

Satu Kalliola ja Risto Nakari

Luku 5

TOIMINTATUTKIMUS JA KUNTIEN TYÖELÄMÄN MUUTOS

Johdanto

Kunnat ovat suomalaisen yhteiskunnan alueellisia ja hallinnollisia perusyksiköitä, joiden merkitys suomalaisen demokratian muotoutumiselle on ollut hyvin olennainen. Suomi jakautuu kuntiin, ja jokainen maan asukas on myös jonkun kunnan asukas. Kunnat ovatkin perusominaisuuksiltaan kaksijakoisia. Ne ovat sekä paikallisyhdyskuntia että paikallisella tasolla toimivia hallinto- ja palveluorganisaatioita. Paikallisyhdyskuntina kunnilla on omat osin fyysiseen ympäristöönsä ja elinkeinoihinsa liittyvät sosiaaliset ryhmänsä, historiansa, arvonsa ja kulttuurinsa. Paikallisyhdyskunnat muovaavat kuntia hallinto- ja palveluorganisaatioina, joille muutospaineita aiheuttavat myös Euroopan yhdentyminen osana globalisaatiokehitystä, tietoyhteiskuntakehitys sekä kansalaisyhteiskunnan ja osallisuuden uudet vaatimukset.

Tulkitessaan toimintaympäristönsä muutospaineita kunnat ovat käyttäneet monipuolisesti hyväksi myös tutkimusta. Kunnallisen päätöksenteon, kunnallistalouden ja edustuksellisen ja välittömän demokratian tutkimuksen lisäksi tarvitaan myös organisaatio- tutkimusta sekä johtamisen ja henkilöstötyön tutkimusta, koska kuntien toiminta perustuu mitä suurimmassa määrin niiden palveluksessa olevien ihmisten panokseen. 1980-luvun lopussa etenkin pääkaupunkiseudun kunnissa ennakoitiin työvoimapulaa. Samaan aikaan laajat kyselytutkimukset olivat osoittaneet, että kuntien palveluorganisaatiot toimivat hyvin byrokraattisesti ja ongelmia oli erityisesti henkilöstön työelämän laadussa ja esimiestyössä (Valtee 1987; Nakari 1988). Tutkimuksissa suositeltiin konkreettisia toimintatutkimuksia

kunnallisten työyhteisöjen muutoslogiikan tutkimiseksi ja johtamisen kehittämiseksi (Nakari 1988, 237).

Ongelmat olivat siten samansuuntaisia – vaikka eri syistä – kuin tälläkin hetkellä (Forma, Harkonmäki, Saari & Väänänen 2008): henkilöstön rekrytointi oli vaikeaa eikä kunnallisia töitä koettu houkutteleviksi. Tämän vuoksi kunta-alan etujärjestöt yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa pitivät tarpeellisena uudistaa kuntien henkilöstöpoliittisia käytäntöjä ja muokata kunnallisia työtehtäviä työelämän laadun kannalta mahdollisimman houkutteleviksi. Korkean työelämän laadun tavoittelu ei kunnissa kuitenkaan ole yksinkertaista: kuntalaisten palveluodotukset ovat aina suuremmat kuin mihin kunnilla on varaa, mikä tuo mukanaan jatkuvat tehokkuus- ja tuottavuuspaineet. Näihin paineisiin vastaamiseksi järjestöt olivat lähteneet kehittämään tuloksellisuusarviointia. Kunnallisen henkilöstön työelämän laadun ja palvelujen tuloksellisuuden edistämisen kaksoishaasteen ratkaisemiseksi kunta-alan järjestöt päättivät kokeilla toimintatutkimusta. Tutkimus toteutettiin vuosina 1991–1993 Tampereen yliopiston työelämän tutkimuskeskuksessa (Kasvio, Nakari, Kalliola, Kuula, Pesonen, Rajakaltio & Syvänen 1994). Toimintatutkimus tuli siten suomalaisiin yliopistoihin pitkälti yhteiskunnallisten ja erityisesti työelämän asettamien haasteiden välityksellä.

Organisaation tuloksellisuuden ja henkilöstön työelämän laadun keskinäinen tasapaino on olosuhteista toisiin uusiutuva kysymys, johon kaikkien johtamisjärjestelmien on jotenkin otettava kantaa. Asiasta on maassamme keskusteltu jatkuvasti 1990-luvun alun taloudellisen laman seurauksista alkaen – milloin työkyvyn nimellä, milloin työhyvinvointina, jaksamisena, tavoite-, tulos-, ikä-, muutos- tai strategisena henkilöstöjohtamisena. Samaa tasapainoa on tavoiteltu 1990-luvun puolivälistä lähtien erilaisissa kansallisissa työelämän kehittämisohjelmissa.

Viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana kunnissa tapahtuneet muutokset ovat vaikuttaneet niin kuntalaisiin, asiakkaisiin kuin henkilöstöönkin. Tässä luvussa pohdimme, mitä seurauksia näillä muutoksilla on ollut kuntien työelämälle, mitä mahdollisuuksia toimintatutkimuksella on vastata kuntien työelämän ongelmiin ja millaisiin haasteisiin sekä viralliset muutoksen ohjausideologiat että toimintatutkimus joutuvat parhaillaan käynnissä olevassa kuntien palvelurakennemuutoksessa.

Aluksi tarkastelemme kuntien työelämän muutosta ja siihen vaikuttaneita tekijöitä. Toiseksi analysoimme Työelämän tutkimuskeskuksessa vuonna 1991 alkanutta ja edelleen jatkuvaa kunnallisen palvelutoiminnan tuloksellisuuden ja työelämän laadun kehittämiseen pyrkivää toimintatutkimusta. Laatu-projektiksi nimetyn alun perin 13 kunnan hankkeen suunniteltiin alkavan työvoimapulan hengessä, mutta se käynnistyi ja päättyi taloudellisen laman ja säästöpainneiden oloissa 1993 (Kevätsalo 1990; Kasvio ym. 1994). Hankkeessa saadut hyvät käytännölliset tulokset, työelämän laadun parantuminen tutkimuskohteissa ja myös tuloksellisuusvaikutusten tuottaminen, johtivat projektin kehittämisotteen vakiinnuttamiseen Laatu-verkostona, joka toimii edelleen. Lopuksi pohdimme toimintatutkimuksen mahdollisuuksia kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa.

Kuntien muuttuva työelämä

Kuntien muuttuvaa työelämää voidaan tulkita julkisen sektorin harjoittaman hallinnon uudistuspolitiikan avulla (Kalliola & Nakari 2004, 8–11; ks. hallinnon uudistuspolitiikoista esim. Pollitt & Bouckaert 2000, 26). Kaikkia toimenpiteitä ja aloitteita, joilla valtionhallintoa ja paikallishallintoa on pyritty viime aikoina uudenaikaistamaan muuttuvan toimintaympäristön vaatimuksia vastaavasti, voidaan kutsua kokoavasti julkisen hallinnon modernisaatioksi. Naschold (1997) esittää paikallishallinnon modernisaation toteutuvan kolmella eri rintamalla: 1) organisaatioiden sisäistä toimintaa kehitetään uudistamalla esimerkiksi johtamis- ja budjetointijärjestelmiä ja työn organisointia, 2) paikallishallinnon demokratiaulottuvuutta kehitetään hallinnon hajautuksella (desentralisaatiolla) ja lisäämällä vuorovaikutusta poliittisten päättäjien, viranhaltijoiden ja kuntalaisten kesken ja 3) palvelujen asiakassuuntautuneisuutta ja taloudellisuutta pyritään tehostamaan ottamalla käyttöön markkinamaisia ratkaisuja. Nämä muutostyypit Naschold näkee ajoittuneen hyvinvointivaltion jälkeiseen aikaan. Ruotsissa hyvinvointivaltion muutostoimet sijoittuvat jo 1960-luvulle ja Suomessa 1980-luvun alkuun (Naschold 1995, 148–149). Maamme kuntien talouden ohjauksen muutoksia tutkineen Karilan (1998) jäsenyys konkretisoi osaltaan Nascholdin (1997) esittämiä modernisaatiosuuntauksia.

Karilan (mt., 59) mukaan vuodet 1980–1988 olivat edelleen hyvinvointivaltion laajentumisen aikaa, mutta tuolloin alettiin jo purkaa valtion keskitettyä ohjausta. Tämä tapahtui siirtämällä suuri osa palveluista kuntien vastuulle ja samalla lisäämällä niiden harkintavaltaa. Tämä merkitsi myöhemmin, talouden kriisivuosina, myös kipeiden priorisointipäätösten siirtämistä paikallistasolle (Pollitt & Bouckaert 2000, 222). Modernisaation käsitteistössä kysymys oli desentralisaatiosta.

Vuosia 1988–1992 Karila kuvaa edelleen hajautuksen ja säätelyn purun ajaksi, mutta myös kuntien hallinnon sisäisen uudistamisen, valtionosuusuudistuksen, vapaakuntakokeilun, budjetoinnin ja las-kentatoimen uudistuksen pohjustuksen sekä tulosjohtamisen ajaksi. Toimintatutkimuksellinen Laatu-projekti työskenteli useissa kohteissa rinnan näiden uudistusten kanssa.

Seuraava Karilan tunnistama yhtenäinen muutosjakso, vuodet 1992–1995, merkitsi puolestaan kustannussäästöjä synnyttävien rationalisointien ja markkinamekanismien hyväksikäyttämistä osana lasta selviämisen strategioita. Markkinamekanismit liikelaitoksineen, kilpailuttamisineen ja tilaaja–tuottaja -malleineen sekä myös palvelujen yksityistämispaineineen toi kuntiin anglosaksisesta maailmasta levinnyt uuden julkisjohtamisen (New Public Management, NPM) aalto. Havaittavissa oli merkkejä hyvinvointivaltion alasajosta, joka alkoi näkyä myös kansalaisten elämässä. Siten vuoteen 1993 ajoittunut Laatu-projektin päättymisen, tuloksista tehtävät johtopäätökset (1994) ja niitä seurannut verkostovaiheen käynnistyminen vuoden 1995 alussa tapahtuivat varsinaisina julkisen sektorin murrosvuosina.

Karilan tarkastelu päättyy vuoteen 1998, jolloin kuntien valtionosuuksien leikkaaminen jatkui edelleen ja uudeksi painopisteeksi nousivat kuntarakenteen muutokset. Näitä olivat esimerkiksi muutamat kuntaliitokset ja muutokset kuntayhtymien jäsenyyksissä sekä myös seutukunnat ja erilaiset alueelliset yhteenliittymät. Lisäksi vireillä oli erilaisia yksityisen palvelusektorin ja julkisen vallan yhteistyöjärjestelyjä ostopalvelusopimuksineen. Puhuttiin kolmannen sektorin roolista hyvinvointipalveluiden tuottajina.

Klausen ja Ståhlberg (1998) ovat tutkineet erilaisten NPM:sta juontuvien keinovalikoimien käyttöä Pohjoismaiden kuntasektoreille. Suomen kunnissa sovellukset olivat olleet vielä 1990-luvun loppu-

puolella hyvin vähäisiä verrattaessa tilannetta esimerkiksi Ruotsiin. Suomen kuntien muutosohjauksen perusjuonetta voisi vielä 1990-luvulla kuvailla pitkälti tulosjohtamiseen ja sen rakenteellisenä ratkaisuna vaihtuviin tulosityksiköihin kiinnittyneeksi.

Tilanne on tältä osin oleellisesti muuttunut 2000-luvulle tultaessa. Julkisen sektorin rakenteellisen ja toiminnallisen muutoksen taustalla on nyt yhä voimakkaammin uuden julkisjohtamisen lisäksi ajatussuunta, jota nimitetään uudeksi hallintatavaksi (governance). Hallintatavan käsite pyrkii kuvaamaan hallinnon ja hallitsemisen käsitteistä irtaantunutta julkisen, yksityisen ja usein myös ns. kolmannen sektorin toimijoiden ylisektoraalista toimintatapaa ja yhteistoiminnan muotoja (esim. Tiihonen 2004; Anttiroiko, Haveri, Karhu, Rynnänen & Siitonen 2005). Uusi hallintatapa kytkeytyy ennen kaikkea julkisen sektorin toiminnan suuntautumiseen entisestä hierarkkisesta ohjauksesta markkinasuuntautuneeseen toiminnan ohjaukseen. Koveneva taloudellinen kilpailu ja sitä kautta syntynyt yritysten tarve erilaisiin yhteistoiminnan muotoihin on korostanut verkostojen vastavuoroisuutta ja ”molemmat hyötyvät” -ajattelua.

Uusi hallintatapa on sopusoinnussa uuden julkisjohtamisen kanssa. NPM:llä pyritään nimenomaan kuntien johtamis- ja ohjausjärjestelmien mukauttamiseen yritysmaailmasta nousevien mallien mukaisiksi. Kilpailu ja kilpailuttaminen kuuluvat tällä hetkellä poliittisen päätöksenteon ydinsanastoon, ja ne esitetään usein itsestään selvänä mekanismina, joka tuottaa automaattisesti parempaa laadukkaasti ja tehokkaammin (ks. esim. Alasuutari 2006). Laadusta onkin muodostunut vahva organisaatioiden johtamisen väline. Jatkuva arviointi on merkinnyt erilaisten kyselyjen, mittaristojen ja muiden arviointi- ja seurantavälineiden käyttöä palveluprosessissa. Näillä menetelmillä pyritään kontrolloimaan palvelutuotantoa sen kaikilla ulottuvuuksilla aina materiaalinhankinnasta työvoiman ajankäyttöön asti.

Uuden hallintatavan ja NPM:n rinnalla kuntien toimintaympäristön muutos on viemässä uudelleen valtiojohtoisuuteen. Paikallista itsehallintoa varten syntyneiden kuntien historiasta on löydettävissä erilaisia autonomian ja valtiojohtoisuuden vaihteluita. Kun kunnista 1960- ja 1970-luvuilla tuli eräänlaisia valtion hyvinvointipolitiikan välittäjiä, joiden toimintaa valtio ohjasi tiukasti lainsäädännöllä ja valtionavulla, 1980- ja 1990-luvuilla uudessa poliittisessä ilmastossa

keskitettyä ohjausta alettiin tietoisesti purkaa. Taloudellisesta lamasta lähtien taloudelliset ongelmat ovat kuitenkin olleet kunnille jatkuva huolenaihe (Anttiroiko ym. 2005, 11–18). Kuntien ja muiden palvelujen tuottajien kunta- ja sektorirajat ylittävä yhteistyö, kuntien yhdistäminen seutukunniksi ja maakuntahallinnon uusi nousu voidaan tulkita voimavarojen yhdistämiseen pyrkivänä reagoitina itsenäisten kuntien kuormittumiseen. Tämän muutoksen taustalla on nähtävissä myös esimerkiksi Euroopan Unionin alueiden politiikka, joka edellyttää kunnilta alueellista yhteistoimintaa. Parhailleen käynnissä oleva kunta- ja palvelurakennemuutos on uusi askel valtiojohtoisuuteen. Niin sanotun PARAS-hankkeen keskeinen tavoite on turvata kunnallisten palveluiden saatavuus kuntien välisellä yhteistoiminnalla. Käytännössä yhteistoimintaa lisätään esimerkiksi kuntaliitoksilla tai muodostamalla sosiaali- ja terveystoimen yhteistoiminta-alueita. Taustalla on nähtävissä tehokkuusajattelu, jossa palvelujen tuottamisessa mittakaavaetujen oletetaan tuovan säästöjä ennen kaikkea henkilöstömenoissa.

Lisääntynyt autonomia yhdistettynä taloudellisiin ongelmiin johti kuntien eriytymiseen. Kun kunnat ovat saaneet aiempaa vapaammin päättää omasta palvelutasostaan, yhtenä seurauksena on ollut jako rikkaisiin ja köyhiin kuntiin sekä alueelliseen ja kuntakohtaiseen eriarvoisuuteen palveluissa. Taloudellisen erilaistumisen lisäksi kuntien henkilöstön työelämän laatu on heikentynyt 1990-luvun alusta lähtien (ks. esim. Nakari 2004; Lehto & Sutela 2004). Heikentyminen on kohdistunut erityisesti sosiaali- ja terveystoimeen ja siellä vanhustyöhön. Varsinkin vaikutusmahdollisuuksien ja työn mielekkyyden koetaan heikentyneen. Samalla henkilöstön työelämän laadultaan kunnat, toimialat ja työpaikat ovat erilaistuneet. Erot hyvien ja huonojen kuntien välillä ovat kasvaneet.

Verkostomaisesti monilla eri tasoilla toimivat kunnat tarvitsevat monenlaisia keinoja ja välineitä kuntalaisten ja muiden toimijoiden näkemysten kanavoimiseksi päätöksentekoaan varten. Kokonaistilanne edellyttää kuntien palveluksessa olevilta jatkuvaa uudistumishalua ja -kykyä. Viime vuosina kunnat ovatkin joutuneet aiempaa enemmän kiinnittämään huomiota henkilöstötyöhönsä samalla kun tuloksellisuus- ja työelämän laatupaineet ovat jatkuvasti tunnistettavissa.

Kokonaisuudessaan viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana kuntien muutosohjauksen mallit ovat olleet tehokkuutta ja rakenteellisia uudistuksia korostavia. Samalla muutosten toteutustapa on ollut voimakkaasti ylhäältä ohjattua ja rationaaliseen muutokseen uskovaa. Tämä on näkynyt myös kuntien henkilöstötyön strategioissa. Niillä ei ole juurikaan ollut toimintaa ohjaavaa merkitystä, vaan ne ovat jääneet retorisiksi tavoitelausemiksi (Tuomi & Viljanen 2008).

Laatu-projektin ja Laatu-verkoston toimintatutkimus

Toimintatutkimusta on monenlaista. Siksi sille on mahdollista esittää myös erilaisia juuria ja nimetä eri tutkijoita sen oppi-isiksi. Työelämän tutkijat ovat kuitenkin suhteellisen yksimielisiä siitä, että heidän alallaan toimintatutkimusta alettiin laajasti harrastaa Suomessa vasta 1980-luvun lopulla. Kimmokkeena pidetään Ruotsin 1980-luvun suurhanketta, *Ledning-Organisation-Medbestämmande* -ohjelmaa (LOM), jonka ensimmäiset suomalaiset versiot toteutettiin teollisuusyrityksissä muun muassa Työministeriön ja Johtamistaidon opiston Johtaminen-Organisaatio-Yhteistoiminta (JOY) -hankkeina (Kauppinen 1988; Juuti & Varjoranta 1993). Ruotsiakin merkittävämpi työelämän toimintatutkimuksen edelläkävijämaa on kuitenkin Norja, missä erilaisia työn organisointiin ja työelämän demokratisointiin liittyviä hankkeita on ollut jatkuvasti vireillä jo 1960-luvulta alkaen (Thorsrud & Emery 1964; 1969). Suomen on todettu 1960- ja 1970-luvuilla keskittyneen työelämän kehittämiskysymyksissä sopimustoiminnan ja lainsäädännön uudistuksiin (Alasoini & Ramstad 2007), mutta ajanjaksoa on kuvattu myös työmarkkinaosapuolten vastakkainasettelun ja monien lakkojen aikakaudeksi (Buhanist, Kasvio, Kauppinen & Lahtonen 1994; myös Koistinen 1999). Vastakkainasettelun ilmapiirissä eri osapuolten yhteistahtoa edellyttävät kokeilut ovat mahdottomia.

Kuntasektorilla työmarkkinaosapuolten väliset suhteet olivat kohtuullisen hyvät ja osapuolten välisiä yhteistä keskustelua käytiin muun muassa Kunnallisessa sopimusvaltuuskunnassa, joka oli kuntien johtamista, esimiestyötä ja työpaikkademokratiaa kartoittavien kyselytutkimusten toimeksiantaja. Kuntakentän toimijat pitivät arvokkaina

LOM-ajatuksia, joiden mukaan osallistuvien työyhteisöjen jäsenten oma kokemus ja näkemykset toimintansa tulevaisuuden suunnasta ovat ratkaisevan tärkeitä, usein jopa tärkeämpiä kuin etukäteen mietityt teoreettiset lähtökohdat tai organisaation johdon laatima muutossuunnitelma.

Laatu-projektin ja sitä seuranneen Laatu-verkoston toimintatutkimus on sovellutus laajasta tutkimusperinteestä. Keskeisimmin siihen ovat vaikuttaneet skandinaavinen – erityisesti LOM – toimintatutkimus, sosiotekninen Organizational Assessment -koulukunta ja Kurt Lewin.

Yksi keskeinen toimintatutkimuksen tyyppittely tehdään tutkijan ja tutkittavien suhteen perusteella. Tutkijaa tutkimuksen ainoana subjektina pitävä, tutkittavat aina objektin asemaan jättävä asiantuntijakeskeinen toimintatutkimus ei sovellu ihmisten osallistumisoikeuksia korostavaan aikakauteen. Niinpä nykyisin lähes kaikki toimintatutkimus kertoo olevansa osallistavaa (Participatory Action Research, PAR), jossa siinäkin on niin monta eri lähestymistapaa, että Reason ja Bradbury (2001) nimittävät niitä toimintatutkimusperheeksi. Yhteistä PAR-perheelle on toiminta- ja käytäntöorientoituneisuus yhdistettynä tutkijan ja tutkittavien yhteistyöhön jonkin muutosta kaipaavan asian parissa, toisin sanoen tutkija ja tutkittavat aloittavat tai kokeilevat yhdessä jotakin uutta toimintaa, jota ei ilman PAR-projektia olisi olemassa. Tässä luvussa toimintatutkimuksen yksi keskeinen määrittelijä on uusi toiminto, jota usein nimitetään ”interventioksi”. Yksinkertaisuuden vuoksi puhumme myös tutkimuskohteesta, tutkittavista ja tutkijoista, vaikka osallisuusperiaatteen vuoksi kysymyksessä on joukko samalla asialla olevia ”kanssatutkijoita” tai ”kanssatoimijoita”, koska Laatu-projektin toimintatutkimus kuului myös osallistavan toimintatutkimuksen perheeseen.

Laatu-projektin loppuraportissa päätymistä toimintatutkimukseen perusteltiin asetetun tutkimuskysymyksen vuoksi: Voiko palvelutoiminnan tuloksellisuutta kehittää niin, että työelämän laatu samalla paranee? (Kasvio ym. 1994, 37.) Näin ollen projekti sanoutui irti toimintatutkimuksesta ainoana ja oikeana mahdollisuutena työorganisaatioiden tutkimuksessa, ja valinta perusteltiin tutkimusmenetelmän soveltuvuudella.

Osallistavan toimintatutkimuksen monista suuntauksista Laatu-projekti edusti skandinaavista osallistujien kommunikaatioon ja tasa-arvoon perustuvaa demokraattista dialogia hyödyntävää menetelmää, jonka keskeiset toimintatutkimukselliset interventiot ovat erilaisten monitoimijaisien dialogifoorumeiden rakentaminen tutkimuskohteisiin. Näitä ovat tutkimuksen toteutusvastuuta kantavat kehittämissryhmät ja erityiset työkonferensseiksi kutsutut laajasti eri toimijatahoja hankkeeseen osallistavat tilaisuudet, joissa luodaan uutta toimintaa. Dialogifoorumeilla opetellaan noudattamaan demokraattisen dialogin periaatteita, jotta niitä voitaisiin myöhemmin soveltaa kaikessa toiminnassa (ks. demokraattisesta dialogista ja työkonferenssista Gustavsen 1992; 2001; Lehtonen 2004). Demokraattisen dialogin sääntöjen mukaan osallistumisoikeus perustuu kunkin asianosaisuuteen ja työkokemukseen. Siten LOM:n periaatteiden tuomisessa Suomen kuntiin on osaltaan kysymys myös kunnallisen työelämän demokratisointipyrkimyksestä, joka liittyy kuntien perinteisten johtamis- ja työnorganisointitapojen uudistamiseen.

Demokraattisen dialogin ja työkonferenssien uutta luovan mahdollisuuden rinnalle Laatu-projekti nosti muita toimintatutkimuksen perusteluja. Helliin (1993, 2) sekä Eldeniin ja Chisholmiin (1993, 24) tukeutuen projektissa nähtiin, että toiminnallinen tieto voidaan saada vain toiminnasta itsestään ja että erityisesti muutokseen tähtävä toiminta mahdollistaa uuden ja erilaisen tiedon. Kuitenkaan tätä lähtökohtaa ei haluttu omaksua niin pitkälle, että sitä olisi pidetty paradigmana. Sen sijaan omaksuttiin näkemys, että Laatu-projektissa toimintatutkimus sijoittuu uuden tieteellisen paradigman ja tutkimusmetodin väliin. (Kasvio ym. 1994, 37.) Kahden erilaisen toimintatutkimusotteen välimaastossa oleminen konkretisoitui selkeimmin projektin omaksumassa tavassa arvioida koko hankkeen tuloksia: toiminnallisia, käytäntöjä muuttaneita tuloksia ja niiden lisäksi tutkimustuloksia muutosten edellytyksistä ja esteistä.

LOM:n kommunikatiivisen ulottuvuuden korostaminen onkin jättänyt varjoonsa sen sosioteknisen perustan, jonka puolestaan Laatu-projekti korostaessaan prosessiarvioinnin merkitystä otti lähtökohdakseen. Tämä tapahtui näkemällä työorganisaatiot avoimina systeeminä, jotka etsivät ratkaisunsa ulkonaisiin paineisiin muuttamalla sisäistä suhdejärjestelmäänsä. Kysymyksessä on organisaation teknisen jär-

jestelmän (mikä kuntien palvelutuotannossa voidaan tulkita työn organisoinniksi) ja sosiaalisen järjestelmän (ihmisten välisen vuoro-vaikutuksen) välisen optimin etsintä. Toiminnan tuloksellisuuden ja toimijoiden työelämän laadun kannalta tämä merkitsee sitä, että molempiin voidaan vaikuttaa samoin keinoin. Sosioteknisistä sovellutuksista erityisesti Organizational Assessment -koulukunta (esim. Seashore, Lawler III, Mirvis & Cammann 1983) käyttää hyväkseen tätä ajatusta tuloksellisuuden ja työelämän laadun välisestä sidoksesta, joka LOM:n ohella keskeisesti vaikuttaa Laatu-projektin ja Laatu-verkoston peruselementteihin.

Laatu-projektissa omaksuttiin siten yhdeksi toimintatutkimuksen oppi-isäksi mainitun Lewinin (1947a; 1947b) malli toteuttaa kehittämishankkeita jatkuvien arviointivaiheiden kautta etenevinä toimintatutkimussykleinä. Usein toimintatutkimuksen lewiniläinen alku paikannetaan tekstiin ”Action research and minority problems” (Lewin 1948, alun perin 1946; Kalliola 1996). Tässä toimintatutkimuksen pioneerityössä interventio oli yhdyskuntatyöntekijöille suunnattu koulutustapahtuma tai työseminaari, jonka tarkoituksena oli vähentää rodullisia ja etnisiä ristiriitoja käytännön toiminnan tasolla. Intervention tarkoituksesta on löydettävissä Lewiniin liitettyä soveltavan tutkimuksen eetosta, jonka mukaan tieteen tulisi konkreettisesti auttaa ihmisiä heidän ongelmissaan. Seuraavaksi huomio kiinnittyy Lewinin kokeellisesta psykologiasta esimerkkiä ottavaan tutkimusasetelmaan. Rakentaessaan koulutusseminaarin toimintatapaa Lewin samalla muotoili sosiaalipsykologisen kenttäkokeen perusmallin, johon kuuluvat vertailuasetelma, lähtötilan kartoitus, kartoituksen perusteella suunniteltu interventio ja lopputilan mittaaminen. Klassisessa koemallissa tutkimuksen kohteena on aina siis myös organisaatio, jossa interventiota ei toteuteta. Tällä tavoin voidaan järjestelmällisesti pyrkiä erottelemaan interventiosta johtuvat vaikutukset niistä, jotka tapahtuisivat muutenkin. Painopiste on siten ainakin yhtä paljon muutoksen syissä kuin niiden seurauksissa.

Lewin kehitteli edelleen koemallin elementeistä toimintatutkimuksen spiraalin, johon sisältyy olennaisena vaiheena lopputilan mittauksen laajentaminen kokeillun muutoksen vaikutusten seurannaksi ja edelleen toiminnan mukauttamiseksi seurantatietoja vastavaksi. (Lewin 1948/1946, 205–206). Tässä ajattelussa muutosten

vaikutusten seuranta on olennaista – toivotut ja etenkin ei-toivotut vaikutukset tuovat esiin muutosten organisatorisista edellytyksistä seikkoja, joita ei esimerkiksi kysely- tai haastattelututkimuksella saisi esiin. Toimintatutkimuksen ohjelmalliseksi perustaksi joskus nimetyissä kirjoituksissaan Lewin (1947a, 19–24; 1947b, 150) määrittelee toimintatutkimuksen sosiaalisen toiminnan edellytysten ja vaikutusten vertailevaksi tutkimukseksi, joka johtaa uudelleenlaiseen sosiaaliseen toimintaan. Tätä on tulkittu niinkin, että sosiaalinen todellisuus tulee paremmin ymmärretyksi, kun tutkimus yhdistetään todellisessa elämässä tapahtuvaan, tai tietoisesti järjestettyyn, muutokseen ja sen tutkimiseen (Lewin 1948/1946, 202–203). Käytännön esimerkkinä voidaan ajatella, että työyhteisöjen jokapäiväistä toimintaa ohjaavan organisaatiokulttuurin perusolemus tulee esiin muutoksen voimasta, kun muutosta ryhdytään joko vastustamaan tai edistämään.

Laatu-projektin (1991–1993) ohjelmallinen, toimintatutkimuksellinen ydin on säilynyt perustaltaan ennallaan myös Laatu-verkoston aikana (1995–), vaikka kehittämisotetta on muokattu jatkuvasti arviointiin ja oppimiseen perustuen (Kalliola & Nakari 1999; Kalliola & Nakari 2004). Laatu-verkosto koostuu noin 25 yliopistojen, tutkimuslaitosten ja työmarkkinajärjestöjen tutkijasta ja kehittäjästä, jotka kokoontuvat säännöllisesti. Laajuudeltaan erilaisia hankkeita on vuosien varrella ollut yli 100.

Laatu-projektin hankkeet toteutettiin tiukasti työyhteisölähtöisesti, alhaalta ylös -menetelmällä. Projektin kokemukset kuitenkin osoittivat, että jatkuva kehittämistyö ja tulosten diffuusio edellyttävät kunnilta kehittämisstrategiaa, jossa alhaalta ylös -kehittämisote yhdistetään ylhäältä alas -kehittämisotteeseen. Samalla dialogifoorumien osallistujien määrä on laajentunut kattamaan niin asiakkaat, poliittiset päätöksentekijät kuin työmarkkinaosapuoletkin.

Kuntien muutosohjauksen mallit ja toimintatutkimus

Huolimatta kuntien työelämän laajoista muutoksista Laatu-projektin ja Laatu-verkoston kehittämissankkeiden tulokset ovat monelta osin hyviä (Kalliola & Nakari 2004, 105–109). Lähes kaikissa hankkeissa sekä henkilöstön työelämän laatu että toiminnan tuloksellisuus oli

parantunut. Suuressa osassa hankkeista oli nähtävissä myös jatkuvuutta: työyhteisön toimintatapojen kehittämisestä oli tullut osa työtä. Näille hyvillä tuloksilla vastapainona joukossa oli hankkeita, joissa toimintatutkimuksen edellyttämälle yhteistoiminnallisuudelle ei ollut mahdollisuuksia.

Kun osallistava toimintatutkimus on lähtökohdiltaan pitkälti vastakohta vallitseville muutosmalleille, arvioinnin (Kalliola & Nakari mt., 110–115) perusteella on löydettävissä konkreettisia onnistumisen ehtoja kunnallisessa kontekstissa. Ensimmäisenä ehtona on kohdetyöpaikkojen toimintaympäristön mallintaminen ja kunnan toimintakulttuurin tunnistaminen. Nämä ehdot liittyvät vaiheeseen, jolloin varsinaista kehittämistoimintaa ei ole vielä aloitettu. Mallintamisen avulla ovat paikannettavissa sekä keskeiset toimijat että yhteistoimintasuhteiden laatu. Vasta tällaisen tiedon perusteella on mahdollista miettiä, onko dialogisilla menetelmillä ylipäättään onnistumisen edellytyksiä.

Sekä hankkeissa toteutettujen ideoiden leviämisen että saatujen tulosten pysyvyyden kannalta on olennaista, että kehittämisprojektin aikana pystytään rajanylityksiin sekä horisontaalisessa että vertikaalisessa mielessä. Jotta tällaisia rajanylityksiä olisi mahdollista tehdä, edellytyksenä on keskeisten toimijoiden aito osallistuminen hankkeiden toteutukseen.

Rajanylitykset merkitsevät myös sitä, että hankkeiden on kytkeydyttävä paitsi yksittäiseen työpaikkaan myös asiakkuus-, palvelu- ja työprosesseihin. Tulosityksiköittäminen, joka jo sinällään on ollut samalla vahvistamassa professionaalisia rajoja, on käytännön tilanteissa ollut keskeinen syy tämän ehdon toteutumiselle.

Jotta hanke voisi toteuttaa rajojen ylityksiä ja asiakkuusprosesseja, sen on oltava strategisesti tärkeä. Strateginen lähtökohta hankkeelle mahdollistaa myös sen, että se ei hautaudu kunnissa vallitsevaan projektikaaokseen.

Kaiken onnistumisen takana on luonnollisesti johdon sitoutuminen. Yksittäisen työpaikan suorituskyvyn parantuminen vähänkin pidemmällä tähtäimellä ei ole mahdollista, elleivät kehittämisen kohteena ole kokonaiset työprosessit.

Laatu-verkoston arviointitutkimus (mt., 110–115) osoitti, että asiakkaiden ja kuntalaisten osallistuminen kehittämissankkeisiin on

keskeinen muutoksen aikaansaaja ja myös johdon sitouttaja. Samalla tavoin poliittisten päättäjien ja ammattijärjestöjen edustajien osallistumisella on merkittävä vaikutus hankkeiden onnistumiselle.

Toimintatutkimuksen mahdollisuudet kuntien uusissa haasteissa

Kunta- ja palvelurakennemuutos yhdessä NPM:stä ja uudesta hallintatavasta lähtevien muutosohjausmallien kanssa tekee kuntien työelämän muutoksista jatkuvia ja nopeatempoisia. Vallitseva muutoksen ohjausideologia korostaa lähinnä rakenteellisia ratkaisuja ja tuottavuutta. Toisena vastauskeinona kuntien muutostarpeisiin ovat olleet henkilöstön työelämän laatua ja toiminnan tuloksellisuutta etsivät tutkimusavusteiset kehittämishankkeet, joita valtio on 1990-luvun puolivälistä lähtien resursoinut eri ohjelmilla. Toimintatutkimuksellisissa hankkeissa pyrkimyksenä on ollut toteuttaa yhteistoiminnassa työorganisaatioiden toimintatavallisia uudistuksia. Nämä kaksi lähestymistapaa ovat olleet jo lähtökohdiltaan erilaisia.

Käynnissä olevan kunta- ja palvelurakennemuutuksen tavoitteena on paitsi palvelujen saatavuuden turvaaminen myös palvelujen laadun parantaminen ja demokratian lisääminen. Näihin tavoitteisiin pyritään lähinnä rakenteellisilla uudistuksilla ja mittakaavaetujen kautta saavutettavalla lisääntyvällä tehokkuudella. Monet esimerkiksi kuntaliitoksiin liittyneet tutkimukset ovat kuitenkin osoittaneet, että näissä tavoitteissa on harvoin onnistuttu (ks. esim. Stenvall, Majoinen, Syväjärvi, Vakkala & Selin 2007). Keskeisimpänä ongelmana on ollut, ettei uusiin rakenteellisiin ratkaisuihin ole kyetty kytkemään työorganisaatioiden toimintatavallisia muutoksia (Nakari & Sjöblom 2008). Kysymys on siis muutosjohtamisesta, ja ellei rakenteellisen ja toimintatavallisen välistä ristiriitaa kyetä ratkaisemaan, kunta- ja palvelurakennemuutoksella ei ole onnistumisen edellytyksiä.

Osallistava toimintatutkimus on vahvoilla juuri yhteistoiminnallisissa toimintatavallisissa muutoksissa. Se tavallaan tukeutuu kunta lakiin (1995/365) perustuvaan veloitteeseen osallistuttamisesta ja vuodesta 2007 lähtien lakiin perustuvaan veloitteeseen johdon ja henkilöstön yhteistoimintaan muutostilanteissa (2007/449).

Kunnat muuttuvat yhä monirajaisemmiksi ja monitoimijaisemmiksi. Tällainen verkostoihin perustuvan kunnan toiminta ei ole hallittavissa pelkällä rationaalisella suunnittelulla. Se vaatii yhteistyötä ja verkostoja ylläpitäviä oppimisen foorumeita.

Sekä PARAS-hankkeella että osallistavalla toimintatutkimuksella on ratkaistavanaan yhteisöllisyyden ongelma, osallisuus. Viime kädessä kunnallisten palvelujen hyöty kuntalaiselle ja asiakkaalle mitataan niiden käyttöarvona eikä abstraktina, mitattavissa olevana hyödykkeenä.