

KUUMA -parlamentin seminaari 8.5.2007

1. LAAJAN EDUNVALVONNAN KONSEPTI JA TYÖELÄMÄN MUUTOKSEN HALLINTA

KTV muotoili 80- ja 90-lukujen taitteessa edunvalvontanäkemystään niin, että perinteisten työ- ja palkkaehtojen rinnalle edunvalvonnan kohteeksi nousivat työn sisällöt sekä laajemmin työelämän laatu ja työelämän muutoksen hallinta. Uuden ns. laajan edunvalvonnan konseptin perustelut tulivat ensivaiheessa tavoitteesta parantaa työelämän laatua, myöhemmin, erityisesti lamavuosina uutta edunvalvontanäkemystä perusteltiin kuntien kilpailukyvyyn ja sitä kautta kunnallisen työsuhteturvan takaamisella. 90-luvun loppupuolella laajan edunvalvonnan perusteluja haettiin myös palkkapolitiikan alueelta: uskottiin, että taloudellisesti vahva työnantajajaksikko kykenisi ottamaan käyttöön ja kehittämään uusia kannustavia pakkausjärjestelmiä.

Uudella edunvalvontanäkemyksellään KTV otti aktiivisesti vastuun tuotannon tulosten jakamisen lisäksi niiden syntymisestä.

Laajan edunvalvontakonseptin keskeisimpiä työvälineitä olivat uutta edunvalvontatuotetta vastaava toimitsijaosaaminen, jota liitossa alettiin määrätietoisesti kehittää. Myös kunnallista sopimusjärjestelmää uudistettiin. 1993 uudistettiin sekä pääsopimus että yleissopimus. Näin mahdollistettiin nykykriteereinkin laaja paikallinen sopiminen ja yhteistoiminnan entistä sitovampi ja tarvittaessa paikalliset erityistarpeet mahdollistava organisointi. Uudessa yleissopimuksessa yhteistoiminnan perustelut ja tavoite johdettiin entistä selvemmin organisaation tuloksellisuuden ja kilpailukyvyyn tavoitteista. Yhteistoiminnan perusteluna, ei enää edes työntekijäpuolella nähty ajatusta, että yhteiskunnallisen demokratian on laajennuttava myös työelämän alueelle, jotta voidaan puhua aidosti demokraattisesta yhteiskunnasta. Tällainen lineaarinen demokratiakonsepti oli elähdyttänyt vielä työpaikkademokratiajärjestelmän kehittäjiä.

Ammattiliittojen edunvalvontanäkemyksissä ja kunnallisessa työmarkkinajärjestelmässä tehtiin muutoksia, jotka korostivat aiemman vastakkainasettelun sijasta työmarkkinaosapuolten yhteisiä etuja ja niiden pohjalle rakentuvaa yhteistoiminnan tarvetta. Muutokset olivat paitsi kulttuurisesti merkittäviä myös käytännön edunvalvonnan vaikutuksilta kouriintuntuvia – niin kuin erityisesti lamavuodet ja laman jälkihoito osoittivat.

Uudistukset tehtiin siis laman kynnyksellä, niinpä uusia välineitä jouduttiin käyttämään ankeissa olosuhteissa eri tavalla ja osin eri tarkoituksiin kuin niitä rakennettaessa suunniteltiin. Silti ne ovat käyttökelpoisia välineitä myös siinä muutostyössä, jota nyt mm. kunta- ja palvelurakenne uudistus -otsikon alla tehdään.

2. KUNTA- JA PALVELURAKENNEUUDISTUKSEN TAVOITEET LIITON EDUNVALVONTAKONSEPTISTA ARVIOIDEN

Kunta- ja palvelurakenne uudistusta koskevan puitelain tavoite on vahvistaa kuntarakennetta yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Tapauksissa, joissa kuntaliitokset eivät ole mahdollisia tai riittäviä, palvelurakenteita pyritään vahvistamaan kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa.

Näkemyksenämme mukaan näin luodaan taloudellisesti ja toiminnallisesti nykyistä vahvempia kunta- ja työnantajayksiköjä, jotka pystyvät takaamaan parempaa työsuhdeturvaa, investoimaan henkilöstön osaamiseen ja työn sisältöihin osana toiminnan tuloksellisuuden ja työelämän laadun parantamista.

Yleisesti ottaen liiton kanta kuntajaotuksen muuttamiseen ja ylikunnallisen yhteistyön organisointiin on myönteinen, samoin omien tuotantotapojen ja työorganisaatioiden kehittämiseen.

Tuottavuuden parantaminen on yksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksen tärkeimmistä ellei tärkein tavoite. Myös meidän näkemyksemme mukaan kunnallisen toiminnan tuloksellisuutta on kehitettävä, mutta me haluamme ehdottomasti olla muka siinä prosessissa, jossa toiminnan tuloksellisuuden arvioinnin käsitteistä ja arviointijärjestelmistä sovitaan ja siinä työssä, jossa sitten toiminnan tuloksellisuuden arvioinnin pohjalta vedetään johtopäätöksiä toiminnan suuntaamisesta ja sen edelleen kehittämisestä.

Palvelutuotantotapojen kehittäminen niiltä osin, kun se tähtää ostopalvelujen mekaaniseen lisäämiseen, saa liitolta jo tavoitteena kriittisemmän arvioin. Ostopalvelutapauksissa vaarantuu edunvalvontaorganisaation näkökulmasta perusasiat: palkkauksen taso, eläke-edut ja työsuhdeturva.

Vaikka kunta- ja palvelurakenneuudistuksen tavoitteet voittopuolisesti saavat myös JHL:n tuen, muutosprosessin onnistuneessa organisoinnissa ja toteutuksessa liitto haluaa olla työpaikka- ja järjestöaktiiveineen vahvasti mukana.

3. ONNISTUNEEN MUUTOSPROSESSIN EHDOSTA

Henkilöstön näkökulmasta onnistunut muutos edellyttää ymmärrettyjä ja oikeutetuiksi koettuja tavoitteita, osallisuutta tavoitteiden määrittelyyn ja niiden toteuttamiseen sekä prosessia, jossa kyetään yhdistämään välttämättömät muutokset henkilöstön perusturvallisuuden ja henkilökohtaisen kasvun tarpeisiin.

Kunta- ja palvelurakenneuudistusta ohjaava normipohja tarjoaa onnistuneelle muutokselle kohtuullisen hyvät edellytykset. Puitelaki luo tietenkin kunnille juridisen puitteen muutostavoitteiden täsmentämiseen ja muutostyön organisointiin, mutta se luo normiperustan myös henkilöstön osallisuudelle. Nämä, yhdistettynä viiden vuoden irtisanomissuojaan, luovat perusturvallisuuden tunteen henkilöstöön.

Henkilöstön asemaa säännellään puitelain 13 § ja kuntajakolain uudessa 13 §.

Puitelaissa todetaan, että lain tarkoittamat uudelleenjärjestelyt, kuntaliitoksista ylikunnallisen yhteistyön organisointiin ja näihin liittyvä **valmistelu** on toteutettava yhteistoiminnassa kuntien henkilöstöedustajien kanssa.

Uudelleen järjestelyistä, jotka johtavat työnantajan vaihdostilanteeseen, todetaan, että ne katsotaan liikkeenluovutuksiksi, joissa henkilöstö siirtyy uuden työnantajan palvelukseen entisin ehdoin niin, että vanhan työnantajan tilalle tulee uusi työnantaja, jolle siirtyvät palvelussuhteisiin liittyvät velvollisuudet ja oikeudet.

Sekä puitelaissa että kuntajakolaissa säädetään, ettei työnantajalla ole oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta tuotannollisin tai taloudellisin perustein toiminnan uudelleen järjestelytilanteissa tai vuosien 2008–2013 alusta voimaantulevissa kuntajaon muutoksissa.

Sen lisäksi, mitä puitelaki ja laki kuntajaotuksen muuttamisesta säättävät yhteistoiminnasta, kunnat ovat luonnollisesti veloitettuja noudattamaan voimassa olevan yleissopimuksen ja sen pohjalta mahdollisesti tehtyjen paikallisten yhteistoimintasopimusten määräyksiä yhteistoiminnasta. Yleissopimuksen korvaa 1.9.2007 voimaantuleva kuntien yt-laki. Se määrittelee yhteistoiminnan vähimmäistason niin, että yhteistoiminnassa on käsiteltävä ainakin asiat, jotka koskevat henkilöstön asemaan merkittävästi vaikuttavia muutoksia työn organisoinnissa, kunnan palvelurakenteessa, kuntajaossa tai kuntien välisessä yhteistyössä. Uuden yt-lain mukaan yhteistoiminnassa on käsiteltävä myös palvelujen uudelleen järjestämisen periaatteita, jos asialla voi olla henkilöstövaikutuksia, kuten ulkopuolisen työvoiman käyttöä tai liikkeenluovutusta.

Osallisuuden ja turvallisuuden lisäksi onnistunut muutos tarjoaa henkilöstölle vielä **henkilökohtaisen kasvun tai kehittymisen mahdollisuuden.**

Kunta- ja palvelurakenneuudistus asettaa, niin kun edellä todettiin, kunnallisten palvelujen tuottavuuden noston yhdeksi tärkeimmistä tavoitteistaan. Tässä tarkoituksessa puitelaki nostaa arvioinnin ja kehittämisen kohteeksi kuntien henkilöstövoimavarojen riittävyyden ja niiden kehittämisen. Kunnilta edellytetään toimeenpanosuunnitelmaa mm. juuri henkilöstövoimavarojen kohdentamiseksi ja kehittämiseksi.

Tuloksellisuuden parantamiseen tähtäävä kehittämistyö tulee epäilemättä käynnistämään keskustelun kuntien työvoimatarpeesta ja henkilöstöltä edellytettävältä osaamiselta. Puitelain takaama viiden vuoden työsuhteturva kannattaisi käyttää niin, että ne henkilö- tai henkilöstöryhmät, joiden osaamiselle ei tulevaisuudessa arvella olevan käyttöä, otettaisiin erityisten, yksilöllisten koulutustoimien kohteeksi. Näin myös koulutuksen keinoin luotaisiin muutosturva niille, joiden työmarkkina-asema uhkaa viiden vuoden jälkeen muodostua kaikkein epävarmimmaksi.

Kunnallinen työmarkkinalaitos ja pääsopijajärjestöt ovat yhdessä korostaneet palvelu- ja henkilöstöstrategian merkitystä henkilöstövoimavarojen kehittämisen ja muutosjohtamisen välineenä. Ne ovat suositelleet henkilöstöstrategioiden laatimista sekä kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa muotoutuviin uusiin työnantajajaksiköihin että palveluajatustaan uudelleenmuotoileviin vanhoihin työnantajajaksiköihin.

Hyvä henkilöstöstrategia rakentuu mielestäni neljästä ulottuvuudesta.

1. Se kirkastaa ja konkretisoi palvelustrategian sekä siitä johdetut tavoitteet. Erityisesti muutostilanteessa se perustelee muutoksen välttämättömyyden ja valittujen toimenpiteiden sekä muutostarpeen yhteensopivuuden.
2. Se luo henkilöstölle osallisuuden edellytykset (kyvyt, taidot, yhteistoimintakäytännöt) organisaation strategiatyöhön ja ylipäättään muutoksen hallintaan.
3. Se varmistaa, että henkilöstöllä on (uuden) strategian edellyttämät kyvyt ja taidot.
4. Se varmistaa, että henkilöstö on motivoitunut tavoittelemaan sovittuja tuloksia.
5. Se luo systemaattisen tavan arvioida syntyneitä tuloksia.
6. Se kuvaa, miten organisaatiot ja yksilöt oppivat arvointoinformaatioista.

Henkilöstöstrategia konkretisoituu kehityskeskustelujen, oppimiskartoitusten, palkkaus-, ja palkitsemisjärjestelmien, yhteistoimintakäytäntöjen jne. kautta käytännön henkilöstötyöksi.

Hyvä henkilöstöstrategia ja sen kanssa yhteensopivat henkilöstötyön käytännöt luovat organisaatioon dialogisuutta, lisäävät toiminnan ennustettavuutta ja sitä kautta henkilöstön perusturvallisuutta sekä toiminta- ja innovaatiokykyä vaikeissakin muutosprosesseissa.

Muutosprosessien työmarkkinapoliittisten vaikutusten hallinta on onnistuneen muutoksen välttämätön, muttei toki riittävä, ehto. Kunta- ja palvelurakennemuutoksessa paikallista työmarkkinajärjestelmää ja paikallisia työmarkkinaosapuolia työllistää yhdistyvien tai yhteistyötä tekevien kuntien palkkausjärjestelmien yhdistäminen, palkkatasojen harmonisointi, paikallisten työaikakäytäntöjen ja muiden paikallisten sopimusten harmonisointi. Näiden asioiden hoitoon meillä on vakiintuneet paikalliset neuvottelu- ja yhteistoimintajärjestelmät ja niissä osaavia työmarkkinatoimijoita. Toki näidenkin asioiden hoito edellyttää kykyä ja halua tehdä aitoa yhteistyötä sekä luovuutta soveltaa koeteltuja käytäntöjä uudessa tilanteessa ja uusissa rakenteissa; näin erityisesti edustuksellisessa yhteistoiminnan organisoinnissa, jossa sekä normipohjassa (laki yhteistoiminnasta kunnissa) että yhteistyöosapuolten kokoonpanossa (uudet kuntakokonaisuudet, erimuotoiset ylikunnalliset yhteistyöorganisaatiot) tapahtuu muutoksia.

Muutostyön työmarkkinapoliittisten vaikutusten hallinta kuuluu voittopuolisesti edustuksellisen yhteistoiminnan piiriin. Arkipäiväisemmin ja kattavammin henkilöstön osallisuus toteutuu kuitenkin muutoksen kohteena olevissa työyhteisöissä osana osallistavaa johtamistyötä.

Normistetussa yhteistoiminnassa yhteistyön näkökulma on usein rajatusti niissä asioissa, joiden suhteen normipohja edellyttää yhteistyötä. Normittamattomassa, osallistavien johtamiskäytäntöjen kautta toteutuvassa yhteistoiminnassa yhteistyötä tehdään kaikissa niissä asioissa, jotka jompikumpi yhteistyön osapuoli kokee tärkeäksi. Työelämäntutkija Satu Kalliola on kuvannut asiaa tyylikkäästi näin: ”Henkilöstön kannalta yhteistoiminnan ydin on toteutuneissa vaikutusmahdollisuuksissa. Hyvässä yhteistoimintakulttuurissa henkilöstölle turvataan vaikuttamismahdollisuus aina, kun suunnitellaan uutta ja valmistellaan päätöksentekoa. Silloin ei erikseen mietitä, koskeeko tämä tai tuo asia henkilöstöä. Kaikki asiat koskevat. Tältä kannalta katsottuna yhteistoiminnan toteutuminen on täysin sidoksissa toiminnan johtamiseen. Jos yhteistoiminta irrotetaan johtamisesta, olemme jälleen muodollisuuksien tiellä. Käytännön avain onkin osallistava johtaminen, joka ottaa henkilöstön voimavarat käyttöön ajan muutoshaasteisiin vastaamisessa.”

Onnistuneessa muutosprosessissa toteutuu henkilöstön osallisuus, perusturvallisuus ja henkilökohtaisen kasvun mahdollisuus.

4. MYÖS HYVIN TOTEUTETTU MUUTOS NOSTATTA VASTARINTAA

Siitä huolimatta, että johto on muutostyötä organisoidessaan ottanut huomioon edellä mainitut näkökohdat, muutos tulee aina synnyttämään myös irrationaalisia tunnereaktioita – niilläkin, jotka hyväksyvät muutoksen tarpeellisuuden ja yhdessä määritellyt tavat toiminnan uudistamiseksi.

Arvostettu työyhteisövalmentaja Heimo Langinvainio on pohtinut muutosvastarintaa ja todennut mm. että ”Ihminen pyrkii turvallisuuteen ja riittävään mielihyvään luomalla ”mukavuusalueen” itselleen. Uudet vaatimukset uhkaavat saavutettua hyvinvointia ja käynnistävät mekanismit uhan torjumiseksi. Ulkoisten hallintayritysten lisäksi käynnistyvät sisäiset psykologiset puolustusmekanismit, mikä tapahtuu suurelta osin tiedostamattomasti.” Muutostyössä on varauduttava käsittelemään sosiaalista kuohuntaa tai muutosvastarintaa silloinkin, kun protestista tai kritiikistä näyttäisi puuttuvan rationaalinen kärki. Hyvällä valmentautumisella ja dialogisella otteella muutosvastarintaa voidaan oleellisesti vähentää, muttei kokonaan poistaa.