntekijät valittavat jokapäiväistä kiirettä ja stressiä sekä moittivat työolosuhteitaan ja esimiestensä käytöstä. Kuitenkin pienikin vihjaus muutoksesta aiheuttaa pelkoa ja ahdistusta. Työntekijät voivat kokea, että heidän tapansa tehdä työtä on ollut väärä ja että työnantaja vaatii yhä parempia ja tehokkaampia työsuorituksia. Yhtäkkiä vanha tuttu malli ei enää tunnukaan huonolta vaihtoehdolta. (Heikkilä & Heikkilä 2005: 14,34.)

Suurin muutosvastarinta tulee yleensä työntekijöiltä, vaikka samalla he ovat se muutosta synnyttävä voima. Työntekijät eivät kuitenkaan itse halua joutua muutoksen kohteeksi. Muutosvastarintaa synnyttävät yleensä seuraavat asiat:

- muutokseen liittyvä tiedon puute
- muutoksen käynnistäjiä kohtaan tunnettu epäluottamus
- epäusko muutoksen hyödyllisyyteen ja onnistumiseen
- turvattomuuden ja pelon tunteet
- haluttomuus uuden oppimiseen
- kielteinen asenne (organisaatiokulttuurissa)
- Oman aseman kokeminen uhatuksi

(Viitala 2007: 276–277.)

Muutosvastarintaa aiheuttavia tilanteita Karlöfin (1995: 172) mukaan taas ovat tilanteet, jolloin:

- muutokset ovat radikaaleja ja perusteellisia
- muutokset ovat odottamattomia
- muutokset aiheuttavat kielteisiä seurauksia niiden kohteeksi joutuville ihmisille, jotka kokevat itsensä silloin häviäjiksi
- On sitouduttu voimakkaasti niihin asioihin, joita muutos koskee

- muutoksen syyt ovat epäselviä, syntyy epävarmuutta
- aikaisemmista muutostilanteista on syntynyt kielteisiä kokemuksia.

O'Connorin (1993: 32–33) mukaan viisi yleisintä vastarinnan syytä ovat:

1. Henkilö ei usko, että on olemassa todellinen muutoksen tarve.

Hankkeen vastustajat eivät näe uudistusta samoin kuin sen alullepanijat. Tarvi-
taan riittävästi taustainformaatiota siitä, miksi hanke on käynnistetty ja ketkä sii-
tä hyötyvät.

**2. Henkilön kuvaus muutostarpeesta on erilainen kuin työyhteisön muutos-
hankkeella.**

työyhteisön jäsenet näkevät ongelman eri tavalla kuin hankkeen käynnistäjät.
Työyhteisön jäsenten mielestä hanke voi ”tarttua” väärin asioihin ja jättää todellisen ongelman ratkaisematta. Hanke voi olla heidän mielestään lyhytnäköinen ja johtaa ainoastaan huonoon lopputulokseen.

3. Henkilö ei hyväksy muutoshankkeen päämääriä.

Johto ei ole selkiyttänyt alaisilleen hankkeen tavoitteita tai ne ovat viemässä työyhteisöä vikasuuntaan.

4. Henkilö ei usko, että päämäärä on saavutettavissa.

Henkilöstö olettaa, että päämäärä on utopistinen ja liian suuri työyhteisön re-
sursseihin nähden.

5. Henkilö ei luota muutoshankkeen johtoon tai toteuttajiin.

Mikäli ihmiset eivät luota hankkeen johtoon, on heidän myös todella vaikea olla samaa mieltä sen toteuttajien kanssa.

Viitalan (2007:277) mukaan muutoksen epäileminen on täysin luonnollista ja liittyy ihmisen kokemiin muutosprosesseihin. Muutosvastarinta voi kuitenkin olla lähtöisin myös organisaatiokulttuurista. Myös johtamistapa voi aiheuttaa muutosvastarintaa varsinkin organisaatioissa, joissa perinteitä ja muuttumattomuutta arvostetaan korkealle.

Edellä lueteltuihin muutosvastarinnan aiheuttamiin ongelmiin on kuitenkin suhteellisen helppo löytää ratkaisu. O'Connorin (1993: 34) mukaan suurimmasta osasta ongelmia selvitään keskustelemalla ja tekemällä yhteistyötä henkilöstön kanssa. Vaikka hankkeen

suunnittelijoiden/toteuttajien ja henkilöstön mielipiteet eivät aina kohtaakaan, muutoshanke voi kuitenkin hyötyä siitä, että suunnittelussa ja toteutuksessa otetaan huomioon useampia näkökulmia ja mielipiteitä. Hyvä keino muutosvastarinnan vähentämiseen varsinkin silloin kun muutoshankkeen johtoon kohdistuu epäluottamusta, on vastustajien kutsuminen mukaan hankkeen suunnitteluun. Silloin he pääsevät tutustumaan kyseisiin henkilöihin ja näkevät heidät ”tositoimissa” samalla kun kokevat pääsevänsä vaikuttamaan asioiden kulkuun ja muutoksen toteuttamiseen.

Tutkimusten mukaan suurin muutosprosessissa tehty virhe on se, että päätökset muutoksista tehdään johtoportaan henkilökuntaa kuulematta. Varsinkin asiantuntijaorganisaatioissa muutoksen toteuttaminen ilman alaisten kuulemista voi hidastaa ja pahimmassa tapauksessa estää koko muutoksen toteutumisen. Niinpä muutoksen suunnitteluun ja toteuttamiseen osallistuminen onkin onnistuneen muutoksen tärkeimpiä tekijöitä. Onnistunutta muutosta edistävät alaisten kanssa käytävät keskustelut, koulutus ja yhteistoiminta muutoksen suunnittelussa ja toteutuksessa. Viitalan (2007: 277–278) mielestä onkin ensisijaisen tärkeää paikata yhteistyösuhteita sekä mahdollisesti syntyneitä kommunikaatiokatkoksia, menetettyä luottamusta ja turvallisuuden tunnetta.

Jotta muutos voisi onnistua, muutoksella täytyy Stenvallin ja Virtasen (2007) mukaan olla selkeä tarve ja suunta. Siihen tarvitaan myös perusteellinen ja pitkäjänteinen valmistelu ja suhteellisen nopea toteutusaikataulu. Henkilöstöllä täytyy olla tarpeeksi osaamista muutoksen läpivientiin sekä tietenkin halua sen toteutukseen. Tarvitaan myös selkeitä näyttöjä siitä, että muutos voi onnistua, eli matkan varrelle tarvitaan pieniä ”voittoja” ja porkkanoita, joiden eteen työtä kannattaa tehdä.

Positiivinen muutoskokemus syntyy siis yleensä silloin, kun henkilö on saanut itse olla mukana sen suunnittelussa ja ideoinnissa, ei pelkästään osana muutoksen suorittavaa koneistoa. Jos henkilö saa olla mukana muutoksen suunnittelussa alusta saakka, hän ymmärtää muutoshankkeen perusteet ja kokee saaneensa vaikuttaa hankkeen etenemiseen. Toimiva muutos ei tapahdu johdon juhlapuheissa tai paperilla suunniteltuna vaan toteutuakseen se vaatii työntekijöiden myötävaikutusta ja jopa pieniä uhrauksia jokapäiväisessä toiminnassa. (Jalava 2001: 137, 141.)

2.2. Henkilöstön osallistuminen

Henkilöstön osallistumisen voidaan katsoa tapahtuvan kolmella eri tasolla: sektoritasolla (esim. teollisuus), organisaatiotasolla ja työpaikkakohtaisella tasolla. Työntekijät voivat osallistua organisaation päätöksentekoon joko kaikki yhteisesti, ryhmissä tai yksilötasolla. Osallistuminen voi olla joko muodollista tai epämuodollista sääntöihin ja sopimukseen perustuvaa. (Hyyryläinen 2002: 26.)

Suomessa henkilöstön osallisuus ja osallistuminen yhteiseen päätöksentekoon korostuu. Suomalainen järjestelmä edustaa muodollista yhteistä sektoritason osallistumista päätöksentekoon. Työntekijöillä ja ay-liikkeellä on suhteellisen paljon sananvaltaa mm. palkkauksen ja työolojen tasosta. (Hyyryläinen 2002: 26.)

Suurin osa sopimuksista neuvotellaan työnantajaorganisaation ja henkilöstön edustajien (luottamusmiesten) kesken. Neuvottelujärjestelmä on keskeinen osa organisaatiotason päivittäistä toimintaa. Nämä työnantajan ja ay-liikkeen edustajien väliset neuvottelut eivät kuitenkaan ole ainoa henkilöstön osallistumis- ja vaikuttamiskeino. Laatujohtamisen trendin leviämisen mukana on herännyt myös kiinnostus kehittää ns. epämuodollisia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia henkilöstön osalta. Aikaisemmin alemman tason esimiesten päätösvaltaan kuuluneita asioita on siirretty päätettäväksi erilaisiin tiimeihin ja ”laatupiireihin”. Myös empowerment- eli valtaistamisajatus on otettu organisaatioiden päätöksenteon avuksi ja välineeksi. (Hyyryläinen 2002: 26.)

2.3. Henkilöstön osallistumista korostavia johtamisteorioita ja -malleja

Seuraavaksi esitellään muutamia johtamisteorioita ja -malleja, joissa henkilöstön osallistumista ja vaikutusmahdollisuuksia on korostettu.

2.3.1. Empowerment eli valtaistaminen

Empowermentilla on tärkeä asema mm. liike-elämän organisaatioissa, koulutusorganisaatioissa ja työyhteisöjen kehittämishankkeissa. (Siitonen & Robinson 1998, 176.) Empowermentissa korostuu pyrkimys edesauttaa ihmisen vastuun ottamista omasta kehityksestään ja samalla työnsä suunnittelusta sekä oman voiman kehittämistä. Siihen tarvitaan rohkaistumista, omien kykyjen täysimääräistä käyttöönottoa, aktivoitumista, osallistumista sekä oman minän voiman kokemista.” (Heikkilä-Laakso & Heikkilä 1997, 347.) Mitä enemmän työntekijät kokevat, että heillä on valtaa päättää asioistaan, sitä paremmiksi työnsä tekijöiksi ja osajiksi he pyrkivät. (Heikkilä & Heikkilä 2005: 14.)

Jalava (2001) puhuu empowermentistä valtaistamisena ja vallan hajauttamisena ja ottaa lähtökohdaksi ihmiskäsityksen, jonka mukaan työntekijät ovat halukkaita ja kykeneviä ottamaan osaa työyhteisössä tapahtuvaan päätöksentekoon ja toimimaan aloitteellisesti ja itsenäisesti. Mitä enemmän työntekijät ovat saaneet osallistua heitä ja työtään koskevaan päätöksentekoon, sitä enemmän he ovat sitoutuneita kyseisiin päätöksiin ja motivoituneita toimimaan sovitulla tavalla. Empowermentin idea onkin siinä, että siinä luotetaan työntekijöihin ja heidän kykyynsä tehdä oikeita päätöksiä. Vastineeksi tästä työyhteisössä koettu luottamus kasvaa. (Jalava 2001: 38–39.)

Valtaistamisella pyritään rohkaisemaan ihmisiä osallistumaan heitä työntekijöinä koskevaan päätöksentekoon ja toimintaan. Tarkoitus on antaa heille mahdollisuus esittää omia näkemyksiään ja ideoitaan ja toteuttaa niitä myös käytännössä. Työntekijöille annetaan myös enemmän vastuuta omasta työstään ja mahdollisuuksia tehdä ratkaisuja itsenäisesti. (Smith 2000: 2–3.)

Empowermentin perusteluina nähdään mm. joustavuuden kasvu ja kyky vastata muutoksen mukanaan tuomiin haasteisiin paremmin, kun henkilöstö on alusta asti sitoutunut muutokseen. Hyötyinä koetaan myös lisääntynyt tuottavuus ja työmoraali, innostus ja luovuus sekä yhteistyö ja tuotteiden ja palveluiden parantunut laatu. (Appelbaum, Hébert & Leroux 1999.)

Toisaalta empowermentilla saattaa olla myös haitallisia seurauksia. Jos ja kun tavoitteet ja tehtävät eivät enää olekaan niin selvästi määriteltyjä, saattaa se aiheuttaa epäselvyyksiä ja roolikonflikteja. Päämäärät ja toimintatavat voivat helposti etäännyä toisistaan ja aiheuttaa sekaannusta kun ihmisillä on paljon päätäntävaltaa siitä miten ja millaisia asioita he työssään tekevät. Tämä saattaa horjuttaa organisaation linjarakennetta. (Jalava 2001: 40.)

Kuten kaikille toimintatavoille, myös empowermentille löytyy vastustajansa. Heidän mielestään vallan hajauttaminen merkitsee liiallista luottamista työntekijöihin. Johto menettää kontrollin organisaatiossa tapahtuviin asioihin samalla kun työntekijät voivat käyttää heille annettua valtaa väärin tai vastuuttomasti jopa omaksi edukseen työyhteisön edun kärsiessä. (Appelbaum et al. 1999.)

2.3.2. Organisaatiohumanismi

Organisaatiohumanismissa on laajasti katsottuna kyse yksilön aseman tarkastelusta ja lähtökohtaisesti siitä, että tyytyväinen työntekijä tuottaa enemmän. Henkilöstön kehittäminen tulisi nähdä organisaation voimavarana, ei pelkkänä kustannuseränä. Organisaatiohumanismi painottaa ihmissläheistä ja inhimillistä johtajuutta. (Salminen 1995: 116.)

Klassisen organisaatiohumanismin katsotaan syntyneen pitkälti Mary Parker Follettin (1868–1933) teorian pohjalta. Follettin mukaan jokainen on itse vastuussa omasta työstään ja sen valvonnasta. Johtajan rooli on lähinnä koordinoiva. Follettin johtamiskäsityksessä korostuvat johtamisen toimintatavat, joissa johtaja pyrkii sekä tulkitsemaan työntekijäryhmien ideoita että kannustamaan alaisiaan ajattelemaan ja toimimaan itsenäisesti. Follettin mielestä valtaa on delegoitava ylhäältä alas, johtajilta alaisille. (Salminen 1993: 112–113; Salminen 1995: 116–117.)

Follettin johtamiskäsitys oli tehtävä- ja toimintakeskeinen. Follettin johtamiskäsityksessä korostuvat johtamisfunktiot, joissa johtaja tehtävänä on tulkita organisaatiossa työntekijöiden ideoita ja samalla ohjata alaisiaan itsenäiseen ajatteluun ja toimintaan. Joh-

tajan tulisi ymmärtää inhimillisen käyttäytymisen perusteet. Follett korosti ryhmäjohtajuuden merkitystä. Hänen mielestään johtajan organisointityön päätavoite olisi saada ryhmien kokemus ja tieto koko organisaation toiminnan vahvuudeksi. (Salminen 1993: 113.)

Modernimpi keskustelu organisaatiohumanismista keskittyy yksilön sisäisen motivaation itsensä toteuttamisen, yksilön vastuun tiedostamisen ja osallistuvan johtajuuden vaikutuksiin. Käskyhallinto tekee organisaatiosta mekanistisen ja sen seurauksena yksilö menettää kiinnostuksen työhönsä. Kypsä johtamistapa parantaa ihmisten tehokkuutta ja suorituskykyä sekä vahvistaa organisaatiota. Modernin organisaatiohumanismin edustajiin kuuluvat mm. Argyris, McGregor ja Likert. (Salminen 1993: 116–117; Salminen 2004: 21–22.)

2.3.3. Organisaation X-, Y- ja Z-teoria

X- ja Y-teorian kehitti 1960-luvulla Douglas McGregor (1960: 4), jonka mukaan jokaisella johtamiseen liittyvällä päätöksellä on vaikutusta alaisten käytökseen. Johtamisen onnistuminen riippuu pitkälti kyvystä ennustaa ja kontrolloida ihmisten käytöstä.

McGregorin (1960: 34) kehittämä X-teoria on perinteinen ohjauksen ja kontrolloinnin näkökulma. Hänen mukaansa keskivertoihminen haluaa tulla ohjatuksi ja johdetuksi sekä välttää vastuuta. Hänellä on vähän kunnianhimoa ja hän pyrkii ennen kaikkea turvallisuuteen. Teoria lähtee oletuksesta että yksilö on passiivinen, perustarpeisiinsa keskittyvä, jonka mielestä työ on vastenmielistä eikä siitä haluta ottaa vastuuta. Heiltä puuttuu itsekuri ja kyky ratkaista organisaatiossa ilmeneviä ja sitä koskevia ongelmia. Ihmisillä on synnynnäinen taipumus olla pitämättä työnteosta ja hän yrittävät kaikin tavoin välttää sitä. X-teorian mukaan yksilö tarvitsee jatkuvaa valvontaa, pakottamista ja rangaistuksen pelkoa. Muutos voidaan saada aikaiseksi vain jatkuvalla puuttumisella organisaation toimintaan. (McGregor 1960: 33–34; Salminen 1995: 121; Turun ammattiotopistosäätiö 2007: 4.)

Klassisen talousteorian mukaan ihminen on laskelmoiva ja toimii niin, että hänen oma taloudellinen hyötynsä on aina mahdollisimman suuri. Tämä tarkoittaisi työntekijöiden kannalta katsottuna sitä, että heitä motivoisivat vain ja ainoastaan raha ja muut taloudelliset kannustimet. (Turun ammattiopistosäätiö 2007: 4.) Toisaalta X-teorian mukaan vastenmielisyys työtä kohtaan voi olla jopa niin suurta, että edes työstä luvattu palkkio ei riitä selättämään sitä. Ihmiset kyllä hyväksyvät palkitsemisen ja vaativat koko ajan suurempia palkkioita, mutta se ei yksin riitä kannustimeksi. Ainoastaan rangaistuksen pelko toimii. (McGregor 1960: 34.) X-teorian näkemys puoltaa valvovaa ja autoritaarista johtamistapaa, jossa johtamistehtävät kuuluvat ainoastaan luotettavalle ja vastuuntuntoiselle eliittivähemmistölle.

Y-teoria lähestyy ongelmaa positiivisemmin. Teorian lähtökohtana on yksilön ja organisaation päämäärien yhdistäminen ja se korostaa ihmisen kasvun ja kehittymisen mahdollisuuksia. Y-teoria lähtee niistä oletamuksista, joihin klassinen ihmissuhdeajattelu päättyi. Sen mukaan työntekijä on aktiivinen ja itseohjautuva yksilö, joka pystyy tavoitteelliseen ja vastuulliseen toimintaan ja haluaa työssään toteuttaa korkeampia tarpeitaan. Oman työn merkitys on häviämässä ja sen tilalle tulevat sosiaaliset suhteet työpaikalla. (McGregor 1960: 34; Salminen 1995: 122; Turun ammattiopistosäätiö 2007: 4.)

McGregorin (1960: 34) mukaan fyysisten ja henkisten voimavarojen käyttö työssä on ihmiselle yhtä luonnollista kuin leikki tai lepo. Keskiverta ihminen ei koe työtä vastenmielisenä. Työolosuhteista riippuen työ voi antaa tyydytystä (jolloin sitä tehdään vapaaehtoisesti) tai se voi tuntua rangaistukselta (jolloin sitä yritetään kaikin tavoin välttää). Hänen mukaansa ulkoinen kontrolli ja rangaistuksen pelko eivät ole ainoita keinoja parantaa suorituskykyä. Itseohjautuvuus ja itsekontrolli toimivat työssä johon on sitoutunut. Työpaikan sosiaalisen verkoston ja ryhmän paine voi olla voimakkaampi kuin johdon valvonnan pelko. Sen vuoksi johdon olisi kiinnitettävä huomionsa ensisijaisesti ihmisten odotuksiin. (Turun ammattiopistosäätiö 2007: 4.)

Oikeissa olosuhteissa ihminen oppii hyväksymään ja myös etsimään vastuuta. Vastuun välttäminen, kunnianhimon puute ja turvallisuushakuisuus ovat yleensä seurausta huonoista kokemuksista, eivät ihmisen synnynnäisiä piirteitä. (McGregor 1960: 34.)

X- ja Y-teoriaa täydentämään syntyi 1980-luvulla ns. Z-teoria. Amerikkalainen William Ouchi kehitti teorian erityisesti japanilaiseen johtamisajatteluun. Teoria perustuu ajatteluun, että työntekijät haluavat hyvän vuorovaikutussuhteen työnantajansa ja työtovereidensa kanssa. Yksilön vastuu voidaan toteuttaa kollektiivisessa ja konsensuaalisessa päätöksenteossa. Työpaikka on pitkäaikainen ja ”turvattu” ja sitä kehitetään mm. koulutuksen ja työkierron avulla. (Salminen 1993: 118.) Z-teorian tärkein näkökulma on yksilön positiiviset mahdollisuudet organisaatioissa.

2.3.4. Mahdollistava johtajuus

Tärkeimpiä henkilöstön hyvinvointiin liittyviä asioita on mahdollistava johtajuus. Mahdollistava johtajuus onnistuu organisaatioissa, joissa ihmisiä pidetään organisaation tärkeimpänä voimavarana ja yksilön hyvinvointi on keskeisellä sijalla. Kun työntekijät kokevat, että heitä kannustetaan ja tuetaan uuden kokeilussa - myös riskien ottamisessa, sitoutuvat he myös paremmin ottamaan vastuuta omasta kehittämisestään ja päämäärien saavuttamisesta. Mahdollistava johtajuus tukee avointa kommunikaatiokulttuuria ja sille on ominaista mm. yhdessä pohtiminen, uudelleen arvioiminen, yksilön kunnioittaminen ja yhteistoiminnallisuuteen pyrkiminen. Johtajan tehtävänä on olla esimerkkinä alaisilleen ja antaa samalla tilaa alaisten ideoille ja ehdotuksille. Mahdollistavassa johtajuudessa pyritäänkin yhdistämään työyhteisön jäsenten ideoita ja ajatuksia ja sillä tavoin luomaan jotain uutta. (Siitonen, Repola & Robinson 2002: 26–27; Stenvall 2009a.) Mahdollistava johtaja kykenee innostamaan henkilöstöä ja saa heidät uskomaan omiin kykyihinsä ja työhönsä. Johtajuus ei tule automaattisesti aseman perusteella, vaan johtajan on ansaittava se omin ponnisteluin. (Stenvall 2009a.)

Stenvallin (2009a) mukaan kannustavuus on yksi mahdollistavan johtajuuden avainsanoista. Kannustusta tarvitaan, sillä yleensä ihmiset tekevät työtä, jonka lopputuloksesta he eivät voi olla täysin varmoja. Kannustamalla murretaan myös tutuksi käyneitä rutiineja ja sen myötä kehitetään innovatiivisuutta. Osallistamalla, keskustelemalla ja kuuntelemalla johtaja voi tukea hyvinvoinnin mahdollistavaa työskentelyä ja osoittaa, että hän todella välittää ihmisistä, on mukana arjen tilanteissa ja inhimillisen elämän

kohtaloissa sekä luottaa heidän kykyihinsä yhteisten päämäärien eteenpäin viemisessä (Siitonen ym. 2005:27). Stenvallin (2009a) mukaan *mahdollistavaan johtamiseen kuuluu todellisuuden opettaminen ja merkityksillä johtaminen. Työssä on tunnistettava realiteetit, mutta niiden vangiksi ei tule jäädä.*

3. KUNTA- JA PALVELURAKENNEUUDISTUS KUNTALIITOSTEN TAUSTAUDISTUKSENA

Kunta- ja palvelurakenneuudistus on suurin kunnallishallinnon ja kunnallisten palveluiden uudistus Suomen historiassa. Uudistuksen toteuttamiseksi valtioneuvosto käynnisti keväällä 2005 niin kutsutun Paras-hankkeen. (Valtiovarainministeriö 2008, Kuntaliitto 2008b.) Hanke oli lähes ennakoimaton, sillä sitä ei ollut kirjattu esimerkiksi hallitusohjelmaan tai muihin valtakunnan tason poliittisiin linjauksiin (Juntunen ym. 2009: 34). Hankkeen tavoitteena on vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä, edistää uusia palvelujen tuotantotapoja ja organisointia sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoja siten, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta tulevana vuosikymmeninä. (Valtiovarainministeriö 2008.) Paras-hankkeen tarkoituksena on parantaa tuottavuutta ja hillitä menojen kasvua kunnissa sekä luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi (Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 1§). Kuntien on tarkoitus toteuttaa uudistukset vuoden 2012 loppuun mennessä yhteistyössä valtion kanssa (Valtiovarainministeriö 2008).

Hanketta valmisteltiin alkuvaiheessa valtakunnan tasolla rakenneryhmässä ja sen alaisuudessa toimineissa neljässä työryhmässä. Työryhmät valmistelivat kolme erilaista muutosmallia, joihin maakunnat ja alueet saivat ottaa kantaa helmikuussa 2006. Työryhmien ehdottamat kolme muutosmallia olivat peruskuntamalli, piirimalli ja aluekuntamalli. Peruskuntamallin tavoitteena oli muodostaa työssäkäyntialueen tai muun toiminnallisen kokonaisuuden muodosta kunta, jossa olisi vähintään 20 000 asukasta. Piirimallin tavoitteena taas oli organisoida sosiaali-, terveys- ja erikoissairaanhoidon yhteen piiriin, jonka väestöpohjan tuli olla vähintään 100 000 asukasta. Aluekuntamallin mukaan Suomeen olisi muodostettu 20–25 aluekuntaa ja nykyisistä kunnista olisi tullut ns. lähikuntia. Aluekuntien vastuulla olisi palveluiden järjestäminen hajautetusti, huomioiden alueiden erityispiirteet ja -tarpeet. Vahvimman kannatuksen näistä malleista sai peruskuntamalli. (Sisäasiainministeriö 2005.)

Hankkeen toteuttamista ohjaava puitelaki tuli voimaan vuoden 2007 helmikuussa ja on voimassa vuoden 2012 loppuun. Kaikki kunnat jättivät 31.8 mennessä valtioneuvostolle puitelain edellyttämät suunnitelmat rakenteiden uudistamisesta ja palvelujen järjestämisestä. Lisäksi kaupunkiseudut laativat suunnitelmat siitä, miten seudullista yhteistyötä voitaisiin lisätä. (Kuntaliitto 2008b.)

3.1. Taustaa

1990-luvun alun taloudellinen lama oli ensimmäinen sysäys kohti kunta- ja palvelurakennemuutosta. Jo silloin kunnissa alettiin pohtia uudenlaisia yhteistyömalleja, joilla palveluiden saatavuutta ja laatua voitaisiin parantaa. (Juntunen ym. 2009: 15.) Kunnat selvisivät laman aiheuttamista ongelmista – toiset paremmin, toiset hiukan huonommin. Lama jätti kuitenkin jälkensä ja viime vuosina kunnat ovat kamppailleet jatkuvan talouden epävakauden kanssa. (JHL 2007b: 6.) Lama vaikutti voimakkaasti myös henkilöstön asemaan. Epävarmuus työntekijöiden keskuudessa lisääntyi. Lomautukset ja irtisanomiset olivat yleisiä julkisella sektorilla, jota ennen oli pidetty varmana ja pysyvänä työnantajana. Henkilöstömenoissa pyrittiin säästämään myös jättämällä avautuvia virkoja täyttämättä, vaihtamalla lomarahoja vapaaksi ja tehostamalla toimintoja. (Koivuniemi 2004: 32–33.)

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen taustalla on ollut erityisesti kaksi eri ulottuvuutta: kuntajakoon ja kuntien yhdistämiseen liittyvät pohdinnat sekä toisaalta yhteistyön kehittäminen kuntien välillä palveluntuotannossa. Kunnilla ovat Suomessa vahva itsehallinnollinen asema, joka on korostunut mm. lainsäädännössä ja osaltaan myös palveluiden tuotannon järjestämisessä. (Juntunen ym. 2009: 15.) Kuntien itsehallinto-oikeus on kuulunut vahvasti suomalaiseen julkiseen hallintoon. Kunnat ovat kuitenkin perinteisesti tehneet myös yhteistyötä jo pitkään mm. erilaisten kuntayhtymien ja maakuntahallinnon muodossa. Osaksi yhteistyö on ollut pakon sanelemaan, sillä esimerkiksi erikoissairaanhoidon on jo pitkään ollut sektori, jolla kunnat ovat joutuneet tiivistämään yhteistyötään. Kuntaliitokset ovat kuitenkin 1970-luvun puolivälistä saakka perustuneet vapaaehtoisuuteen. (Juntunen ym. 2009: 15.)

Myös kuntahallinnon hajanaisuus on osaltaan vaikuttanut uudistamistarpeeseen. Suomen kunnat ovat kooltaan, asukasluvultaan sekä elinkeino- ja väestörakenteeltaan keskenään hyvin erilaisia. Palvelut on tuotettu ja järjestetty kuntakohtaisesti erilaisilla tavoilla ja vaihtelevalla menestyksellä. Kunnissa on siirrytty yhä enemmän ulkopuolisten palveluntarjoajien käyttämiseen ja hajautetumpaan organisaatiomalliin. Toisille kunnille ulkoistaminen on tarjonnut mahdollisuuden tehostaa ja kehittää palveluitaan, toisille kunnille se on ollut pakon sanelema ratkaisu. (JHL 2007b: 6.)

3.2. Tavoitteet

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen tavoitteena on ennen kaikkea tehostaa palveluiden tuotantotapaa, laatua ja saatavuutta (Juntunen ym. 2009: 15). Uudistuksen tavoitteet on kirjattu lakiin kunta- ja palvelurakennemuutuksesta. Lain mukaan uudistuksen tavoitteena on eheä, elinvoimainen ja toimintakykyinen kuntarakenne sekä varmistaa laadukkaat ja asukkaiden saatavilla olevat palvelut koko maassa. Palvelurakenteen on oltava kattava ja taloudellinen ja sen on mahdollistettava voimavarojen tehokas käyttö (laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta). Lakiin on kirjattu tavoitteeksi muodostaa kunnat työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on sekä taloudelliset että henkilöstöresursseihin perustuvat edellytykset järjestää ja rahoittaa tarvittavat palvelut. Kuntarakenteen muutos voi parantaa alueellista kilpailukykyä ja elinkeinopolitiikkaa sekä turvata kansalaisten palvelut tasa-arvoisesti (Juntunen ym. 2009: 15).

Kuntia yhdistämällä pyritään myös uudistamaan perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen palveluita sekä yhtenäistämään erikoissairaanhoidon, kehitysvammahuollon ja ammatillisen koulutuksen kuntayhtymiä. Nykyisinkin suurin osa pienistä kunnista tuottaa vain murto-osan asukkaiden palveluista itsenäisesti. (JHL 2007b: 8–9.) Keskeisenä kysymyksenä valmisteluvaiheessa oli myös kuntien ja valtion välinen työnjako. (Juntunen ym. 2009: 17.)

3.3. Keinot

Paras-hanke on pitkäjänteinen prosessi, joka etenee vaiheittain suunnitelmista toteutukseen. Tärkeää prosessissa on, että uudistustyö etenee hallitusti ja määrätietoisesti. Uudistustyö ei pääty siihen, kun päätökset mahdollisista yhteistoiminta-alueista ja kuntaliitoksista on tehty. Näiden päätösten jälkeen kunnissa on paneuduttava palvelurakenteiden ja tuotantotapojen kehittämiseen tuottavuuden parantamiseksi sekä palvelujen laadun ja saatavuuden varmistamiseksi. (Kuntaliitto 2008b.)

Kunnat ovat tähän saakka vapaasti saaneet päättää yhteistyömallinsa ja -kumppaninsa. Niskalan (2003: 2) tekemä tutkimus palo- ja pelastustoimen yhdistämisestä kuntatasolla osoitti, että tehtyihin palvelu- ja yhteistyöratkaisuihin vaikuttavat eniten kuntien sosiaaliset suhteet tai sosiaalinen ympäristö. Sosiaalisella ympäristöllä tarkoitetaan tässä mm. tottumusta toimia toisen kunnan kanssa ja aiemmassa yhteistyössä hankittu luottamus.

Kuntien ja niiden toimijoiden näkökulmasta Paras-uudistus käynnistyi nopealla aikataululla ja monille kunnille jopa ennakoimattomasti (Juntunen ym. 2009: 18). Peruskuntamalli hyväksyttiin pohjaksi kunta- ja palvelurakenneuudistukselle syyskuussa 2005. Mallin lähtökohtana ja tavoitteena on taata elinvoimaiset ja toimintakykyiset kunnat, joilla on vastuu alueen aktiivisesta kehittämisestä ja palveluiden turvaamisesta. Kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta. Kuntien koon tulee olla 20 000–30 000 asukasta, ja se toimii edustuksellisen demokratian ja suoran vaikuttamisen perustana. Uudistuksen nopea käynnistäminen aiheutti varsin vilkasta keskustelua ja myös kritiikkiä. Vaikutuksia mm. kuntien itsehallintoon, demokratiaan ja palveluiden saatavuuteen oli vaikea arvioida ja esitetyt vaihtoehdot jakoi-
vat mielipiteitä. (Kts. mm. Juntunen ym. 2009: 15–18.)

3.4. Lainsäädäntö

Suomen uuden, 1.3.2000 voimaan tulleen perustuslain mukaan *Suomi jakautuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon. Kuntajaon perusteista sääde-*

tään lailla. Kuntajakolain 3§:ssä on tarkemmin säädetty kuntajaon yleisistä edellytyksistä. Tämän mukaan kuntajakoa voidaan muuttaa, jos se 1) edistää alueen asukkaille järjestettäviä palveluita, 2) parantaa asukkaiden elinolosuhteita, 3) parantaa elinkeinojen toimintamahdollisuuksia alueella tai 4) edistää kuntien toimintakykyä ja taloudellista toimintaa. Lisäksi on otettava huomioon väestön kielisuhteet, josta säädetään tarkemmin perustuslaissa. (KuntajakoL 4 §.)

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen täytäntöönpanoa varten on annettu kolme eri lakia: laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (nk. puitelaki), laki kuntajakolain muuttamisesta ja laki varainsiirtoverolain väliaikaisesta muuttamisesta. Puitelaki on määräaikainen suunnittelulaki, joka tuli voimaan helmikuussa 2007 on voimassa vuoden 2012 loppuun saakka. Puitelain tarkoituksena on antaa puitteet toteutettaville uudistuksille ja käynnistää uudistuksen tarkempi suunnittelu. Puitelakiin on kirjattu selkeitä kuntia velvoittavia tehtäviä. Näitä ovat mm. selvitys ja toimeenpanosuunnitelma, joka kaikkien kuntien on tehtävä, kaupunkiseutujen tekemä yhteistyösuunnitelma, sekä vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevien kuntien tekemä suunnitelma palveluiden turvaamisesta. (Kuntaliitto 2007: 6–7.) Puitelaki on siinä mielessä poikkeuksellista lainsäädäntöä, että se esittää valtiovallan tavoitteet kuntahallinnon kehittämiseksi, mutta kunnat päättävät viime kädessä itse miten ne toteuttavat asetetut tavoitteet. (JHL 2007b: 8.)

Kuntajakolain muutos on merkittävä osa kuntien toteuttamaa uudistusta. Uusi kuntajakolaki suosii monikuntaliitoksia sekä nopealla aikataululla tehtäviä kuntaliitoksia (Juntunen ym. 2009: 20). Yhdistyville kunnille on luvattu yhdistymisavustuksia, eli ns. porkkanarahoja muutosten vauhdittamiseksi. Yhdistymisavustukset olivat suurimmillaan vuosina 2008 ja 2009, jonka jälkeen ne pienenevät asteittain vuoteen 2013 saakka. Sen jälkeisistä porkkanarahoista ei ole varmuutta. (Juntunen ym. 2009: 15; Laki kuntajakolain muuttamisesta 38–40 §.)

3.5. Henkilöstön asema

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä tapahtuvat kuntaliitokset, organisaatiomuutokset sekä työnantajamuutokset vaikuttavat myös kuntien henkilöstön asemaan. Jos henkilöstön työnantaja vaihtuu uudistuksen myötä, määräytyy henkilöstön asema puitelain ja kuntajakolain muutoksen lisäksi myös yleisen työlainsäädännön ja henkilöstöä koskevien työ- ja virkaehtosopimusten perusteella. (JHL 2007a.) Henkilöstön asemasta säädetään puitelain 13 §:ssä sekä kuntajakolain 13§ ja 15 §:issä. Puitelain säännöksiä sovelletaan 23.2.2007 lukien ja kuntajakolain uutta 13 §:ää 1.1.2008 ja sen jälkeen voimaan tuleviin kuntajaon muutoksiin (Saipio 2007: 6.)

Puitelain mukaiset selvitykset, suunnitelmat ja päätökset uudelleenjärjestelyistä on toteutettava yhteistoiminnassa kuntien henkilöstön edustajien eli työmarkkinajärjestöjen luottamushenkilöiden kanssa. Yhteistoimintamenettelyä tarvitaan myös silloin, kun päätetään kuntajaon muuttamisesta tai hallinnon ja palveluiden uudelleenjärjestelyistä. Yli nykyisten kuntarajojen toteutuvia yhteistyö- ja liitossopimuksia tehtäessä yhteistoiminta tulee tällöin toteuttaa yhdessä kaikkien kuntien kanssa. Kunnat ovat siis velvollisia noudattamaan yleissopimuksen ja paikallisten sopimusten määräyksiä yhteistoimintamenettelyä, mutta tarkempia säädöksiä siitä, miten ne tulisi toteuttaa, ei ole annettu. Kunnat voivat käytännössä siis itse ratkaista miten ne käytännössä hoidetaan. (Saipio 2007: 6–7.)

Yhdistyvien kuntien olisi kuitenkin hyvä laatia yhteinen suunnitelma siitä, miten yhteistoiminta toteutetaan, sillä kunnilla on velvollisuus raportoida henkilöstön osallistumisesta kunta- ja palvelurakennemuutuksesta koskevan asetuksen 173/2007 mukaan. Yhteistoiminnan ja henkilöstön osallistumisen osalta on olemassa muutamia suosituksia. Henkilöstön tulee voida osallistua valmisteluryhmiin, asiat on käsiteltävä yhteistoimintaelimessä yhteistyössä henkilöstön edustajien kanssa ja viestintä on hoidettava koko henkilöstölle samanaikaisesti ja tarpeeksi ajoissa jokaisessa yhdistyvässä kunnassa. (Kuntaliitto 2008a: 42.)

Mikäli henkilöstön työnantaja muuttuu kuntajaon muutosten tai muiden uudelleenjärjestelyiden takia, katsotaan se liikkeen luovutukseksi. Liikkeen luovutuksessa henkilöstö siirtyy palvelussuhteen katkeamatta uuden työnantajan palvelukseen entisin ehdoin. Uudelle työnantajalle siirtyvät palvelussuhteisiin liittyvät velvollisuudet ja oikeudet. Koska työntekijät siirtyvät uudelle työnantajalle entisin ehdoin, heillä säilyvät mm. saatut palkka- ja vuosilomaetuudet. Liikkeenluovutuksessa henkilöstön aseman ei siinä pitäisi huonontua eikä toisaalta myöskään parantua. Liikkeen luovutus ei kuitenkaan estä uutta työnantajaa tekemästä tehtävä- tai organisaatiomuutoksia. Mm. tehtäväkohdainen palkka voidaan määritellä uudelleen siinä tapauksessa, että työtehtävät muuttuvat tehtävämuutosten myötä. Automaattisesti uudelle työnantajalle eivät kuitenkaan siirry työnantajan yksipuolisiin päätöksiin perustuvat sopimukset, kuten työaikajärjestelyt tai työpaikkaruokailun järjestäminen. Näistä eduista on neuvoteltava erikseen uuden työnantajan kanssa. (Saipio 2007: 7–8.)

Puitelakiin on henkilöstön aseman parantamiseksi kirjattu ns. irtisanomissuoja. Sen mukaan työnantajalla ei ole oikeutta irtisanoa työntekijöitä tuotannollisiin ja taloudellisiin syihin vedoten vuosina 2008–2013 uudistuksen tehneissä kunnissa. Irtisanomissuoja on voimassa viisi vuotta kuntajaon muutoksen voimaantulosta tai siitä kun henkilöstö on siirtynyt uuden työnantajan palvelukseen. Irtisanomissuoja koskee työntekijöitä silloin, kun he siirtyvät toisen kunnan palvelukseen. Työnantajalla on kuitenkin oikeus muuttaa työntekijöiden työnkuvaa tai tarjota heille uutta tehtävää tai virkaa. Jos työntekijä kieltäytyy ottamasta vastaan uutta tehtäväänsä, menettää hän irtisanomissuojan. Säännös ei myöskään koske palveluiden ulkoistamistilanteita. Tarjouspyyntöön voidaan sisällyttää ehto henkilöstön siirtymisestä uuden työnantajan palvelukseen, mutta irtisanomissuoja ei siirry henkilöstön mukana uudelle työnantajalle. (Saipio 2007: 7–8.)

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen etukäteisvalmistelu on kuntatasolla ongelmallista. Ennen yhdistymistä pitäisi olla selvillä muun muassa uuden työnantajan edustajat, jotta esimerkiksi uutta henkilöstörakennetta koskeva valmistelu voitaisiin aloittaa hyvissä ajoin. Uusi kunta tarvitsee myös palvelustrategian ja sen pohjalta laaditun henkilöstöstrategian. Oleellisesti henkilöstön asemaan vaikuttavia muutoksia on käsiteltävä yh-

teistoiminnassa henkilöstön edustajien kanssa ennen asian ratkaisemista. (Saipio 2005: 5.)

Ongelmia aiheuttaa myös se, että henkilöstön palkat ja palkanosat vaihtelevat suuresti-kin yhdistyvissä kunnissa jopa täysin samanlaisissa tehtävissä. Palkkojen harmonisointi vaatii helposti useiden vuosien siirtymäajan ja uusien palkkausjärjestelmien rakentamista. (Saipio 2005: 6–7.) Palkkojen yhteensovittamista ei kuitenkaan tarvitse tehdä korkeimman maksetun palkan mukaisesti, mutta täytyy kuitenkin muistaa, että muuttumat- tomissa tehtävissä myös palkan on säilyttävä ennallaan. Näin ollen jos tehtäväkohtainen palkka on suurempi kuin uuden sovitun palkkajärjestelmän mukainen palkka, säilyy tehtäväkohtainen palkka ennallaan. Tällaisessa tapauksessa, jossa on kyse pakottavasta lainsäädännön muutoksesta, erisuuruisten tehtäväkohtaisten palkkojen ei katsota olevan ristiriidassa tasa-arvolain kanssa. (Saipio 2007: 8.)

Palkkojen lisäksi yhteensovittamista voidaan joutua tekemään mm. työaikajärjestelmis- sä ja varallaolojärjestelyissä. Käytännössä uudistusten toteuttaminen merkitsee palkka- kustannusten nousua. Toisaalta taas uudelleenjärjestelyt aiheuttavat muutoksia henkilös- törakenteeseen ja päällekkäisten toimien määrän vähenemistä pitkällä aikavälillä. (Sai- pio 2005: 6–7.)

Myös yhteistoiminnan menettelytavoissa voi olla eroja yhdistyvien kuntien kesken. Uu- distuksen myötä myös nämä erot on sovittava yhteen. Nämä muutokset ja yhteensovit- tamiset eivät kuitenkaan voi onnistua, ellei niiden toteuttamiseksi ole varattu tarpeeksi taloudellisia edellytyksiä. (JHL 2007a.)

Vaikka kunta-alan työmarkkinajärjestöt ovatkin tuoneet voimakkaasti esiin henkilöstön aseman ja palvelussuhteiden säilymistä, ei tästä pidä vetää sellaista johtopäätöstä, että ne olisivat täysin uudistusta vastaan. Työmarkkinajärjestöjen mukaan vahvat ja elinkel- poiset kunnat ovat turvallisia työnantajia. Kunnallista palveluntuotantojärjestelmää on järjestöjen mukaan uudistettava niin, että kunnat voivat palvella asukkaitaan mahdolli- simman tehokkaasti ja pystyvät sekä alueellisesti että elinkeinorakenteellisesti vastaa- maan muuttuvien palvelurakenteiden mukanaan tuomiin haasteisiin. (Kts. JHL 2007a.)

4. KUNTA- JA PALVELURAKENNEUUDISTUKSEN IDEEAALITOTEUTUS HENKILÖSTÖN OSALLISTUMISEN NÄKÖKULMASTA

4.1. Henkilöstön osallistuminen julkisella sektorilla

Farnham, Hondeghem ja Horton (2005: 54) pitävät termiä ”henkilöstön osallistuminen” (engl. ”staff participation”) jokseenkin ongelmallisena. Termin sisällöstä, tarkoituksesta sekä vaikutuksista ja tuloksista kiistellään jatkuvasti. Toisaalta taas sanalla ”osallistuminen” on hyvin erilaisiakin tulkintoja eri kielissä. Turo Virtanen (2005: 143) määrittelee henkilöstön osallistuminen minä tahansa sellaisena järjestelynä, joka mahdollistaa henkilöstön osallistumisen palkkaa, työtä ja työolosuhteita koskevaan päätöksentekoon.

Farnham ym. (2005: 54) erottavat henkilöstön osallistumisesta *suoran* ja *epäsuoran osallistumisen*. Heidän mukaansa epäsuora osallistuminen koskee työyhteisössä tehtäviä päätöksiä tai toimintatapoja, joilla on vaikutusta mm. työntekijöiden palkkaan, työehtoihin, työolosuhteisiin, etuihin ja työpaikalla koettuihin vääryyksiin. Epäsuora osallistuminen tapahtuu pääasiassa ammattiyhdistysliikkeen edustajien, henkilöstön edustajien tai lain määräysten kautta. Esimerkkeinä epäsuorasta vaikuttamisesta Farnham ym. (2005: 54) mainitsevat mm. työehtosopimusneuvottelut työnantajan ja ammattiliittojen edustajien välillä sekä keskustelut johdon ja luottamusmiesten välillä.

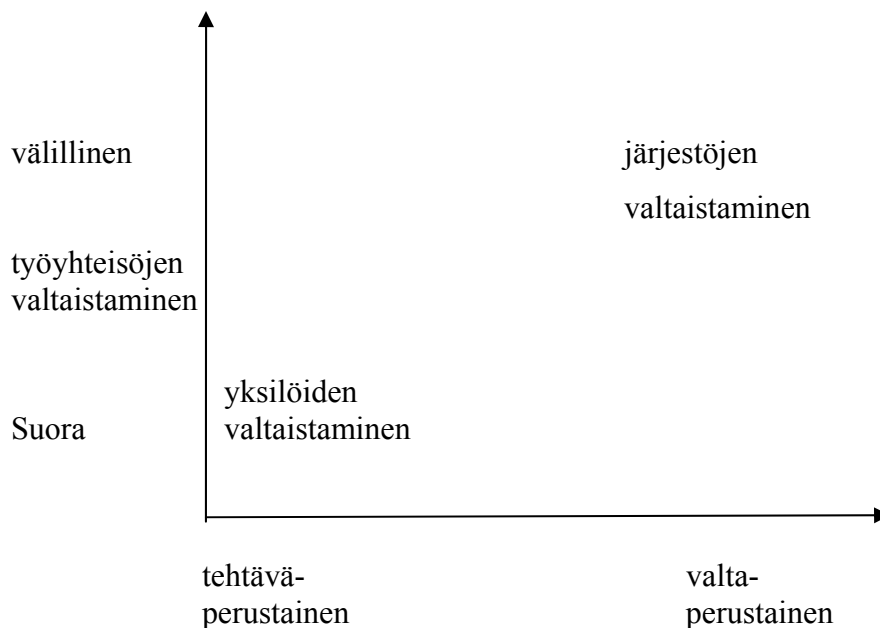
Epäsuoraa osallistumista voidaan kutsua ns. ”ensimmäisen sukupolven toimintatavaksi” (engl. ”first generation practices”), sillä suurin osa epäsuoran osallistumisen tavoista kehitettiin toisen Maailman sodan jälkeen takamaan teollisuuden työrauha, tuottavuus ja työn demokratisointi. (Farnham ym. 2005: 54–55.)

Suoralla osallistumisella tarkoitetaan sellaisia johtoportaan käytäntöjä, jotka ovat suunnattu suoraan yksittäisille työntekijöille tai pienelle ryhmälle työntekijöitä. Suorassa osallistumisessa osallistuminen päätöksentekoon toteutuu siis yksilötasolla. Näiden käytäntöjen tarkoituksena on sitouttaa työntekijät yrityksen/ työpaikan tavoitteisiin, parantaa tuottavuutta ja asiakaspalvelua. Suoran osallistumisen muodollisia (engl. formal)

keinoja ovat esimerkiksi johdon pakolliset informaatiotilaisuudet, työpaikkojen uutiskirjeet ja epämuodollisia osallistumismuotoja ovat esim. vapaaehtoiset työpaikkakokoukset, henkilöstökyselyt ja työntekijöiden palkitsemistilaisuudet. (Farnham ym. 2005: 54–55.)

Suoran osallistumisen keinoja voidaan kutsua ”toisen sukupolven käytännöiksi” (engl. ”second generation practices”). Alun alkaen yksityiselle sektorille kehitettyjä käytäntöjä on siirretty julkiselle sektorille parantamaan tehokkuutta, tuottavuutta ja tuloksia. Suoran vaikuttamisen keinot ovat liittyneet vahvasti julkisen sektorin uudistushankkeisiin ja ne ovatkin olleet pääasiallinen keino sitouttaa ja osallistuttaa henkilökunta uudistusten läpiviemiseen. (Farnham ym. 2005: 54–55.)

Seuraava kaavio kuvaa henkilöstön osallistumismahdollisuuksia ja sen tasoja valtaistamisen näkökulmasta.



Kuvio 1. Henkilöstön osallistumismahdollisuuksien päämuodot. (Hyryläinen 2001: 252.)

Kuvio jakautuu kahteen ulottuvuuteen. Ensimmäinen ulottuvuus rakentuu sen mukaan onko kyse suorasta vai epäsuorasta/välillisestä osallistumisesta. Toisessa ulottuvuudessa osallistuminen jaetaan tehtäväperustaiseen ja valtaperustaiseen osallistumiseen. Jako tapahtuu sen mukaan liittyykö mahdollisuus osallistua ensisijaisesti omia työtehtäviä koskevaan päätöksen tekoon vai laajempia organisatorisia kysymyksiä koskevaan prosessiin. Kuvion alakulmassa on kuvattu kaiken henkilöstöosallistumisen lähtötilanne eli ne sopimukset, jotka yksittäiset työntekijät tekevät työnantajan kanssa. (Hyyryläinen 2001: 252–253.)

Laatujohtamisajatuksen myötä työyhteisöjen osallistuminen päätöksentekoon on levinnyt erilaisiin organisaatioihin. Osallistumistapa on jonkinlainen välimuoto suorasta ja välillisestä sekä tehtäväperustaisesta ja valtaperustaisesta osallistumisesta. Tyypillisimpinä muotoina tästä tavasta voidaan pitää esim. tiimejä tai laatupiirejä, joissa tiimin tai piirin jäsenet kantavat yhdessä vastuun työn tekemisestä ja sen laadusta. (Hyyryläinen 2001: 253.)

4.2. Epäsuora osallistuminen

Julkisen sektorin organisaatiot ovat usein suuria ja byrokraattisia organisaatioita, joissa esimies ei välttämättä ole koko ajan läsnä tai tavattavissa. Sen vuoksi julkisella sektorilla työskentelevillä on yleensä mahdollisuus vaikuttaa omaan palkkaukseensa ja muihin työoloihin epäsuoran osallistumisen kautta. Ammattiliiton tai henkilökuntayhdistysten kautta henkilöstö voi saada äänensä kuuluviin heitä koskevissa asioissa. (Farnham et al. 2005: 58.)

4.2.1. Ammattiliiton asema Suomen julkisella sektorilla

Ammattiliitojen asema julkisella sektorilla on hyvin vahva ja työntekijöiden järjestäytymisaste korkea. Lähes 80 % suomalaisista palkansaajista on järjestäytynyt ammattiliittoon. Syynä tähän voidaan varmasti pitää sitä, että julkisen sektorin työnantajapuoli on pitkään suhtautunut myönteisesti ammattiliittojen olemassaoloon ja edustukseen työpai-

koilla. Yksityisellä sektorilla asia ei aina ole ollut näin, eivätkä kaikki yksityiset työnantajat vieläkään hyväksy liiton jäsenyyttä tai luottamusmiesorganisaatiota yrityksissään. Korkeaan järjestäytymisasteeseen vaikuttaa osaltaan myös se, että ammattiyhdistysten on helpompi värvätä jäseniä suuremmissa organisaatioissa kuin yksittäisissä yksityisissä yrityksissä. (vrt. Farnham ym. 2005: 57; SAK 2008.)

Suomalainen nykyinen työmarkkinajärjestelmä perustuu pitkälti sopimiseen ja sovitteluun. Sopimukset tehdään yleensä yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen ja maan hallituksen kesken. Tämänkaltaista neuvottelutoimintaa kutsutaan kolmikantaneuvotteluksi. Työntekijäjärjestöjen, työnantajien ja maan hallituksen välinen yhteistyö on kirjattu myös Kansainvälisen työjärjestön ILO:n (International Labour Organisation) periaatteisiin. Edunvalvontaorganisaatioiden mielipide tulee ottaa huomioon sopimusten teon lisäksi myös lakien valmistelussa ja muussa yhteiskunnallisessa kehittämisessä. Suomessa tällaista vapaata neuvottelu- ja sopimusjärjestelmää on noudatettu jo sotien aikaan. (SAK 2007.)

Suomessa on tällä hetkellä n. 70 ammattiliittoa, jotka kuuluvat palkansaajien kolmeen eri keskusjärjestöön, jotka ovat SAK (Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö), STTK (Toimihenkilökeskusjärjestö) ja Akava (Korkeasti koulutettujen palkansaajien ja ammatinharjoittajien keskusjärjestö). Myös suurin osa työnantajista on järjestäytynyt oman alansa työnantajaliittoon. Työnantajien keskusliittoa ovat Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Kunnallinen työmarkkinalaitos KT, Kirkon työmarkkinalaitos sekä Valtion työmarkkinalaitos. (SAK 2008.)

Suomen julkisen sektorin suurimpia ammattiliittoja ovat Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, Julkis- ja yksityisalojen toimihenkilöliitto Jyty, Suomen lähi- ja perushoitajien liitto Super, terveys- ja sosiaalialan ammattijärjestö Tehy ja opettajien ammattijärjestö OAJ. (SAK 2008.)

4.2.2. Epäsuora osallistuminen ammattiliiton kautta

Ammattiliiton jäsenyys julkisen sektorin työntekijöille on yksi suurimmista ja perinteisimmistä epäsuoran osallistumisen kanavista. Kuviossa 1. ammattiliiton kautta osallistuminen on tulkittu välilliseksi valtaperustaiseksi osallistumiseksi. Suurissa organisaatioissa on yhden ihmisen hankala saada äänensä kuuluville, mutta yhdistämällä voimansa ammattiyhdistyksissä ihmiset pääsevät vaikuttamaan työpaikalla tehtäviin päätöksiin ja ratkaisuihin. Keskeisin sopimisprosessi työnantajien ja työntekijöitä edustavien ammattiliittojen välillä on työ- ja virkaehtosopimuksista päättäminen. Toisaalta taas julkisen sektorin työnantajapuoli on halukas neuvottelemaan kollektiivisesti ammattijärjestöjen edustajien kanssa yhteisistä työpaikalla noudatettavista työehdoista ja muista eduista ja säännöistä, joista ei ole sovittu yleisillä työ- ja virkaehtosopimuksilla. (Kts. Farnham ym. 2005: 61–62; Hyyryläinen 2001: 252–253.)

4.2.3. Yhteistoimintaneuvottelut

Työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta on säädetty joko laissa tai keskusjärjestöjen solmimissa tai alakohtaisissa sopimuksissa yhteistoiminnasta. Yhteistoiminnan tavoitteena on edistää sekä henkilöstön ja työnantajan sekä henkilöstöryhmien keskinäistä yhteistoimintaa ja mahdollistaa henkilöstön osallistumismahdollisuudet päätöksentekoon, joka koskee heidän työpaikkojaan ja työolojaan. Yhteistoiminnalla on tärkeä rooli muutosten läpiviennissä ja niiden hyväksymisen edistämisessä ja kehittämisessä. Tarkoituksena on, että henkilöstö pääsee osallistumaan asian käsittelyyn jo valmisteluvaiheessa ennen kuin päätöksiä on tehty. Hyvä yhteistoiminta toteutuu parhaiten jatkuvan tiedottamisen, toimintaperiaatteiden yhteisen suunnittelun ja neuvottelujen kautta. Yhteistoiminnan kautta tapahtuva osallistuminen mielletäänkin edustuksellisten elinten kautta tapahtuvaksi osallistumiseksi. (Alasoini & Mikola-Lahnalampi 1995: 9–10, JHL 2010.)

Työpaikoilla tapahtuu paljon myös välitöntä yhteistoimintaa. Sitä totutetaan mm. silloin kun työpaikalla järjestetään yhteisiä palavereita ja kokouksia, joissa käsitellään työhön ja työyhteisön toimintaan liittyviä asioita. Välitöntä yhteistoimintaa toteutetaan työpai-

kan esimiesten ja työntekijöiden välillä ja se on osa päivittäistä työn tekemistä. (JHL 2005.)

4.3. Suora osallistuminen

Suomessa, kuten muissakin Euroopan maissa, kiinnostus suoraan osallistumiseen on lisääntynyt 1990-luvulta lähtien. Siihen ovat vaikuttaneet mm. työntekijöiden koulutustason nousu, uudet johtamismenetelmät, yksilöllisten arvojen korostuminen sekä myös ammattiliittojen koettu etääntyminen jäsenistöstään. Tuotannon uudet ja joustavat organisoitavat ja suositaan kasvattaneet vähemmän hierarkkiset johtamismallit ovat herättäneet kiinnostusta työntekijöiden ja työntekijäryhmien suoraan osallistumiseen; työryhmätyöskentelyyn, laatupiireihin ym. Koulutustason nousu mahdollistaa yhä vaativampien ja monipuolisempien tehtävien siirtämisen työntekijöille ja samalla myös vastuu työstä ja sen laadusta ja sisällöstä siirtyy yhä enemmän työntekijälle itselleen. (Alasoini & Mikola-Lahnalampi 1995: 10–11.)

Geary ja Sisson (1994: 2) ovat määritelleet suoran osallistumisen käsitteen seuraavasti: Suoralla osallistumisella tarkoitetaan johdon tarjoamia mahdollisuuksia yksittäisille työntekijöille tai työntekijäryhmille osallistua omia työtehtäviä ja työoloja koskevaan päätöksentekoon. Suoran osallistumisen keinoja ovat mm. laatupiirit ja itseohjautuvat työryhmät, joissa päätöksentekovalta ja -vastuu siirretään työnantajalta työntekijöille. Suoran osallistumisen kautta voidaan vaikuttaa mm. työn organisointiin, ongelmien ratkaisuun ja koulutukseen. Suoran osallistumisen kautta voidaan vaikkapa kehittää työn vaativuuden arviointiin perustuvaa palkkausjärjestelmää. (Alasoini & Mikola-Lahnalampi 1995: 2.)

Suora osallistuminen voidaan siis nähdä vastuun delegointina ja johdon aloitteesta tapahtuvana työntekijöiden konsultaationa. Työntekijöitä voidaan rohkaista tekemään omia ehdotuksia ja etsimään ratkaisuja työpaikalla vallitseviin ongelmiin tai epäkohtiin. Työntekijät osallistuvat tähän suoraan joko yksilöinä tai työntekijäryhminä, eivät edustajiansa (kuten luottamusmiesten) kautta. (Alasoini & Mikola-Lahnalampi 1995: 14.)

Suoraa osallistumista henkilöstön vaikutusmahdollisuutena täytyy ajatella pitkän tähtäimen prosessina ja suunnitelmana jota osallistujat muovaavat. Suoran osallistumisen keinot ja prosessit muotoutuvat ja uudelleen ja uudelleen onnistumisten ja epäonnistumisten kautta. (Geary & Sisson 1994: 2–3.)

Geary ja Sisson (1994: 3–4) erottavat toisistaan kaksi suoran osallistumisen päämuotoa: konsultoiva osallistuminen (*consultative participation*) ja delegeoiva osallistuminen (*delegative participation*). Konsultoivassa osallistumisessa työntekijöitä rohkaistaan ja kehoitetaan ilmaisemaan mielipiteensä ja tekemään ehdotuksia. Johdon oikeudeksi jää kuitenkin joko hyväksyä tai hylätä/ huomioida tai jättää huomioimatta alaistensa mielipiteet ja ehdotukset. Esimerkkinä tästä osallistumistavasta Geary ja Sisson (1994: 3) mainitsevat mm. laatupiirit. Käsitteenä *laatupiiri* alkaa jo Suomessa olla vanhentunut ja nykyisin käytetäänkin enemmän termiä *tiimityöskentely* (Alasoini & Mikola-Lahnalampi 1995: 21).

Delegeoivassa osallistumisessa se, mitä perinteisesti on pidetty johdon päätöksenteon vastuulla, on sisällytetty työntekijöiden työhön ja työnkuvaan. Tämän tavan kehittynein muoto sallii työntekijöiden itse suunnitella aikataulunsa ja valvoa omaa työtään ja sen laatua. Tavallaan koko työnjohtovastuu siirtyy työnantajalta yksittäisille työntekijöille tai työtiimeille. (Geary & Sisson 1994: 3–4.)

Joka tapauksessa suoran osallistumisen tarkoituksena on tuottaa ns. win-win-tilanne, jossa jokainen osapuoli voittaa. Työntekijöiden työteho ja työn laatu paranevat ja samalla työstä tulee työnantajalle kustannustehokkaampaa. (kts esim. Regalia 1995: 14–15.)

4.4. Tutkimustuloksia henkilöstöosallistumisen hyödyistä

Aina kuitenkin löytyy argumentteja sekä henkilöstön osallistumisen puolesta että sitä vastaan. Hyyryläisen (2002: 28) mukaan niitä löytyy oikeastaan kolmenlaisia: taloudelliset argumentit, sosiaaliset argumentit ja poliittiset argumentit. Henkilöstön osallistu-

misen ”sallimisen” lähtökohtana on ajatus organisaation tehokkuuden parantamisesta. Yleisesti oletetaan, että työhönsä sitoutuneet saavuttavat parempia tuloksia ja ovat tehokkaampia kuin työntekijät, jotka eivät ole sitoutuneita työhönsä. Tutkimuksissa on myös todettu, että työpaikan hyvät ihmissuhteet ja hyvä ilmapiiri lisää tehokkuutta ja tuottavuutta. Poliittinen näkökulma liittyy ns. epäsymmetriseen työntekijöiden ja työnantajan väliseen suhteeseen. Suurempi sitoutuminen ja tehokkuus saavutetaan antamalla heikommalle puolelle, eli työntekijöille enemmän valtaa.

Kuntaliitto on omissa ohjeissaan painottanut vahvasti sitä, että muutoksen suunnittelu ja valmistelu tulisi toteuttaa laajassa yhteistyössä viranhaltijoiden, poliittisen johdon ja työntekijöiden kanssa. Osallistumiseen liittyvät tutkimukset (Paras-puntariaineisto) viittaavat kuitenkin selvästi siihen, että uudistuksen valmistelussa viranhaltijat ovat olleet keskeisessä asemassa. Elokuussa 2007 tehdyn kyselyn (Paras-puntari 4/2007) mukaan ainoastaan 14 prosenttia kunnanjohtajista oli sitä mieltä, että valmistelu oli luottamushenkilölähtöistä. Lähes puolet vastaajista oli sitä mieltä, että valmistelu oli sujunut viranhaltijavetoisesti ja melkein yhtä suuri osa oli sitä mieltä, että valmistelu oli ollut sekä luottamushenkilö- että viranhaltijavetoista. (Juntunen ym. 2009: 37.)

Tutkimukseen osallistuneissa kunnissa henkilöstön osallistuminen ja sitouttaminen pääsääntöisesti on koettu onnistuneena. Henkilöstöä on informoitu info- ja keskustelutilaisuuksissa sekä erilaisissa seminaareissa. Toiset kunnat ovat järjestäneet henkilöstölleen muutosvalmennuskoulutusta. (Juntunen ym. 2009: 37.)

Arviointitutkimusohjelma Arttu

Suomen Kuntaliitto on vuonna 2008 käynnistänyt viisivuotisen arviointitutkimusohjelman (ARTTU), jonka tarkoituksena on selvittää uudistusten mukanaan tuomia vaikutuksia Hankkeessa on mukana kooltaan, sijainiltaan ja toteutukseltaan erilaisia kuntaliitoksia ja yhteistyömalleja. Yhteensä tutkimukseen on valittu 40 kuntaa. (Pekola-Sjöblom 2009.) ARTTU- ohjelma koostuu viidestä eri aihealueesta, jotka ovat: kunta- ja aluetalous, palvelut, henkilöstö, demokratia ja johtaminen sekä yhdyskuntarakenteen toimivuus. (Pekola-Sjöblom 2008a.)

Tämän työn kannalta oleellisin aihealue on henkilöstöä koskeva osio (Henkilöstökysely 2008), jonka tutkimuksesta vastaa Tampereen yliopiston työelämän tutkimuskeskus. Henkilöstöä koskevan osion lähtökohtana on kuntien henkilöstökysymysten tarkastelu sekä työyhteisön että strategisen tason näkökulmasta. Näkökulmia tarkastellaan puitelain 5§ ja 10§ velvoitteiden mukaan. (Pekola-Sjöblom 2008b.) Puitelain 5§ 1 mom. kuuluu seuraavasti: Kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta (Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta). lain 10§ sisältää veloitteen siitä, että kuntien on tehtävä suunnitelma kunnan keskeisten toimintojen järjestämisestä sekä voimavarojen riittävästä ja kehittämisestä (Pekola-Sjöblom 2008b).

Tutkimuksessa kiinnitetään huomiota mm. seuraaviin asioihin: palvelustrategian ja henkilöstöstrategian yhteensovittaminen, henkilöstön osallistuminen uudistuksen valmisteluun, henkilöstövoimavarojen riittävyys, miten muutosprosessi on toteutettu henkilöstön näkökulmasta ja mitkä tekijät näyttäisivät vaikuttavan henkilöstön hyvinvointiin muutosprosessissa. (Pekola-Sjöblom 2008b.)

Taulukossa 2 on esitelty Arttu- arviointitutkimuksen kyselyn antamia tuloksia siitä, miten henkilöstö on kokenut saaneensa osallistua uudistuksen suunnitteluun ja miten henkilöstö on sitoutunut ja sitoutettu uudistuksen mukanaan tuomiin muutoksiin. Tämän kyselyn mukaan yli puolet vastaajista oli täysin tai jokseenkin tyytyväisiä omiin vaikutusmahdollisuuksiinsa Paras-uudistuksen suunnitteluvaiheessa.

Henkilöstön sitoutuminen ja sitouttaminen uudistukseen eivät taas ole suurimman osan mielestä sujuneet ihan toivotulla tavalla. Yli puolet vastaajista koki, että oman työpaikan henkilöstö ei ole sitoutunut uudistuksen toteuttamiseen ja 40 % on siltä mieltä, että kunnan johto ei ole kiinnittänyt tarpeeksi huomiota työntekijöiden sitouttamiseen muutokseen.

Taulukko 2. Henkilöstön osallistumismahdollisuudet, sitoutuminen ja työpaikkojen sitouttaminen uudistuksen suunnitteluun. (Juntunen ym. 2009: 42.)

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
Koen, että minulla on ollut riittävästi osallistumismahdollisuuksia uudistuksen suunnitteluun kunnassamme	13 %	40 %	20 %	19 %	5 %	3 %
Työpaikkamme henkilöstö on sitoutunut uudistuksen toimenpiteiden toteuttamiseen	20 %	8 %	14 %	30 %	24 %	4 %
Kuntamme johto on kiinnittänyt riittävästi huomiota työpaikkojen sitouttamiseen uudistukseen	23 %	18 %	18 %	29 %	11 %	1 %

Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron kuntaliitoksesta tehdyn kyselyn tulokset antavat samansuuntaisia vastauksia osallistumismahdollisuuksista ja henkilöstön sitoutumisesta. Kyselyn tuloksia esitellään tarkemmin tämän tutkielman kappaleessa 5.

5. HENKILÖSTÖN OSALLISTUMINEN SEINÄJOEN, NURMON JA YLISTARON KUNTALIITOKSESSA

Tässä kappaleessa esitellään vuoden 2009 alussa toimintansa aloittaneen uuden Seinäjoen kaupungin liitosprosessi ja tarkastella sitä henkilöstölähtöisten johtamisteorioiden näkökulmasta. Tarkoituksena on myös tarkastella miten puitelain velvoite henkilöstön osallistumisesta liitoksen valmisteluun ja sitä koskevaan päätöksentekoon on toteutunut.

5.1. Taustaa

Kuntaliitoksen valmistelut aloitettiin vuonna 2006, jolloin yhdistyvien kuntien alueelle asetettiin viisi oman alansa asiantuntijoista koostuvaa selvitystyöryhmää sekä kaksi selvitysmiestä. Tarkoituksena oli selvittää, kummalla mallilla palvelut olisi parempi tuottaa, isäntäkuntamallia käyttäen vai kuntaliitoksella. Selvitysmiehinä toimivat kunnallistalouden professori Pentti Meklin ja vuorineuvos Seppo Paatelainen. Selvitysmiesten tehtävänä oli hankkeen koordinoijina ja ohjaajina toimiminen, selvitystoimikunnan kokouksiin osallistuminen, yhteenvedon ja analyysin laatiminen selvitystyöryhmien selvitysten pohjalta sekä yhteyshenkilöinä toimiminen valtionhallinnon yhteistyötahoihin. Selvitystyöryhmiksi asetettiin henkilöstö- ja taloustyöryhmä, sivistystoimen työryhmä, sosiaali- ja terveystoimen työryhmä, teknisen toimen työryhmä sekä kilpailukykyinen kaupunkikeskus-työryhmä. (Asukasesite 2007: 4; Melkin & Paatelainen 2006: 1)

Selvitysmiesten loppuraportti valmistui joulukuussa 2006. Loppuraportin tulosten perusteella selvitysmiehet päätyivät suosittelemaan kunnille Nurmon, Ylistaron ja Seinäjoen yhdistymistä vuoden 2009 alusta. Tärkeimpänä perusteluna liitokselle selvitysmiehet pitivät sitä, että ainoastaan kuntaliitos turvaa ja luo edellytykset tavoitteiden mukaiseen kehittymiseen muiden suurten kaupunkikeskusten joukossa. Yhdistämällä päätöksenteko, maankäyttö- ja kaavoituspolitiikka sekä elinkeinopolitiikka saavutetaan tehokkuutta ja taloudellisuutta enemmän kuin isäntäkuntamallia käytettäessä. Selvitysmiesten mukaan kuntaliitos hillitsee isäntäkuntamallia paremmin menojen kasvua ja turvaa samalla tasapuolisen palvelutarjonnan koko kunnan alueella. Kuntaliitoksen katsottiin

myös hillitsevän isäntäkuntamallia paremmin verojen kasvua ja turvaavan positiivisen talouskasvun. (Asukasesite 2007: 11, Melkin & Paatelainen 2006: 53.)

Yhdistyneiden kuntien eli Seinäjoen, Ylistaron ja Nurmon valtuustot päättivät 21.5.2007, että kunnat yhdistetään vuoden 2009 alusta uudeksi Seinäjoen kaupungiksi. Esimerkiksi Nurmossa järjestettiin ennen valtuuston päätöstä kansanäänestys, jossa kunnan asukkaat tyrmäsivät liitosaiheet. Valtuuston äänestyksessä äänet jakautuivat 18–17 kuntaliitoksen puolesta. Ylistarossa vastaava luku oli 22–5 ja Seinäjoella päätös oli täysin yksimielinen kuntaliitoksen puolesta. (Seinäjoen kaupunki 2009.)

Valtio maksaa tukea yhdistyneille kunnille 8,46 miljoonaa euroa. Tämä raha on tarkoitus käyttää mm. uusien työpaikka-alueiden ja yritysten vahvistamiseen kunnan alueella sekä koulujen rakentamiseen ja kunnostamiseen Nurmon ja Ylistaron alueilla. (Seinäjoen kaupunki 2009.)

5.2. Kyselyn toteuttaminen ja vastaajat

Linkki kyselyyn lähetettiin sähköpostilla koko Seinäjoen kaupungin henkilöstölle. Sähköpostiosoitteita kaupungin työntekijöille oli 3080 kpl. Vastausaikaa kyselyyn oli n. 2,5 viikkoa lokakuun puolestavälistä kuun loppuun. Vastauksia tuli kaiken kaikkiaan 733 kpl. Vastausprosentti ei näin ollen ollut kovin iso, 23.8 %. Sähköpostilla lähetetyn kyselyn ongelmana on se, että kaikki sähköpostiosoitteen omistavat eivät sitä kuitenkaan aktiivisesti käytä. On siis vaikea arvioida sitä kuinka moni 3080 henkilöstä on ylipääntään lukenut sähköpostinsa tuon 2,5 viikon aikana.

Suurin osa vastaajista oli naisia (82 %). Vastaajista 49 % työskenteli sosiaali- ja terveystoimen palveluksessa, 32 % sivistystoimen palveluksessa, 12 % teknisessä toimessa ja 6,5 % kunnan yleishallinnossa.

Vastaajista 59 % oli työskennellyt ennen kuntaliitosta Seinäjoella, 28 % Nurmossa ja 13 % Ylistarossa. Ainoastaan 1 % (7 henkilöä) toimi vastaushetkellä Seinäjoen kaupunginvaltuustossa tai -hallituksessa.

93 % kyselyyn vastanneista oli ammattiliiton jäseniä. 66 % ei kuitenkaan ollut millään tavoin mukana oman ammattiliittonsa toiminnassa. Järjestäytyneiden määrä on siis tämä tuloksen perusteella korkea, mutta ammattiliiton toiminnassa edes jonkin verran mukana olevien määrä on melko pieni, ainoastaan 34 %. Ammattiliitot ovat yksi epäsuoran osallistumisen tärkeimpiä välineitä, joten ei ole samantekevää kuinka suurta joukkoa sen toiminta koskettaa. Kyselyn mukaan 4 % vastaajista toimi oman yhdistyksensä luottamusmiehenä tai pääluottamusmiehenä.

Vastausten perusteella määräaikaisten työsuhteiden määrä on kuntaliitoksen jälkeen laskenut, eli kuntaliitos näyttäisi vaikuttaneen positiivisesti työsuhteiden jatkuvuuteen. Taulukossa 3 näkyy määräaikaisten työsuhteiden määrä ennen kuntaliitoksia ja taulukossa 4 taas määräaikaisten määrä kuntaliitoksen jälkeen. Laki kuntaliitoksista takaa henkilöstölle viiden vuoden irtisanomissuojan, mutta tämä koskee ainoastaan vakituisissa työsuhteissa olevia työntekijöitä ja viranhaltijoita. Määräaikaisten työsuhteturvaa tämä laki ei paranna.

Taulukko 3. Määräaikaiset työsuhteet ennen kuntaliitosta.

Olitko ennen kuntaliitosta vakituudessa vai määräaikaisessa työsuhteessa?

Vastaajien määrä: 724

	Vakituisessa (toistaiseksi voimassa olevassa) työsuhteessa	Määräaikaisessa työsuhteessa
Työskentelitkö ennen kuntaliitosta Seinäjoella, Nurmossa vai Ylistarossa?: Seinäjoella	84,6 %	15,4 %
Työskentelitkö ennen kuntaliitosta Seinäjoella, Nurmossa vai Ylistarossa?: Nurmossa	80,3 %	19,7 %
Työskentelitkö ennen kuntaliitosta Seinäjoella, Nurmossa vai Ylistarossa?: Ylistarossa	89,1 %	10,9 %

Taulukko 4. Määräaikaiset työsuhteet kuntaliitoksen jälkeen.

Oletko tällä hetkellä vakituudessa vai määräaikaisessa työsuhteessa?

Vastaajien määrä: 725

	Vakituisessa työsuhteessa	Määräaikaisessa työsuhteessa
Työskentelitkö ennen kuntaliitosta Seinäjoella, Nurmossa vai Ylistarossa?: Seinäjoella	91,9 %	8,1 %
Työskentelitkö ennen kuntaliitosta Seinäjoella, Nurmossa vai Ylistarossa?: Nurmossa	88,2 %	11,8 %
Työskentelitkö ennen kuntaliitosta Seinäjoella, Nurmossa vai Ylistarossa?: Ylistarossa	92,4 %	7,6 %

Työsopimuslain 1. luvun 3§:n mukaan työsopimus on tehtävä toistaiseksi voimassaolevaksi, jollei sitä perustellusta syystä voida tehdä määräaikaiseksi. Perusteltu syy voi yleensä olla sijaisuus, projekti- tai kausiluonteinen työ tai tiedossa olevat organisaatiomuutokset. (Kröger & Tiitinen 2002: 78–86.)

Kyselyn osoittama määräaikaisten työsuhteiden vähentyminen voi siis johtua siitä, että työntekijöille on ennen kuntaliitosta tehty määräaikaista työsopimuksia töiden uudelleenorganisointiin vedoten. Näitä määräaikaista työntekijöitä on kuntaliitoksen jälkeen vakinaistettu, kun työntekijöiden tarve on edelleen ollut jatkuvaa.

Kysyttäessä vastaajan arviota kuntaliitoksen tarpeellisuudesta, mielipiteen jakautuvat jokaisen vaihtoehdon kesken. Taulukosta 5 nähdään, että 28 % vastaajista oli sitä mieltä, että kuntaliitos ei ollut lainkaan tarpeellinen. Vastaavasti 25,5 % oli sitä mieltä, että liitos oli melko tarpeellinen. Erittäin tarpeellisenä sitä piti vain n. 10,5 % vastaajista.

Taulukko 5. Kuntaliitoksen tarpeellisuus.

Oliko kuntaliitos mielestäsi tarpeellinen?

Vastaajien määrä: 732

	Oliko kuntaliitos mielestäsi tarpeellinen?
Erittäin tarpeellinen	10,5 %
Melko tarpeellinen	25,4 %
Ei kovin tarpeellinen	22,8 %
Ei lainkaan tarpeellinen	27,9 %
En osaa arvioida	13,4 %

”Liitoksen tarpeellisuudesta en osaa sanoa, koska Nurmon kunnan tilanteesta ei oikein ollut tietoa. Jälkikäteen on tullut semmoinen olo, että tuskin kukaan johtoportaan olevista puhui silloin totta kuntiensä tilanteesta, haluttiin vain yhdistyä jostain kumman syystä suurella vimalla ja nyt matalapalkkaisimman maksavat siitä, kun kaupungin herrat ostelevat lentolippuja tyhjiin koneisiin ja nostelevat omia palkkojaan ja meille ei tosiaan sitä harmonisointirahaakaan löydy kuin ehkä vuonna x ja silloinkin varmaan maksetaan vain parilta kuukaudelta takautuvasti, muka tasa-arvoa noudattaen.”

Vastaustauksista käy selkeästi ilmi, että mitä korkeampi koulutus (alempi tai ylempi korkeakoulututkinto) vastaajalla on, sitä tarpeellisemmaksi kuntaliitos on koettu. Osaselittäjänä tähän voidaan varmasti pitää sitä, että osa korkeakoulututkinnon suorittaneista on virkamiehiä, jotka ovat olleet mukana kuntaliitoksen suunnittelussa ja toteu-

tuksessa. Toisaalta korkeakoulututkinnon suorittaneita ovat myös mm. opettajat, sairaanhoitajat ja sosionomit, jotka eivät ole olleet mukana varsinaisessa liitostyössä. Vastaavasti vastaajista, joilla ei ollut minkäänlaista ammatillista tutkintoa, kukaan ei ollut sitä mieltä, että kuntaliitos olisi ollut hyvin tai edes melko tarpeellinen. 54,5 % heistä arvioi, että liitos ei ollut lainkaan tarpeellinen.

5.3. Epäsuoran osallistumisen toteutuminen

Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron kuntaliitosprosessissa yhdistettiin kolme julkista organisaatiota. Liitos kosketti yhteensä noin 3000 työntekijää. Näin suuressa organisaatiossa yhden ihmisen ääntä on ollut mahdotonta kuulla joka asiassa, joten ammattiliitoilla oli suuri rooli epäsuoran osallistumisen välineenä.

5.3.1. Tiedonsaanti

Ammattiliittojen paikalliset osastot ja yhdistykset ovat tärkeässä roolissa kuntaliitosprosessissa. Niiden edustajat (usein päaluottamusmiehet) ovat mukana erilaisissa työryhmissä ja yhteistoimintaelimissä, joissa käsitellään henkilöstön asemaa ja henkilöstömuutoksia kuntaliitosten yhteydessä. Näissä työryhmissä liittojen ja yhdistysten edustajat toimivat koko jäsenkuntansa edustajina ja viestinviejinä henkilöstön ja työnantajaorganisaation välillä.

Taulukko 6. Ammattiliiton jäsenyys ja tiedonsaanti omalta ammattiliitolta.

Koetko, että sait riittävästi tietoa kuntaliitosprosessin aikana omalta ammattiliitoltasi?

Vastaajien määrä: 705

	Kyllä, täysin riit- tävästi	Melko paljon	Jonkin verran	Melko vähän	En saanut lainkaan tietoa ammattiliitoltani
<i>Oletko ammattiliiton jäsen? Kyllä</i>	7,0 %	6,8 %	20,3 %	30,3 %	35,6 %

Taulukosta 6 nähdään, että ainoastaan 7 % vastaajista koki, että oma ammattiliitto oli antanut riittävästi informaatiota kuntaliitosprosessin aikana. Yli 37 % vastaajista taas oli sitä mieltä, että oma ammattiliitto ei ollut mitenkään informoinut heitä koko prosessin aikana. Syytä tähän huonoon tiedonkulkuun voidaan vain arvailla. Kaikkien työntekijöiden ammattiliittojen edustajat eivät tietenkään ole työryhmissä mukana olleet, mutta tämä tuskin selittää kaikkea. Kaikilla liitoilla ei myöskään ole paikallista osastoa tai yhdistystä, jolloin vaikuttaminen ja prosessin seuraaminen on käytännössä hankalampaa. Onko kyseessä siis jonkinlainen informaatiokatkos liittojen ja jäsenten välillä? Vai onko tieto jäänyt vain pienen piirin, kuten osaston tai yhdistyksen hallituksen tietoon? Vai onko niin, että tietoa on kyllä ollut tarjolla (esim. yhdistyksen järjestämä tiedotustilaisuus), mutta jäsenet eivät – syystä tai toisesta, ole siihen osallistuneet?

Oli syy tähän ”informaatiokatkokseen” mikä tahansa, niin tässä yhdistyksillä ja osastoilla on selkeä kehittämisen paikka. Nykytekniikkaa hyödyntämällä informaatio saadaan tarvittaessa nopeastikin jäsenistölle mm. sähköpostin tai tekstiviestien välityksellä. Keinoja on siis muitakin kuin perinteisen tiedotustilaisuuden järjestäminen, joka sekään ei ole ollenkaan huono vaihtoehto. Se ainakin mahdollistaa välittömän palautteen ja keskustelun henkilöstön ja heitä edustavien tahojen kesken.

Kuntaliitoksen toteuttaminen ei pääty siihen, että kuntien organisaatiot saadaan yhdistettyä. Yksi suuri prosessi on saada samaa työtä tekevien työntekijöiden palkkaerot poistettua. Liittyneissä kunnissa palkkaperusteet ja tehtäväkohtaiset palkat ovat voineet olla erilaisia, mutta uudessa kunnassa palkan täytyy määräytyä kaikille samalla tavalla. Palkkojen harmonisointiprosessia varten perustetaan yleensä työryhmä tms. jossa ammattiliitoilla on oma edustajansa.

Taulukko 7. Palkkojen harmonisointi.

Onko palkkojen harmonisointi tehty oman ammattiryhmäsi osalta?

Vastaajien määrä: 728

	Onko palkkojen harmonisointi tehty oman ammattiryhmäsi osalta?
Harmonisointi on tehty	19,6 %
Harmonisointi on meneillään	8,0 %
Harmonisointi tullaan tekemään myöhemmin	9,5 %
Harmonisointia ei tehdä lainkaan	13,7 %
En osaa sanoa	49,2 %

Taulukon 7 mukaan lähes puolet vastaajista ei osannut sanoa, onko palkat harmonisoitu vastaajan oman ammattiryhmän osalta. Suurin epä tietoisuus palkkojen harmonisoinnista oli sivistystoimessa sekä sosiaali- ja terveystoimessa työskentelevillä. Vajaa viidesosa vastasi, että harmonisointi on tehty. Lähes 14 % vastasi, että harmonisointia ei tehdä lainkaan. Sivistystoimessa sekä kunnan yleishallinnossa työskentelevistä lähes 20 % oli sitä mieltä, että harmonisointia ei heidän ammattiryhmänsä osalta tehdä lainkaan.

Palkkojen harmonisointiin ei lainsäädännössä ole annettu tiukkaa aikarajaa, jonka kuluessa se tulisi tehdä. Esimerkiksi kuntaliiton ohjeistuksissa puhutaan ainoastaan kohtuullisesta ajasta ilman sen tarkempaa määritelmää. Kyselyn toteuttamisvaiheessa uusi kunta oli toiminut jo lähes 2 vuotta, mutta siitä huolimatta suurin osa vastaajista ei osannut

sanoa, mikä harmonisoinnin tilanne. Mahtakohan tässäkin tapauksessa suurimpana epätietoisuuden syynä olla tiedotuksen puute?

5.3.2. Päätöksiin vaikuttaminen

Epäsuorassa vaikuttamisessa on siis kyse ammattiliittojen kautta vaikuttamisesta. Vaikuttajina toimivat jäsenistön valitsevat ja valtuutuksen saaneet henkilöt, yleensä luottamusmiehet. Kyselyyn vastanneista 24 ilmoitti toimineensa luottamus- tai pääluottamusmiehenä liitosprosessin aikana. Kysymysasettelussa ei ollut eriteltynä sitä, toimiko prosessin aikana alakohtaisen luottamusmiehenä vai pääluottamusmiehenä.

Kysyttäessä, saivatko he mielestään olla tarpeeksi mukana kuntaliitoksen **suunnittelu- vaiheessa** 52 % vastasi ”kyllä” ja vastaavasti 48 % vastasi ”ei”. **Toteutusvaiheessa** vastaukset jakautuivat tasan, eli puolet koki saaneensa olla tarpeeksi mukana myös toteutusvaiheessa.

5.4. Suoran osallistumisen toteutuminen

Suoralla osallistumisella tarkoitetaan sitä, että työntekijöille itselleen annetaan mahdollisuus osallistua omia työtehtäviä ja työoloja koskevaa päätöksentekoon. Kuntaliitosprosessissa työnantaja voi kysyä yksittäisten työntekijöiden mielipidettä, mutta tehdä kuitenkin lopulliset päätökset oman harkintansa pohjalta. (vrt. Geary & Sisson 1994: 2–4.) Kansanäänestys on myös yksi suoran osallistumisen tapa. Työnantaja ei kuitenkaan kansanäänestystä voi toteuttaa, eikä äänestyksen tulos sido tätä mitenkään. Nurmossa kunnanvaltuusto järjesti kuntaliitoksesta neuvoa antavan kansanäänestyksen kaikille kuntalaisille. Sen tulos oli selkeästi kuntaliitosvastainen. Kansanäänestyksen tuloksesta huolimatta valtuusto teki lopullisen päätöksen liitoksen puolesta.

5.4.1. Tiedonsaanti

Suorassa osallistumisessa työnantaja kommunikoi henkilökunnan kanssa suoraan ilman välikäsiä (esim. ammattiliittoja). Tämän tutkimuksen osalta oli mielenkiintoista tietää, miten työnantaja on tiedottanut kuntaliitokseen liittyvistä asioista henkilökunnalle.

Taulukko 8. Työnantajan tiedottaminen.

Koetko, että työnantaja tiedotti henkilökunnalle riittävästi kuntaliitosprosessin aikana?

Vastaajien määrä: 728

	Koetko, että työnantaja tiedotti henkilökunnalle riittävästi kuntaliitosprosessin aikana?
Kyllä, aivan riittävästi	7,8 %
Melko riittävästi	21,6 %
Jonkin verran	28,4 %
Melko vähän	33,7 %
En saanut lainkaan tietoa työnantajalta	8,5 %

Taulukosta 8 käy ilmi, että suurin osa vastaajista oli sitä mieltä, ettei työnantaja ollut tiedottanut henkilökuntaa asioista tarpeeksi liitosprosessin aikana. 8,5 % vastaajista oli jopa sitä mieltä, ettei ollut saanut työnantajalta lainkaan tietoa tapahtumassa olevasta liitoksesta. 29,5 % oli sitä mieltä, että tietoa oli tullut melko vähän. Valtaosa vastaajista eli yli 90 % koki kuitenkin saaneensa työnantajalta jonkinlaista tietoa asiasta. Tästä voisi tehdä sen johtopäätöksen, että suurin osa on ollut työnantajan tiedotuksen piirissä, mutta tiedotus on määrällisesti ollut heikkoa.

Taulukko 9. Työnantajan tiedottaminen ja asuinkunta ennen kuntaliitosta.

Koetko, että työnantaja tiedotti henkilökunnalle riittävästi kuntaliitosprosessin aikana?

Vastaaajien määrä: 728

	Kyllä, aivan riit- tävästi	Melko riittävästi	Jonkin verran	Melko vähän	En saanut lainkaan tietoa työnantajalta
Työskentelitkö ennen kuntalii- tosta Seinäjoella, Nurmossa vai Ylistarossa?: Seinäjoella	9,7 %	25,2 %	27,8 %	28,7 %	8,7 %
Työskentelitkö ennen kuntalii- tosta Seinäjoella, Nurmossa vai Ylistarossa?: Nurmossa	3,9 %	14,3 %	30,5 %	42,9 %	8,4 %
Työskentelitkö ennen kuntalii- tosta Seinäjoella, Nurmossa vai Ylistarossa?: Ylistarossa	8,7 %	20,7 %	28,3 %	34,8 %	7,6 %

Asuinkunnalla ennen kuntaliitosta näyttäisi taulukon 9 mukaan olleen jonkin verran vaikutusta siihen, miten työnantajan on koettu asiasta tiedottaneen. Vähiten tietoa kokevat saaneensa nurmolaiset, joista noin 48,9 % koki saaneensa vain vähän tietoa ja 8,4 % vastasi, ettei ollut saanut tietoa lainkaan. Vastaavat prosentit olivat Seinäjoella 28,7 % ja 8,7 % ja Ylistarossa 34,8 % ja 7,6 %.

Taulukko 10. Työnantajan tiedottaminen ja esimiesasema.

Koetko esimiehenä, että työnantaja tiedotti henkilökunnalle riittävästi kuntaliitosprosessin aikana?

Vastaajien määrä: 728

	Kyllä, aivan riittävästi	Melko riittävästi	Jonkin verran	Melko vähän	En saanut lainkaan tietoa työnantajalta
Työskenteletkö esimiesasemassa?: Kyllä	6,1%	25,2%	30,5%	35,1%	3,1%

Taulukko 9 ja taulukko 10 osoittavat, että sekä työntekijät että esimiesasemassa olevat ovat vastauksissaan melko yhteneviä. Esimiesasemassa työskentelevistä löytyy myös vastaajia, jotka kokevat, ettei työnantajalta ole tullut minkäänlaista tietoa prosessin aikana. Myös suurin osa esimiehistä oli sitä mieltä, että tietoa oli tullut melko vähän.

Jos on ammattiliitoilla peiliin katsomisen paikka tiedotuksen suhteen, niin näin on myös tämän tuloksen perusteella työnantajan kohdalla. Vai onko niin, että asioista on tiedotettu henkilöstön edustajille, joiden tehtävänä on ollut viedä asiaa eteenpäin työntekijöille? Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 13 § sanoo, että: *”Tässä laissa tarkoitettu uudelleenjärjestelyt sekä laissa tarkoitettujen selvityksen ja suunnitelmien valmistelu toteutetaan yhteistoiminnassa kuntien henkilöstön edustajien kanssa.”*

5.4.2. Päätöksiin vaikuttaminen

Kyselyn mukaan 63,5 % vastaajista on sitä mieltä, ettei hänen mielipidettään kuunneltu kuntaliitoksen valmistelussa ja 65 % sanoo, ettei sitä kuunneltu kuntaliitoksen toteutuksessa. Ainoastaan n. 11 % on sitä mieltä, että hänen mielipidettään kuunneltiin valmisteluvaiheessa ja saman verran kokee tullessa kuulluksi myös toteutusvaiheessa.

Taulukon 11 perusteella asemalla vaikuttaisi olevan jonkin verran merkitystä siihen, miten henkilöstö kokee tullessa kuulluksi liitoksen valmisteluvaiheessa. Yli puolet (51,5 %) esimiesasemassa työskentelevistä oli kuitenkin sitä mieltä, ettei heidän mieli-

pidetään oltu huomioitu lainkaan. Toisaalta lähes 17 % esimiehistä oli sitä mieltä, että heidän mielipidettään oli kuunneltu riittävästi. Vastaava luku työntekijöiden kohdalla oli n. 10 %.

Taulukko 11. Työntekijän ja esimiehen mielipide valmisteluvaiheessa.

Koetko, että mielipidettäsi kuunneltiin kuntaliitosta valmisteltaessa?

Vastaajien määrä: 716

	Kyllä, aivan riittävästi	Jonkin verran	Ei lainkaan
Työskenteletkö esimiesasemassa? Kyllä	16,9 %	31,5 %	51,6 %
Työskenteletkö esimiesasemassa? En	10,3 %	23,8 %	65,9 %

Luvut olivat hyvin samansuuntaiset myös kysyttäessä miten vastaajat kokivat tullessa kuulluksi liitoksen toteuttamisvaiheessa. Enemmistö vastaajista oli sitä mieltä, etteivät he olisi halunneet vaikuttaa kuntaliitosta koskevaan päätöksentekoon yhtään enempää kuin nyt pystyivät.

Taulukko 12. Työntekijöiden vaikutusmahdollisuudet

Olisitko halunnut vaikuttaa enemmän kuntaliitosta koskevaan päätöksentekoon?

Vastaajien määrä: 717

	Kyllä	Ei
Työskentelitkö ennen kuntaliitosta Seinäjoella, Nurmossa vai Ylistarossa?: Seinäjoella	21,7 %	78,3 %
Työskentelitkö ennen kuntaliitosta Seinäjoella, Nurmossa vai Ylistarossa?: Nurmossa	54 %	46 %
Työskentelitkö ennen kuntaliitosta Seinäjoella, Nurmossa vai Ylistarossa?: Ylistarossa	25,6 %	74,4 %

Taulukon 12 mukaan näyttäisi siltä, että entisen Seinäjoen kaupungin työntekijät olivat tyytyväisempiä vaikutusmahdollisuuksiinsa kuin nurmolaiset, jotka kokivat, ettei heitä oltu kuultu tarpeeksi. Suurin osa vastaajista, jotka olisivat halunneet enemmän vaikuttaa päätöksentekoon, oli sitä mieltä, että Nurmossa järjestetyn kansanäänestyksen tulos olisi pitänyt huomioida päätöstä tehtäessä. Nurmon asukkaat äänestivät itsenäisyyden säilyttämisen puolesta, mutta valtuusto päätti liittymisestä yhden äänen enemmistöllä.

”kuntalaisia olisi pitänyt kuunnella ja kunnioittaa heidän päätöstään olla liitosta vastaan. Liitoksesta olisi pitänyt tiedottaa asianmukaisesti eikä vain kertoa hienouksia, jotka eivät todellakaan ole toteutuneet ainakaan meillä pienipalkkaisilla. Esim. harmonisointi meidän alalla tulee huhujen mukaan joskus eikä lainkaan tasa-arvoisesti takautuvasti maksuun. Kukaan ei kerro asioista suoraan, ei edes kysyttäessä. Päätökset on tehty, mutta sen jälkeen olisi pitänyt oikeasti ottaa joka kunnasta hyvät asiat niin kuin luvattiin, eikä vain mennä Seinäjoen mallilla. Ja työntekijöitä pitäisi kuunnella, me se työ käytännön tasolla tehdään, ei meitä voi sortaa loputtomiin ja huonontaa palkkaa ym.!”

Myös yleinen kaikkia liittyneitä kuntia koskeva kansanäänestys olisi joidenkin vastaajien mielestä ollut hyvä keino saada äänensä kuuluviin.

”Ei seinäjokisilta kysytty halutaanko me ylistaro ja nurmo seinäjokeen.”

Osa vastaajista oli myös sitä mieltä, että ”suurin määräsi tahdin”, eli asiat tehdään nykyisin niin kuin Seinäjoella tehtiin vaikka hyviä käytäntöjä löytyi muualtakin.

”Olin vaatinut, että päätökset tehdään sen luonteisiksi, että ne velvoittavat kuntaliitoksen toteuttajia esim. yhdistymissopimuksen osalta. Nyt asia on niin, että Nurmossa ja Ylistarossa on automaattisesti otettu käyttöön enstisen Seinäjoen käytänteet”.

”Toimivia käytäntöjä olisi voinut säilyttää muualta kuin Seinäjoelta”

”olin halunnut kertoa kuntamme hyvästä koulutoimen organisoinnista. Naapurikunnilla olisi ollut siitä opittavaa. Nyt kaikki käskytykset tulee suurimman kunnan eli Seinäjoen kaupungin mukaan, mikä merkitsee byrokratian lisääntymistä ja jouston katoamista.”

”Mahdoton ajatus Seinäjoella! Duunari voisi vaikuttaa omaan asemaansa!”

5.5. Henkilöstön osallistumisen toteutuminen ja ongelmat

Vastaajien mukaan Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron kuntaliitoksen suunnittelu ja toteutus tehtiin päättäjä- ja virkamieslähtöisesti. Vastausten jakautuminen näin on täysin ymmärrettävää, suurin valmistelu- ja paperityö on tietenkin tehty kokouksissa ja virkamiesten työhuoneissa. Se, mihin Paras-lainsäädännössäkin on pyritty eli uudistusten toteuttaminen yhteistyössä kaikkien tahojen kanssa, toteutui vain 5,3 % mielestä.

Taulukko 13. Kuntaliitoksen suunnittelu ja toteutus

Kuinka kuntaliitos mielestäsi suunniteltiin ja toteutettiin?

Vastaaajien määrä: 732

	Kuinka kuntaliitos mielestäsi suunniteltiin ja toteutettiin?
Virkamieslähtöisesti	33,1 %
Henkilöstölähtöisesti	1,1 %
Kuntalaislähtöisesti	1,6 %
Päättäjälähtöisesti (valtuusto, hallitus)	46,2 %
Yhteistyössä kaikkien tahojen kanssa	5,3 %
En osaa arvioida	12,7 %

Kuten taulukosta 13 käy ilmi, suurin osa vastaajista (46 %) oli sitä mieltä, että kuntaliitos suunniteltiin ja toteutettiin valtuustojen ja hallitusten tahdon mukaisesti. 33 % piti sitä virkamiesten tekemänä. Ainoastaan 5,3 % vastaajista oli sitä mieltä, että liitos suunniteltiin ja toteutettiin yhteistyössä kuntalaisten, henkilöstön, virkamiesten ja päättäjien kanssa.

Tällainen tulos oli myös odotettavissa, sillä suurin osa kuntaliitoksen suunnittelusta ja toteutuksesta on virkamiesten ja päättäjien paperityötä. Tulos osoittaa vahvasti sen, että henkilöstön näkökulmaa ei prosessin aikana ole huomioitu, vaan se on toteutettu autoritäärisesti johtamalla (ks. luku 2, s. 1).

On selvää, että organisaatiomuutokset aiheuttavat aina epävarmuutta työntekijöiden keskuudessa. Näin on varsinkin silloin, kun henkilökunta ei koe pystyneensä vaikuttamaan muutokseen liittyviin asioihin. Laki kuntaliitoksista takaa työntekijöille kuitenkin viiden vuoden irtisanomissuojan, jolloin työntekijöitä ei voida irtisanoa tuotannollisiin ja taloudellisiin syihin vedoten. Kuitenkin Seinäjoen kuntaliitoksen aikana neljäsosa (27 %) koki paljon tai jonkin verran epävarmuutta työpaikkansa puolesta. Taulukon 14

mukaan vähän yli puolet vastaajista (58 %) ei ollut lainkaan huolissaan oman työpaikkansa säilymisestä myös uudessa kunnassa.

Taulukko 14. Työntekijöiden tuntema epävarmuus työpaikkansa puolesta kuntaliitosprosessin aikana.

Koitko epävarmuutta työpaikkasi puolesta kuntaliitosprosessin aikana?

Vastaajien määrä: 731

	Koitko epävarmuutta työpaikkasi puolesta kuntaliitosprosessin aikana?
Paljon	5,3 %
Jonkin verran	22,0 %
Vähän	14,8 %
En lainkaan	57,9 %

Mielenkiintoista tässä asetelmassa on se, että epävarmuutta tuntevien osuus on noussut kuntaliitoksen jälkeen, kuten taulukko 15 osoittaa. Nyt enää 53 % vastaajista oli sitä mieltä, ettei tunne epävarmuutta työpaikkansa puolesta. Vähän epävarmuutta tuntevien osuus on noussut hiukan, 18,5 % kun se liitosprosessin aikana oli 15 %. Paljon epävarmuutta tuntevien osuus on nyt liitoksen jälkeen lähes 7 % kun se ennen liitosta oli 5 %.

Taulukko 15. Työntekijöiden tuntema epävarmuus työpaikkansa puolesta tällä hetkellä.

Koetko tällä hetkellä epävarmuutta työpaikkasi puolesta?

Vastaajien määrä: 728

	Koetko tällä hetkellä epävarmuutta työpaikkasi puolesta?
Paljon	6,7 %
Jonkin verran	21,7 %
Vähän	18,4 %
En lainkaan	53,2 %

Taulukko 16 osoittaa, että suurin syy epävarmuuden tuntemiseen on kaupungin taloudellinen tilanne. 56 % vastaajista mainitsee tämän epävarmuuden syyksi. Tähän on varmasti suurelta osalta vaikuttanut se, että juuri muutama päivä ennen kyselyn lähettämistä henkilöstölle Seinäjoen kaupunki ilmoitti aloittavansa yhteistoimintaneuvottelut säästöjen saavuttamiseksi. Esillä olivat silloin koko henkilöstön parin viikon mittainen lomautus tai lomarahojen lainaaminen henkilökunnalta.

Kunnan taloudellisen tilan lisäksi moni vastaaja kokee työpaikan ilmapiirin epävarmana. Muita syitä epävarmuuden kokemiseen olivat mm. määräaikaaisuudet ja sijaisuudet, oma jaksaminen, ulkoistaminen ja yhtiöittäminen.

Taulukko 16. Miksi työntekijät kokevat epävarmuutta työpaikkansa puolesta.

Miksi koet epävarmuutta työpaikkasi puolesta?

Vastaajien määrä: 341

	Miksi koet epävarmuutta työpaikkasi puolesta?
Työtehtäväni eivät ole vakiintuneet	6,5 %
Työpaikallani ei ole sitouduttu muutokseen	1,8 %
Työpaikkani yleinen ilmapiiri on epävarma	15,2 %
En usko, että meille kaikille riittää töitä	10,0 %
Kunnan taloudellinen tilanne on huono	56,0 %
Muu syy, mikä?	10,5 %

”Kunnan taloudellinen tila on surkea ja meiltä viedään lomarahatkin tai lomautetaan, siis jatkuvasti uhkaillaan. Esimiehet eivät tiedä tai eivät kerro meille esim. harmonisoinnista mitään. Koko ajan pitäisi työtä kehittää ja kaiken pitäisi olla ja näyttää hyvältä muulle Suomelle ja kuntalaisille, kun todellisuudessa koko työ ei enää kiinnosta, koska meitä ja työtämme ei arvosteta sen vertaa että asioista tiedotettaisiin asianmukaisesti ja ilman ainaista kyselemistä. Työssäjaksaminen on miinuksella, koska jatkuvasti asiat muuttuvat ja pienet tiedotusasiatkin vaihtuvat riippuen kenen suusta ne kuulee. Esimiehiä on liikaa ja ne sotkevat omat ja toisten työt ja me saadaan haukut.”

”ulkoistaminen”

”Pystynkö suoriutumaan tulevista tehtävistä? Oman jaksamisen suhteen koen epävarmuutta”

”virkamiehet tekevät päätöksiä ilman todellista tietoa ruohonjuuritason työstä, säästöjä suunnitellaan tehtäväksi matalapalkkaisten selkänahasta...”

”Kaupungin huono taloudenhoito ja sen seurauksena lomatusuhka tms. Myöhemmin mahdolliset irtisanomiset. Henkilökuntaa kohdellaan tosi kurjasti. Ylimmät virkamiehet ovat oman etunsa peranneet ja sittensaakin alkaa uhkailla palkanalennuksilla yms. Yleisesti on ollut tiedossa, että lama

tulee viiveellä kuntiin. Miten siihen on valmistauduttu. Eikö kuntaliitoksen perusteena ollut myös taloudelliset näkökulmat. Palkkojen leikkaukset eivät oikein tunnu johdonmukaisilta. Koko Komia brändi haiskahtaa pahalle.”

”säästötoimet suurentavat luokkakokoja”

”Taloudellinen tilanne ja kuntaliitossopimuksen 5 vuoden takuu töistä -> mitä sen jälkeen?”

Esimiestyön ja johtajuuden rankimpia tehtäviä ovat vaikeat muutostilanteet jolloin henkilöstö odottaa esimieheltään paljon. Esimiehen tehtävänä on silloin selittää ja selkiyttää tilanne alaisilleen. (Viitala 2007: 276–277.)

Keskeisintä muutoksen johtamisessa onkin se, mitkä tahot ovat saaneet olla mukana muutoksen suunnittelussa. (Juntunen ym. 2009: 37.) Ei ole samantekevää, saavatko työntekijät olla mukana muutoksen suunnittelussa ja toteutuksessa. Työntekijät kokevat muutokin vaikean tilanteen stressaavana ja uhkaavina, jos he tuntevat tulleensa syrjäytetyiksi päätöksen teossa. Myös sitoutuminen muuttuneeseen organisaatioon, tehtäviin tai työpaikkaan vaikeutuu, jos tavoitteet ja pelisäännöt eivät ole selvillä ja yhteisesti sovittuja. (ks. esim. Heikkilä & Heikkilä 2005: 15.)

Taulukon 17 mukaan 28 % vastaajista oli sitä mieltä, että esimiehen johtamistyyli muuttui kuntaliitoksen myötä. Näistä vastaajista peräti 84 % oli sitä mieltä, että esimiehen johtamistyyli muuttui huonommaksi.

Taulukko 17. Esimies ja johtaminen

*Miten esimiehesi johtamistyyli muuttui?
Vastaajia 197*

	Miten esimiehesi johtamistyyli muuttui?
Paremmaksi	16,2 %
Huonommaksi	83,8 %

On tietenkin suhteellisen helppoa vastata esimiehen johtamistyylin muuttuneen huomommaksi sitä sen tarkemmin erittelemättä. Tätä kyselyssä ei valitettavasti avattu tarkemmin. Yllättävän moni oli kuitenkin sitä mieltä, että esimiehen johtamistyyli muuttui liitoksen myötä huomommaksi. Tämä voi tietenkin johtua siitä, että liitoksen myötä esimies vaihtui tai organisaation kasvaessa muuttui etäisemmäksi, entisestä työtoverista esimieheksi, joka ei ehdi tehdä enää käytännön työtä kentällä vaan keskittyy enemmän hallinnollisiin asioihin.

Taulukko 18. Sitoutuminen kuntaliitoksen mukanaan tuomiin muutoksiin.

Olitko henkilökohtaisesti sitoutunut kuntaliitoksen mukanaan tuomiin muutoksiin?

Vastaajien määrä: 729

	Olitko henkilökohtaisesti sitoutunut kuntaliitoksen mukanaan tuomiin muutoksiin?
Erittäin sitoutunut	12,6 %
Melko sitoutunut	38,3 %
Varsin vähän sitoutunut	21,0 %
En lainkaan sitoutunut	7,3 %
en osaa arvioida	20,8 %

Muutokseen sitoutuminen oli kyselyn tulosten mukaan melko hyvää. Taulukon 18 mukaan yli puolet vastaajista koki henkilökohtaisesti olleensa joko erittäin sitoutuneita tai melko sitoutuneita muutokseen. Vain reilu 7 % arvioi, ettei ollut lainkaan sitoutunut kuntaliitoksen mukanaan tuomiin muutoksiin.

6. LOPPUTARKASTELU

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhtenä tärkeimmistä tavoitteista on kunnan tarjoamien palveluiden tuottavuuden parantaminen. PARAS- hankkeen tähänastisista tuloksista ei vielä ainakaan ole nähtävillä tuottavuuden parantumista. Syynä tähän on pidetty sitä, että tähän saakka on keskitytty enemmän muuttamaan organisaatorakenteita ja vähemmän itse toimintoja. Toisaalta PARAS-hankkeen mukanaan tuomat muutokset ovat jo sinänsä tuottavuutta kohottavia toimintoja. Uusissa organisaatioissa pyritään tarjoamaan palveluita, jotka ovat aiempaa laadukkaampia tai entistä muutoskykyisempiä. Suuremmissa organisaatioissa asiantuntijuutta löytyy monelta eri saralta lähempää kuin pienissä organisaatioissa, jolloin voidaan olettaa myös kuntalaisten/asiakkaiden palvelun laadun paranevan ainakin teoriassa. Nopea eläköityminen avaa uusia mahdollisuuksia jättää virat joko kokonaan täyttämättä tai ohjata resursseja sinne, missä niitä tarvitaan. (Aronen 2010: 3.)

Seuraavan, keväällä valittavan hallituksen kokoonpano tulee merkitsevästi vaikuttamaan siihen, miten PARAS- hankkeiden ja niitä ohjaavan lainsäädännön kehittäminen jatkuu – vai jatkuuko?

6.1. Keskeiset havainnot

Tämän työn tarkoituksena oli selvittää, miten henkilöstö on otettu huomioon Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron kuntaliitosta tehtäessä, eli onko henkilökunnalla ollut mahdollisuuksia osallistua hanketta koskevaan päätöksentekoon Paras-lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Kysymystä on pohdittu sekä suoran että epäsuoran vaikuttamisen kautta. Siihen liittyen on pohdittu myös johtajuutta eli sitä, miten kuntaliitosprosessin johtaminen toteutettiin esimerkkikunnissa.

Tutkimustulos antoi henkilöstön suorasta vaikutusmahdollisuudesta jokseenkin ristiriitaisen kuvan. Enemmistö (yli 60 %) vastaajista koki, että heidän mielipidettään ei kuunneltu kuntaliitoksen valmistelu- ja toteutusvaiheessa. Kuitenkin ainoastaan 31 % vastasi,

että he olisivat halunneet vaikuttaa enemmän kuntaliitosta koskevaan päätöksentekoon. Toisaalta tähän ristiriitaiseen vastaukseen voi syynä olla myös hiukan huono kysymyksenasettelu.

Henkilöstön suorilla vaikutusmahdollisuuksilla tarkoitetaan toimintatapoja, jotka on suunnattu suoraan yksittäisille työntekijöille tai pienille työntekijäryhmille. Suoran vaikuttamisen tarkoituksena on sitouttaa henkilökunta työpaikan tavoitteisiin ja parantaa tuottavuutta. Suoran osallistumisen keinoja ovat mm. informaatiotilaisuudet, työpaikkakokoukset ja henkilöstökyselyt. (kts. Farnham ym. 2005: 54–55.) Vastauksissa ei suoraan tullut selville se, miten paljon työnantaja on tarjonnut henkilöstölle mahdollisuuksia suoraan vaikuttamiseen. Ilmi kävi ainoastaan se, että työntekijät eivät olleet tyytyväisiä saamaansa tiedon määrään. Se ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei työnantaja olisi järjestänyt esim. kaikille avoimia tiedotustilaisuuksia aiheesta. Suurin osa vastaajista oli kuitenkin tyytyväisiä omiin vaikutusmahdollisuuksiinsa, tai eivät ainakaan olisi halunneet vaikuttaa asioihin enempää.

Suorana vaikutusmahdollisuutena voidaan pitää myös Nurmossa järjestettyä neuvoa antavaa kansanäänestystä, jonka Nurmon itsenäisyyttä kannattava mielipide voitti. Kansan ”tahto” ei kuitenkaan toteutunut vaan Nurmon liittymisen puolesta äänestettiin valtuustossa yhden äänen enemmistöllä. Monet vastaajista kokivat siis, että olivat saaneet vaikuttaa päätöksentekoon äänestämällä, mutta heidän mielipidettään ei kuitenkaan kuunneltu kun asiasta päätettiin valtuustossa. Tällainen ”vastoin kansan tahtoa” toimiminen on varmasti heikentänyt entisen Nurmon työntekijöiden motivaatiota ja vahvistanut kokemusta siitä, että henkilökunnan tai asukkaiden mielipiteillä ei ole mitään merkitystä. Sillä, oliko liitos Nurmon kunnalle todellisuudessa hyvä vai huono asia, ei tässä tapauksessa ole merkitystä.

Epäsuora vaikuttaminen tapahtuu lähinnä ammattiliiton kautta. Ammattiliittojen päätehtävänä on informoida sekä turvata ja valvoa jäsentensä etuja ja oikeuksia. Sen vuoksi onkin hienoa huomata, että tutkimustuloksen mukaan yli 90 % vastaajista kuuluu johonkin ammattiliittoon. Se ei kuitenkaan kerro koko totuutta epäsuoran vaikuttamisen kattavuudesta, sillä vain alle 35 % oli jollain tavalla mukana ammattiliittojen toiminnas-

sa. Aktiivisesti mukana olevien määrä on tästä vielä paljon pienempi. Voidaanko tästä vetää se johtopäätös, että epäsuora vaikuttaminenkin koskee loppujen lopuksi vain pientä joukkoa, vai saavatko myös passiiviset jäsenet äänensä kuuluviin epäsuoran vaikuttamisen kautta?

Ainakaan ammattiliittojen toiminta tiedon välittäjänä ei ole toiminut ideaalilla tavalla, eli informaatio ei ole tavoittanut jäsenistöä. Yli 37 % vastaajista kertoi, että ammattiliitto ei ollut informoinut heitä mitenkään koko prosessin aikana. Vain vajaa 7 % koki saaneensa tarpeeksi tietoa ammattiliittonsa kautta. Laki kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta takaa henkilöstön edustajille mahdollisuuden osallistua kuntaliitosta koskevaan valmisteluun ja toteutukseen. Noin puolet vastanneista luottamusmiehistä koki saaneensa olla mukana tarpeeksi sekä suunnittelu- että toteutusvaiheessa. Ainakin osalla on siis ollut tosiasiallinen mahdollisuus olla hankkeessa mukana. Kuitenkaan heidän saamansa informaatio ei jostain syystä ole tavoittanut jäsenistöä tarpeeksi tehokkaasti. Valitettavasti tämä tutkimus ei paljasta syitä tähän huonoon informaation kulkuun, joten siitä voidaan tehdä ainoastaan oletuksia. Ammattiliitot ovat joko unohtaneet roolinsa informaation välittäjinä tai sitten jäsenistö ei ole vastaanottanut tarjottua informaatiota.

Vaikka henkilöstön edustettavuus erilaisissa työryhmissä olisikin ollut riittävä, niin todellinen epäsuora vaikuttaminen on mielestäni jäänyt heikohkoksi. Epäsuora vaikuttaminen on edustuksellista vaikuttamista, ts. henkilöstö valitsee edustajansa puhumaan puolestaan. Se ei kuitenkaan tarkoita sitä, että ”valtuutuksen” saanut henkilö voi sen jälkeen toimia oman mielensä mukaan, vaan aito edustuksellinen vaikuttaminen vaatii myös vuoropuhelua edustettavien kanssa. Tämän tutkimuksen osalta on nähtävissä se, ettei tällaista vuoropuhelua ole juuri käyty.

Kuten Juntunen ym. (2009: 36–37) toteavat, ei ole yhdentekevää miten henkilöstö otetaan huomioon muutostilanteissa. Muutosprosessi voidaan toteuttaa ylhäältä alaspäin tai alhaalta ylöspäin. Seinäjoen kuntaliitos on kyselyn perusteella toteutettu selkeästi ylhäältä alaspäin suuntautuvana prosessina, joka korostaa johtajien ja poliittisten päätöksentekijöiden roolia. Työntekijäpuoli on ollut selkeästi ainoastaan vastaanottavana osapuolena, ei aktiivisena toimijana prosessissa. Seinäjoen kokoisen kunnan kaikkien noin

3000 työntekijän aktiivinen osallistaminen olisi käytännössä ollut melkoisen mahdoton tehtävä. Myös yleinen kuntien ongelma eli korkea hierarkiarakenne on omalta osaltaan varmasti vaikuttanut prosessin etenemiseen juuri ylhäältä alaspäin. Henkilöstön vaikutusmahdollisuuksia olisi kuitenkin voitu lisätä mm. paremmalla tiedottamisella, joka tässä tutkimuksessa osoittautui ontuneen pahoin. Tiedon tahallinen tai tahaton panttaaminen ei ole muutosprosessissa ainakaan avuksi.

Muutos, uusi ja tuntematon tavoite herättää työntekijöissä helposti vastareaktioita. Kuten esimerkiksi Viitala (2007: 276–277) toteaa, muutosvastarintaa syntyy, kun muutoksesta ei tiedetä tarpeeksi tai kun muutoksen alullepanijoihin tai muutoksen hyödyllisyyteen ei luoteta. Muutos aiheuttaa helposti turvattomuutta ja pelkoja siitä, miten itselle tai organisaatiolle tulee käymään.

Nämä muutosvastarinnan merkit olivat nähtävissä myös tämän tutkimuksen kyselyn tuloksista. Vastajat kokivat, etteivät he olleet saaneet tarpeeksi tietoa ennen prosessia tai sen aikana, eivät työnantajalta eivätkä omalta liitoltaan. Mikään informaatiokanava ei siis toiminut tyydyttävästi. Yli puolet vastaajista koki, ettei kuntaliitos ollut kovin tarpeellinen tai ollenkaan tarpeellinen ja varsinkin avoimissa kommenteissa korostui epäusko koko prosessin onnistumista kohtaan. Osa vastaajista oli myös huolissaan oman työpaikkansa puolesta kaiken muutoksen keskellä. (kts. Viitala 2007: 276–277.)

Teoriaosuudessa esiteltiin henkilöstön osallistumista korostavia johtamisteorioita ja -malleja, joita olivat empowerment, organisaatiohumanismi, organisaation X-, Y- ja Z-teoria ja mahdollistava johtajuus. Empowerment lähtee ajatuksesta, että mitä enemmän työntekijät ovat saaneet osallistua heitä ja työtään koskevaan päätöksentekoon, sitä enemmän he ovat sitoutuneita kyseisiin päätöksiin ja motivoituneita toimimaan sovitulla tavalla. (Jalava 2001: 38–39.) Moderni organisaatiohumanismi korostaa yksilön vastuun tiedostamista ja osallistuvan johtajuutta. Käskyttäminen tekee organisaatiosta mekanistisen ja sen seurauksena yksilö menettää kiinnostuksen työhönsä. (Kts. Salminen 1993 ja 2004.)

X-teoria lähtee oletuksesta että yksilö on passiivinen, perustarpeisiinsa keskittyvä, jota voidaan mahdollisesti motivoida palkitsemalla. X-teoria puoltaa valvovaa ja autoritaarista johtamistapaa, jossa päätöksenteko on keskittynyt ainoastaan harvoille ja valituille luottohenkilöille. (McGregor 1960: 34.) Y-teorian mukaan työntekijä on aktiivinen ja itseohjautuva yksilö, joka pystyy tavoitteelliseen ja vastuulliseen toimintaan ja haluaa työssään toteuttaa korkeampia tarpeitaan. (kts. esim. McGregor 1960: 34.) Z-teoria korostaa työntekijän ja työnantajan välistä vuorovaikutusta. (Salminen 1993: 118.)

Mahdollistava johtajuus tukee avointa kommunikaatiokulttuuria ja sille on ominaista mm. yhdessä pohtiminen, uudelleen arvioiminen, yksilön kunnioittaminen ja yhteistoinnallisuuteen pyrkiminen. Johtajan tehtävänä on olla esimerkkinä alaisilleen ja antaa samalla tilaa alaisten ideoille ja ehdotuksille. (Siitonen ym. 2002: 26–27.)

Empowermentin linjalle ei Seinäjoen kuntaliitoksessa ole lähdetty. Noin 65 % vastaajista koki, ettei hänen mielipidettään oltu kuunneltu lainkaan kuntaliitosta toteutettaessa. Suurin osa vastaajista koki kuitenkin olleensa itse melko tai erittäin sitoutunut muutokseen. Samoin vastaajat ajattelivat myös omista työtovereistaan. Empowerment ei välttämättä sovellukaan käytettäväksi kuntaliitosprosessin johtamismalliksi sinällään,

Vastauksista päätellen kuntaliitosprosessin läpivienti vastaa parhaiten X-teorian kuvamaa tilannetta. X-teoria onkin teoriaosuudessa esitellyistä malleista ainut, joka ei varsinaisesti korosta henkilöstön osallistumista – pikemmin päinvastoin.

Henkilöstön mahdollisuudet osallistua muutoksen valmisteluun ja toteutukseen tuottavat näiden kaikkien johtamisteorioiden mukaan paremman lopputuloksen. Tutkimuksen perusteella voidaan kuitenkin tehdä se johtopäätös, että Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron välistä kuntaliitosta tehtäessä ko. kuntien henkilökunnalla on tosiasiallisesti ollut melko vähän mahdollisuuksia vaikuttaa suorasti tai edes epäsuorasti kuntaliitoksen valmisteluun ja toteutukseen. Valmistelu ja toteutus tehtiin virkamiesten ja poliittisten päätöksentekijöiden johdolla.

6.2. Pohdintaa

Suomalainen työelämä on koko ajan menossa enemmän ja enemmän kohti tilaa, jossa työmarkkinajärjestöjen asemaa yritetään horjuttaa. Työnantajapuoli olisi halukas siirtämään paikallista sopimista yhä enemmän työpaikoille ja työntekijän ja yksittäisen työntekijän välillä sovittavaksi se sijaan, että asioista sovittaisiin kollektiivisesti järjestöjen välillä koskemaan kaikkia. Epäsuoraa vaikuttamismahdollisuutta yritetään siis kaventaa entisestään. Korkea järjestäytymisaste ei yksin takaa ammattiliittojen vaikuttavuutta. Jos suurin osa jäsenistä on passiivisia jäsenmaksun maksajia, niin ammattiliiton asema yhteisten asioiden ajajana murentuu.

Tämä ongelma on nähty jo joissain ammattiosastoissa ja -yhdistyksissä, sillä niiden on ollut vaikea löytää eläkkeelle siirtyvien tilalle uusia luottamusmiehiä ja muita toimihenkilöitä.. Ammattiyhdistystoiminta kilpailee ihmisten vapaa-ajasta perheen ja muun harrastustoiminnan kanssa. Sen houkuttelevuutta ei juurikaan lisää seikka, että se on suu- rimmaksi osaksi vapaaehtoistoimintaa, josta ei makseta palkkaa.

Omasta mielestäni ehkä yllättävin tulos tuli kysymykseen, jossa kysyttiin palkkojen harmonisoinnista. Lähes puolet vastaajista ei osannut vastata kysymykseen, onko palkat oman ammattiryhmän osalta harmonisoitu, onko harmonisointi meneillään vai tehdäänkö sitä ollenkaan. Tarkoittaako tämä sitä, että harmonisointi on tehty, mutta se ei ole näkynyt ansiossa? Vai sitä, että harmonisointia ei ole tehty lainkaan? Vai kenties sitä, että harmonisointi on tehty kaikessa hiljaisuudessa ilman sen suurempia vaikutuksia? Olisin kuvitellut palkkojen harmonisoinnin olevan yksi työntekijöitä eniten kiinnostavista aiheista kuntaliitoksessa, mutta tulosten valossa täytyy kuitenkin todeta muuta. Puolella vastaajista ei ollut mitään käsitystä liitoksen vaikutuksesta tilipussiinsa.

Kuten jo aiemmin luvussa 2.1. kerrotaan Stenvall (2009b:2) kuvaa muutosta kolmivaiheiseksi prosessiksi, johon sisältyvät shokkivaihe, toivon heräämisvaihe ja sopeutumisvaihe. Nämä kaikki vaiheet on löydettävissä myös ko. liitosprosessista. Liitoksen suunnittelun ja valmistelun aloittaminen oli monelle shokki ja sitä vastustettiin kiivaasti - varsinkin Nurmossa. Siellä kunnallispoliitikot saivat osansa kuntalaisten kiukusta ja

harmista valtuustopäätöksen jälkeen. Toivon heräämisvaiheessa henkilöstön tunteet ja odotukset ovat olleet ristiriitaisia; toisaalta palveluiden saatavuus on parantunut, toisaalta taas ilmankin kuntaliitosta olisi pärjätty. Kuitenkin yli kolmasosa vastaajista koki kuntaliitoksen tärkeäksi tai erittäin tärkeäksi.

Liitosprosessin aikana on keskitytty enemmänkin tekniseen työtön, eli organisaatioiden ja tehtävien yhteensovittamiseen, ei niinkään henkilöstön muutosjohtamiseen. Esimiehiä ei ole joko koulutettu tai he eivät ole omaksuneet oppia uudelta johtamiselta. Kolme neljästä vastaajasta oli sitä mieltä, että kuntaliitos ei ole muuttanut esimiehen johtamistyyliä. Ne, joiden mielestä esimiehen johtamistyyli oli muuttunut, kokivat sen muuttuneen huonommaksi.

Toisaalta kyselyn perusteella voisi tehdä sen johtopäätöksen, että esimiehet saavat tässä hiukan perusteetontakin kritiikkiä. Kun lähes 40 % esimiesasemassa olevista vastaajista oli sitä mieltä, että työnantaja oli tiedottanut liitosprosessiin liittyvistä asioista melko vähän tai ei lainkaan, niin ymmärrän hyvin, että esimiehen rooli uudessa organisaatiossa ei ole kovinkaan helppo. On hyvin vaikea toimia esimiehenä organisaatiossa, josta itseläkään ei ole kovin selkeää kuvaa. Esimiehet ovat kuitenkin se linkki uuden organisaation johdon ja työntekijöiden välillä. Ja jos informaatio ei kulje, niin jokainen organisaation taso kärsii siitä.

Kuten Salminen (1995: 112) toteaa, muuttuvassa yhteiskunnassa tarvitaan muuttuvaa johtajuutta. Esimiesten kouluttaminen ja valmentaminen muutoksen johtamiseen ja toteuttamiseen on ensisijaisen tärkeää, jotta muutos onnistuisi kunnolla. Henkilöstölle täytyy luoda tunne siitä, että heitä kuunnellaan ja heidän asioistaan huolehditaan myös jatkossa. Jos iso osa esimiehistä tuntee jääneensä päätöksenteon ja vaikuttamismahdollisuuksien ulkopuolelle, niin miten he voisivat kannustaa ja motivoida omia alaisiaan?

Valitettavasti tutkimuksessa ei kysytty sitä, miten paljon esimiehiä on valmennettu muutokseen ja sen läpiviemiseen tai sitä, onko heitä koulutettu esimiestehtävään ylipäättään. On kuitenkin melko selvää, että esimiesten vastausten perusteella lisäkoulutus ei ainakaan olisi ollut pahitteeksi.

Kunnilla on yhteiselo takanaan nyt hiukan reilu kaksi vuotta. Uudessa yhteisessä kaupungissa aletaan pikku hiljaa olla siinä vaiheessa, että henkilöstö alkaa sopeutumaan uuteen muuttuneeseen organisaatioon ja työympäristöön. Riippumatta siitä, mitä lainsäädäntö sanoo, henkilöstön asema ja osallistuminen voidaan turvata vain aktiivisella henkilöstöpolitiikalla ja hyvällä henkilöstöjohtamisella.

6.3. Jatkotutkimuksen aiheita

Paras-uudistukset tulevat tavalla tai toisella jatkumaan myös tulevaisuudessa. Kuntaliitosten lisäksi uudistuksia tehdään palveluiden järjestämiskäytännöissä mm. uusia yhteistoiminta-alueita muodostamalla. Suomen hallitus on antanut eduskunnalle lakiesityksen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen kehittämisestä vuosina 2011–2014 (HE 328/2010) 14.1.2011. Lain on tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian ja olla voimassa vuoden 2014 loppuun. Lakiesityksen mukaan valtioneuvosto voisi velvoittaa kunnat liittymään sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueeseen vuoden 2013 alusta lähtien, jos kunta ei täytä puitelain asettamaa noin 20 000 asukkaan vähimmäisvaatimusta. 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimus koskisi kaikkia sosiaalihuollon palveluja lukuun ottamatta lasten päivähoitoa. Aikaa suunnitelmien tekemiseen olisi lain mukaan elokuun 2011 loppuun saakka. Siihen mennessä tulisi tehdä myös päätös siitä, mitkä sosiaalihuollon tehtävät yhteistoiminta-alueelle siirretään sekä siitä, milloin ne siirtyvät yhteistoiminta-alueen hoidettaviksi. (Valtiovarainministeriö 2010, He 328/2010).

Tämä tutkimus keskittyi ainoastaan yhteen toteutettuun kuntaliitokseen, jossa kolme kuntaa liittyi yhteen. Tässäkin liitoksessa tuntuisi olleen haasteita ja vaikeuksia sovittaa erilaisia toimintoja ja palveluita yhteen. Mielenkiintoista olisikin tutkia kuntaliitosta, jossa yhteen liittyy tai on liittynyt vielä useampia kuntia, kuten esimerkiksi Salon seudulla vuonna 2009 toteutettu 10 kunnan yhdistyminen. Olisi kiinnostavaa tietää, millaiset vaikutusmahdollisuudet henkilöstöllä on ollut näin suuressa organisaatiomuutoksessa.

Jatkuva kuntakentän muutos ja palvelurakenteiden muuttuminen takaavat sen, että haasteellisia tutkimusaiheita riittää myös jatkossa. Henkilöstön hyvinvointi on tutkimuskohde, josta itse olen kiinnostunut. Mielenkiintoista voisi olla toteuttaa tutkimus siitä, miten jatkuvasti muuttuva sosiaali- ja terveysalan toimintaympäristö vaikuttaa henkilöstön jaksamiseen ja hyvinvointiin.

Muutaman vuoden kuluttua ollaan tilanteessa, jossa kunta- ja palvelurakenneuudistusta koskevan lain määrittelemä viiden vuoden irtisanomissuoja-aika alkaa olla loppuillaan. Olisi mielenkiintoista tietää, aiheuttaako irtisanomissuojan päätyminen jonkinlaisen ”irtisanomisbuumin” vai onko organisaatiossa sellainen tilanne, että kaikille löytyy varmasti töitä myös määräajan päätyttyä. Kuntatyönantajan ja elinkeinoelämän keskusliiton yhteisenä pyrkimyksenä on poistaa kunta- ja palvelurakenneuudistusta koskevasta lainsäädännöstä henkilöstön työsuhteet turvaava pykälä. Jos tämä muutos menee läpi, tulee se varmasti muuttamaan henkilöstön suhtautumista kuntaliitoksiin vieläkin kielteisemmäksi.

LÄHDELUETTELO

- Alasoini, Tuomo & Tuula Mikola-Lahnalampi (1995). Suora osallistuminen metalliteollisuudessa ja pankkitoiminnassa. Työmarkkinajärjestöjen edustajien näkemyksiä. Työpoliittinen tutkimus nro 92. Helsinki: Työministeriö.
- Appelbaum Steven H, Danielle Hébert & Sylvie Leroux (1999). Empowerment: power, culture and leadership, a strategy or fad for the millennium? *Journal of workplace learning: employee counseling today* 11: 7, 233–254.
- Aronen Kauko (2010). Esipuhe. Teoksessa: Matkalla kohti suuruuden ekonomiaa. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 3. Toim. Heikki Helin, Olavi Kallio, Pentti Meklin, Jari Tammi & Jarmo Vakkuri. Helsinki: Kuntatalon paino.
- Asukasesite (2007). Yksi kunta vai tiivistyvä yhteistyö. Julkinen tiedote.
- Efeko (2006). Kunnat ja palvelut murroksessa. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen johtaminen. Loimaa: Priimus paino Oy.
- Ekuri, Jouni (2005). Kuntatyönantajilta odotetaan valmiutta muutoksiin. *Kuntalehti* 5/2005, 3.
- Farnham David, Annie Hondeghem & Sylvia Horton.(2005). Staff Participation in the Public Services. Teoksessa: Staff Participation and Public Management Reform. Some International Comparisons, 54- 82. Toim. David Farnham, Annie Hondeghem & Sylvia Horton. Houndmills etc: Palgrave Macmillan.
- Geary, John & Keith Sisson (1994). Conceptualising Direct Participation in Organisational Change – The EPOC Project. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Ireland: Loughlinstown House, Shankill, Co.

HE 328/2010. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen kehittämistä vuosina 2011–2014.

Heikkilä-Laakso, Kristiina ja Jorma Heikkilä (1997). Innovatiivisuutta etsimässä: irtiotoa keskinkertaisuudesta. Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunta. Julkaisusarja B. Turku: Turun opettajankoulutuslaitos.

Heikkilä, Jorma ja Kristiina Heikkilä (2005). Voimaantuminen työyhteisön haasteena. Helsinki: WSOY.

Hyyryläinen, Esa (2001). Työelämän uusi sopimuksellisuus? Pohdintaa työntekijöiden ja viranhaltijoiden valtaistamisen eri muotojen rinnakkaisuudesta. Kunnallisteollinen aikakauskirja 3. Vammala: Vammalan kirjapaino Oy.

Hyyryläinen, Esa (2002). Linking competitive strategies with staff participation and involvement: some theoretical and methodological considerations. *Employee relations review* 21, 25–30.

Jalava, Urpo (2001). Esimiestyö – valmentaminen ja uudistuminen. Tampere: TammerPaino Oy.

JHL, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto (2005). Yhteistoiminnan osapuolet. Saatavana 1.3.2010: http://www.jhl.fi/sivu/jhl_www_359.

JHL, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto (2006). Palvelut muutoksessa. Saatavana 6.4.2009: https://www.jhl.fi/sivu/jhl_www_112.

JHL, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto (2007a). Henkilöstö osalliseksi kunta- ja palvelurakennemuutoksen kaikissa vaiheissa. Saatavana: https://www.jhl.fi/sivu/jhl_www_1915.

JHL, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto (2007b). Paras-opas. Henkilöstön asema ja edunvalvonta kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa. Helsinki: Yliopistopaino.

JHL, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto (2010). Yhteistoiminta. Saatavana 1.3.2010: http://www.jhl.fi/sivu/jhl_www_111.

Juntunen, Pekka, Jaana Leinonen, Lasse Oulasvirta, Jari Stenvall, Antti Syväjärvi, Aaro Tiilikainen & Hanna Vakkala (2009). Parasta nyt – Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen suunnitteluvaiheen loppuarviointi. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11. Helsinki: Edita Prima Oy.

Karlöf, Bengt. (1999). Johtamisen käsitteet ja mallit. Ekonomia-sarja. Porvoo: WSOY.

Koivuniemi, Tiina (2004). Henkilöstövoimavarojen moninaisuus, muutos ja johtaminen kuntasektorilla. Henkilöstötilinpäätöksillä ja kehittämishankkeilla hyvää henkilöstötyötä. Acta Universitatis Tamperencic 1000. Tampere: Tampereen yliopistopaino ,Oy Juvenes Print.

Kröger, Tarja & Kari-Pekka Tiitinen (2002). Työsopimuslaki 2001. Helsinki: Kauppa-kaari.

Kuntaliitto (2007). Kunta- ja palvelurakenneuudistus. Kunnat toteuttavat uudistuksen. 2. painos. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kuntaliitto (2008a). Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toimeenpano. Vauhdittamis-pääivän aineisto. Helsinki: Efeko Oy.

Kuntaliitto (2008b). Kunta- ja palvelurakenneuudistus. Saatavana 31.3 2011: <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/paras/Sivut/default.aspx>.

McGregor, Douglas (1960). *The human side of enterprise*. New York: McGraw-Hill Book company inc.

Meklin Pentti & Seppo Paatelainen (2006). Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron voimavarojen kokoamista ja yhdistämistä koskeva selvitys. Selvitysmiesten ehdotus perusteluineen. Saatavana 26.02.2010: http://www.seinajoki.fi/kuntaliitos2009/.selvitysmiesten_raportti_17.12.2006.html/8359.pdf.

Nakari, Risto (2009). Arttu-henkilöstökyselyn tilannekatsaus 24.3.2009. Saatavana 7.4.2009: http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;348;31540;148166;129938;129947;130032;144997;148348.

O'Connor, Carol A. (1993). Resistance: The Repercussions of Change. *Leadership & Organization Development Journal* 14: 6, 30–36.

Pekola-Sjöblom, Marianne (2008a). Paras-arviointitutkimusohjelma ARTTU. tutkimusmoduulit. Saatavana 7.4.2009: http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;348;31540;148166;129938;129947.

Pekola-Sjöblom, Marianne (2008b). Paras-arviointitutkimusohjelma ARTTU. Osahanke 3: henkilöstö. Saatavana 7.4.2009: http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;348;31540;148166;129938;129947;130032.

Pekola-Sjöblom Marianne (2009). Paras-arviointitutkimusohjelma ARTTU. Saatavana 7.4.2009: http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;348;31540;148166;129938.

Piipponen, Sirkka-Liisa (2009). Ajankohtaiset kuntaliitokset. Saatavana 7.4.2009: http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;348;4827;50631.

Piipponen, Sirkka-Liisa (2011). Luettelo kuntaliitoksista 2011-2013 ja meneillään olevista selvityksistä. Saatavana 31.3.2011: http://www.kuntaportaali.org/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;348;4827;50631.

Regalia, Ida (1995). Humanize Work and Increase Profitability? Direct participation in organisational change viewed by the social partners in Europe. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Ireland: Loughlinstown House, Shankill, Co.

Saipio, Heikki (2005). Kuntarakenneuudistus vaikuttaa henkilöstörakenteeseen. Kuntatyönantaja 5, 4–7.

Saipio, Heikki (2007). Henkilöstön asema kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa. Kuntatyönantaja 1, 6–8.

SAK (2007). Työmarkkinajärjestelmän taustaa. Saatavana 24.02.2010: <http://www.sak.fi/suomi/tyomarkkinat.jsp?location1=4&sl2=2&lang=fi&id=32470>.

SAK (2008). Työmarkkinat. Saatavana 25.02.2010: <http://www.sak.fi/suomi/tyomarkkinat.jsp?location1=4&sl2=1&lang=fi&id=32468>.

Salminen, Ari (1993). Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. Helsinki: Painatuskeskus Oy.

Salminen, Ari (1995). Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. 2. tarkastettu painos. Helsinki: Painatuskeskus Oy.

Salminen, Ari (2004). Julkisen toiminnan johtaminen: hallintotieteen perusteet. Helsinki: Edita.

Seinäjoen kaupunki (2009). Uusi Seinäjoki syntyy 1.1.2009. Saatavana 8.4.2009: http://www.seinajoki.fi/kuntaliitos2009/uusi_seinajoki_syntyy_1.1.2009.html.

- Siitonen, Juha & Heljä Robinson (1998). Empowerment: Links to Teachers' Professional Growth. In Erkkilä, R., Willman, A. & Syrjälä, L. (Eds.) Promoting teachers' personal and professional growth, 165–191. University of Oulu. Acta Universitatis Ouluensis, E 32. Oulu.
- Siitonen, Juha, Hannele Repola & Heljä Robinson (2002). Havahtuminen työhyvinvoinnin mahdollistamiseen. Empowerment-kulttuuri työhyvinvoinnin edistämiseksi -tutkimushankkeen tulosten esittelyä. Oulun yliopisto. Työtieteen laboratorion hankeraportteja No 16.
- Sisäasiainministeriö (2005). Kunta- ja palvelurakennemuutoksen mallit esillä Kuopiossa. Saatavana 31.3.2011: <http://polamk.fi/intermin/bulletin.nsf/webprint/A61B28DBAFE49C11C22570A700332E1C?OpenDocument>.
- Smith, Jane (1996). Empowering people. London: Gogan page.
- Stenvall, Jari & Petri Virtanen (2007). Muutosta johtamassa. Helsinki: Edita.
- Stenvall, Jari (2009a). Henkilöstövoimavarojen ja työyhteisön johtaminen. Saatavana 6.4.2009: <http://www.ulapland.fi/files/20050114124042.ppt>.
- Stenvall, Jari (2009b). Muutos prosessina. Saatavana 31.3.2011: http://www.paijathame.fi/easydata/customers/paijathame/files/paketti/seminaarit/kp_2009k_stenvall/toimintakulttuurin_ja_rakennemuutosten.pdf.
- Temmes, Markku (1991). Julkinen johtaminen. Helsinki: VAPK-kustannus.
- Turun ammattopistosäätiö (2007). Työpaikkakouluttaja 3. Työpaikkakouluttajan käsikirja. Saatavana 6.4.2009: <http://www.taos.fi/yleista/ohjeet/Tyopaikkakouluttaja3.doc>.

Valtiovarainministeriö (2005). Peruspalveluministerityöryhmä linjasi kunta- ja palvelurakenneuudistushankkeen aluevaiheen yleiset periaatteet. Valtiovarainministeriön tiedote. Saatavana 17.1.2009: <http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/Pages/1231F73D8C34E7DCC225708B0021493C>.

Valtiovarainministeriö (2008). Kunta- ja palvelurakenneuudistus. Saatavana 6.4.2009: http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/025_paras/index.jsp.

Viitala, Riitta (2006). Henkilöstöjohtaminen. Helsinki: Edita Prima Oy.

Viitala, Riitta (2007). Henkilöstöjohtaminen: strateginen kilpailutekijä. Helsinki: Edita Prima Oy.

Virtanen, Turo (2005). Finland: Catchall Systems, Developing Practices. In: Staff Participation and Public Management Reform. Some International Comparisons, 143–155. Eds. David Farnham, Annie Hondeghem & Sylvia Horton. Houndmills etc: Palgrave Macmillan.

LIITTEET

Liite 1. Kysely henkilöstön asemasta kuntaliitoksessa

Kyselylomake

1) Työskentelitkö ennen kuntaliitosta Seinäjoella, Nurmossa vai Ylistarossa?

- Seinäjoella
- Nurmossa
- Ylistarossa

2) Mikä on sukupuolesi?

- Nainen
- Mies

3) Minkä ikäinen olet?

- Alle 30 vuotias
- 30 - 39 vuotias
- 40 - 49 vuotias
- 50 - 59 vuotias
- Yli 59 vuotias

4) Mikä on ammattikoulutuksesi? Valitse suorittamasi ylin taso.

- Ei ammatillista tutkintoa
- Ammatillinen perustutkinto (esim. ammattioppilaitos, kauppakoulu)
- Ammattitutkinto tai erikoisammattitutkinto
- Opistotason tutkinto (esim. tekninen opisto, kauppaopisto)
- Alempi korkeakoulututkinto (Yliopisto tai amk)
- Ylempi korkeakoulututkinto (yliopisto tai amk)
- Muu, mikä

5) Millä toimialalla työskentelet?

- Sosiaali- ja terveystoimi
- Sivistystoimi

- Tekninen toimi
- Kunnan yleishallinnossa

6) Työskenteletkö esimiesasemassa?

- Kyllä
- En

7) Toimitko tällä hetkellä Seinäjoen kaupunginvaltuustossa tai kaupunginhallituksessa?

- Kyllä
- En

8) Oletko ammattiliiton jäsen?

- Kyllä
- En

9) Kuinka aktiivisesti toimit oman ammattiliittosi osastossa/yhdistyksessä?

- Aktiivisesti
- Jonkin verran
- En lainkaan

10) Olitko kuntaliitoksen valmistelun tai toteutuksen aikaan oman ammattiyhdistyksesi/-osastosi luottamusmies?

- Kyllä
- En

11) Saitko mielestäsi luottamusmiehenä/pääluottamusmiehenä olla tarpeeksi mukana kuntaliitoksen valmisteluvaiheessa?

- Kyllä
- Ei

12) Saitko mielestäsi luottamusmiehenä/pääluottamusmiehenä olla tarpeeksi mukana kuntaliitoksen toteutusvaiheessa?

- Kyllä
- Ei

13) Olitko ennen kuntaliitosta vakituksessa vai määräaikaisessa työsuhteessa?

- Vakituksessa (toistaiseksi voimassa olevassa) työsuhteessa
- Määräaikaisessa työsuhteessa

14) Oletko tällä hetkellä vakituksessa vai määräaikaisessa työsuhteessa?

- Vakituksessa työsuhteessa
- Määräaikaisessa työsuhteessa

15) Vaikuttiko kuntaliitos sinun työnkuvaasi?

- Työnkuvani pysyi täysin samana
- Työnkuvani muuttui jonkin verran
- Työnkuvani muuttui oleellisesti
- En osaa arvioida

16) Miten sinut on perehdytty uusiin muuttuneisiin tehtäviin?

- Erittäin hyvin
- Melko hyvin
- Ei hyvin eikä huonosti
- Melko huonosti
- Erittäin huonosti

17) Oletko saanut kuntaliitoksen jälkeen sinulle tarpeellista koulutusta enemmän vai vähemmän kuin ennen kuntaliitosta?

- Paljon enemmän
- Jonkin verran enemmän
- Yhtä paljon
- Jonkin verran vähemmän
- Paljon vähemmän

18) Vaihtuiko työsi sijoituspaikka kuntaliitoksen vuoksi?

- Kyllä
- Ei

19) Onko palkkojen harmonisointi tehty oman ammattiryhmäsi osalta?

- Harmonisointi on tehty
- Harmonisointi on meneillään
- Harmonisointi tullaan tekemään myöhemmin
- Harmonisointia ei tehdä lainkaan
- En osaa sanoa

20) Miten kuntaliitos onnistui mielestäsi kaiken kaikkiaan?

- Erittäin hyvin
- Melko hyvin
- Ei hyvin eikä huonosti
- Melko huonosti
- Erittäin huonosti

21) Koetko, että mielipidettäsi kuunneltiin kuntaliitosta valmisteltaessa?

- Kyllä, aivan riittävästi
- Jonkin verran
- Ei lainkaan

22) Koetko, että mielipidettäsi kuunneltiin kuntaliitosta toteutettaessa?

- Kyllä, aivan riittävästi
- Jonkin verran
- Ei lainkaan

23) Koetko, että työnantaja tiedotti henkilökunnalle riittävästi kuntaliitosprosessin aikana?

- Kyllä, aivan riittävästi
- Melko riittävästi
- Jonkin verran
- Melko vähän
- En saanut lainkaan tietoa työnantajalta

24) Koetko, että sait riittävästi tietoa kuntaliitosprosessin aikana omalta ammattiliitoltasi?

- Kyllä, täysin riittävästi
- Melko paljon
- Jonkin verran
- Melko vähän
- En saanut lainkaan tietoa omalta ammattiliitoltani

25) Kuinka kuntaliitos mielestäsi suunniteltiin ja toteutettiin?

- Virkamieslähtöisesti
- Henkilöstölähtöisesti
- Kuntalaislähtöisesti
- Päättäjälähtöisesti (valtuusto, hallitus)
- Yhteistyössä kaikkien tahojen kanssa
- En osaa arvioida

26) Olisitko halunnut vaikuttaa enemmän kuntaliitosta koskevaan päätöksentekoon?

- Kyllä, miten
- Ei

27) Koitko epävarmuutta työpaikkasi puolesta kuntaliitosprosessin aikana?

- Paljon
- Jonkin verran
- Vähän
- En lainkaan

28) Kuinka kuntaliitosprosessi vaikutti työhön sitoutumiseesi?

	1	2	3	4	5	
Positiivisesti	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Negatiivisesti

29) Koetko tällä hetkellä epävarmuutta työpaikkasi puolesta?

- Paljon
- Jonkin verran
- Vähän
- En lainkaan

30) Miksi koet epävarmuutta työpaikkasi puolesta?

- Työtehtäväni eivät ole vakiintuneet
- Työpaikallani ei ole sitouduttu muutokseen
- Työpaikkani yleinen ilmapiiri on epävarma
- En usko, että meille kaikille riittää töitä
- Kunnan taloudellinen tilanne on huono
- Muu syy, mikä?

31) Olitko henkilökohtaisesti sitoutunut kuntaliitoksen mukanaan tuomiin muutoksiin?

- Erittäin sitoutunut
- Melko sitoutunut
- Varsin vähän sitoutunut
- En lainkaan sitoutunut
- en osaa arvioida

32) Olivatko työyhteisösi jäsenet sitoutuneita kuntaliitoksen mukanaan tuomiin muutoksiin?

- Erittäin sitoutunut
- Melko sitoutunut
- Varsin vähän sitoutunut
- En lainkaan sitoutunut
- En osaa arvioida

33) Miten kuntien johto oli sitoutunut kuntaliitoksen mukanaan tuomiin muutoksiin?

- Erittäin sitoutunut
- Melko sitoutunut
- Varsin vähän sitoutunut
- Ei lainkaan sitoutunut
- En osaa arvioida

34) Miten kuntaliitos on vaikuttanut palveluiden saatavuuteen Seinäjoella?

- Parantanut selvästi
- Parantanut jonkin verran
- Ei vaikuttanut mitenkään
- Huonontanut jonkin verran
- Huonontanut selvästi
- En osaa arvioida

35) Muuttuiko esimiehesi johtamistyyli kuntaliitosprosessin aikana?

- Kyllä
- Ei

36) Miten esimiehesi johtamistyyli muuttui?

- Paremmaksi
- Huonommaksi