

Sosiaali- ja terveyslautakuntien toimintatavat ja merkitys lautakuntien jäsenille

Ritva Laamanen ja Mats Brommels

ABSTRACT

The aim of this study was to explore how the merging of boards in social welfare and health has affected to the motivation of politically appointed members and their actions. A structured questionnaire was used in the autumn of 1996 and with a response rate of 67 per cent. The statistical analyses used were correlation analysis, oneway analysis of variance, hierarchical cluster analysis, factor analysis and standard multiple regression. The results showed that most of the members in both boards were highly motivated but approximately one quarter felt frustration. The role of the boards had changed considerably and actions taken were strongly related to the changing role of the boards. One observation was that the boards had started to develop social and health services more actively and purposefully. Merged boards had changed more effectively than separate boards which were more inefficient. The results indicate that especially the role of separate boards need to be developed.

Key words: Municipal social and health boards, action patterns, motivation of politically appointed board members

JOHDANTO

Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyötä ja nykyistä kiinteämpää integrointia on korostettu maassamme jo pitkään. Ensimmäiset sosiaali- ja terveyslautakunnat yhdistettiin kansanterveyslakiin liittyvänä peruspalvelun uudistuksena kolmessa kunnassa jo 1970-luvulla. Vaikka terveydenhuollon valtakunnallisissa suunnitelmissa painotettiin 1980-luvulla näiden toimialojen yhteistyötä ja yhdistämistä, lautakuntien yhdistämiset käynnistyivät uudelleen vuoden 1989 alusta alkaen vapaakuntakokeilun ja hallinnon kokeilujen myötä. Kiinnostus yhdistämisiin lisääntyi 1990-luvulla, jolloin talouslama pakotti kunnat etsimään kustannussäästöjä erilaisin keinoin. (Sinkkonen 1993, 12; Taskinen ym. 1995, 15).

Lautakuntarakenteen muutos voidaan Harisa-

lon (1990, 157–160) mukaan nähdä innovaationa. Tällöin kysymys on halusta kokeilla uutta sekä muuttaa vanhoja ja vakiintuneita menettelytapoja ja käyttäytymismalleja. Lautakuntarakenteen muutos sinällään ei kuitenkaan anna riittävästi kuvaa kuntien innovatiivisuudesta ja uudistusaktiivisuudesta. Ståhlbergin (1992, 20–21) mukaan lautakuntien vähentämisessä ja yhdistämisessä on kyse myös trendin omaisesta ilmiöstä. Lautakuntarakenteen muutos on merkinnyt organisatiorakenteellisten uudistusten lisäksi muutoksia luottamuselinten ja viranhaltijoiden asemaan ja päätösvaltaan. Vaikka lautakuntien toimenkuvia on pyritty ohjaamaan aiempaa laajempien kokonaisuuksien visiointiin (Hartikainen 1994, 25–34; Valanta 1994, 460), on esimerkiksi sosiaalilautakunnan rooli tavoitteiden asettajana ja toiminnan linjaajana nähty epäselväksi (Juvonen 1996, 85). Päätösten perustan on todettu olleen havaituissa ongelmissa, ei niinkään asetetuissa tavoitteissa (Möttönen 1996, 69). Se, että lautakunnista muotoutuu suuria kehityslinjoja luotaavia elimiä, saattaa toteutua vasta pitkän prosessin tuloksena (Ståhlberg 1989, 34).

Luottamushenkilön asemaan kuuluvia piirteitä ovat edustuksellisuus, määräaikaisuus, pakollisuus ja erottamattomuus. Luottamushenkilö on toimistaan vastuullinen ja hänen velvollisuutensa on hoitaa luottamustoimeen kuuluvat tehtävät huolellisesti (Ryynänen ym. 1992, 90–100). Lundqvistin (1992, 66–71) mukaan poliitikoilta vaadittavia ominaisuuksia ovat yleiset ominaisuudet, johtamisominaisuudet ja edustavuusominaisuudet. Yleiset ominaisuudet ovat henkilökohtaisia, poliitikon käyttäytymiseen ja hänen henkilökohtaiseen elämäänsä koskevia piirteitä. Johtamisominaisuudet viittaavat tietoon, vaikutusvaltaan ja asioiden käsittelykykyyn. Luottamushenkilöillä on oltava tietoa omasta hallinnonalastaan (substanssietieto), kuntalaisten tarpeista ja vaatimuksista (paikallistieto) ja menettelytavoista (prosessitieto). Heillä täytyy olla halua ja kykyä vaikuttaa asioihin (vaikutusvalta) sekä muuntaa esille tulevat asiat toimenpiteiksi (käsittelykyky).

Poliittisen toiminnan taustalla kuten ylänsäkin inhimillisen käyttäytymisen taustalla vaikuttavat monenlaiset motiivit. Männikön (1992, 296–298) tutkimuksen mukaan luottamushenkilötyötä motivoivat halu ja kyky vaikuttaa yhteiskunnallisiin asioihin ja niiden kehittämiseen, mahdollisuus itsensä kehittämiseen ja poliittisella uralla etene- miseen sekä mahdollisuudet sosiaaliin vuoro- vaikutussuhteisiin, statukseen ja arvovaltaan. Mikäli tavoitteiden saavuttaminen estyy, yksilö turhautuu (Gorpe 1984, 87). Luottamustyöhön turhautuminen voi aiheutua liian vähäisistä vai- kutusmahdollisuuksista, jotka voivat johtua mo- nista eri syistä (Saarela & Sainio 1991, 40).

Tuloksellisen ja tehokkaan lautakuntatyön edel- lytyksenä ovat luottamustehtävään hyvin motivoi- tuneet jäsenet. Lautakuntien tehtäväkentän laa- jeneminen ja uusiin haasteisiin vastaaminen on edellyttänyt lautakuntien jäseniltä aikaisempaa enemmän asioihin perehtymistä sekä valmiuksia ja sitoutumista lautakuntatyöskentelyyn. Lautakuntien yhdistäminen on saattanut lisätä luotta- mushenkilöiden motivaatiota lautakuntatyösken- telyyn. On kuitenkin arveltu, että siirryttäessä kasvukaudesta niukkuuden jakamiseen luotta- mustehtäviä ei ehkä koeta enää yhtä mielekkäiksi ja kiinnostaviksi kuin aikaisemmin (Valanta 1994, 469). Luottamushenkilötyön vaatimukset voivat johtaa myös ongelmiin luottamushenkilön muilla elämän alueilla (Oulasvirta 1992, 35).

Sosiaali- ja terveyslautakunnissa jäsenyys voi- daan kokea raskaampana kuin muissa lautakun- nissa. Käsiteltävät asiat saattavat olla vaikeita ja vaatia lautakunnan jäseniltä syvällistä paneutu- mista. Lisäksi monet sidos- ja intressiryhmät pyr- kivät vaikuttamaan päätöksentekijöihin. Poliittiset päätöksentekijät joutuvat ottamaan vastuun mo- nista vaikeista ratkaisuista, jotka koskevat konk- reettisesti kuntalaisten arkea. Toisaalta lautakun- tatyöskentely voi olla myös antoisaa. (Avaskari 1997, 19; Pitkänen 1997, 17–18)

Saarelan ja Sainion (1991, 90–91) mukaan poliittinen organisaatio olisi saatava toimimaan uudella tavalla. Heidän mukaansa toimielinten nykyiset jäykät työskentelytavat, joille ovat ominaista mm. hierarkkisuus, varovaisuus, pitäyty- minen sääntöihin ja ohjeisiin, alhainen riskinotto ja riittämätön sitoutuminen, pitäisi muuttaa. Val- vonnan ja kontrolloinnin sijaan tarvitaan luovuut- ta ja kehittämisaktiivisuutta. Tulokset sosiaali- ja terveyslautakuntien puheenjohtajien haastatte- luista vuonna 1995 osoittivat, että osa lautakun- nista oli kyennyt muuttamaan rooliaan ja toimin- tatapojaan, niistä oli tullut aktiivisia ja määrätie- toisia palvelujen kehittäjiä toimialallaan (Laama-

nen ym. 1996a, 264–265). Osa lautakunnista ei kuitenkaan ollut kyennyt muuntumaan. Niiden toimintaa luonnehtivat varovaisuus ja perinteis- säpysyvyys, päätöksenteon kapea-alaisuus ja vahva luottamus viranhaltijoihin. Koska lautakun- tien roolissa näytti olleen sekä yhteneviä että erilaisia piirteitä, ja koska aikaisempaa tutkimuk- seen perustuvaa tietoa ei aiheesta juurikaan ole, haluttiin aihetta selvittää monipuolisemmin.

Tutkimuksen tavoitteina on kuvata ja selvittää 1) lautakuntajäsenyyden merkitystä sosiaali- ja terveyslautakuntien jäsenille, 2) lautakuntien toi- mintatapoja ja roolia, sekä 3) tutkia niihin yhtey- dessä olevia tekijöitä. Lisäksi tavoitteena on 4) verrata erillisiä ja yhdistettyjä sosiaali- ja terveyslautakuntia em. tekijöiden suhteen. Tutkimus on osa laajempaa tutkimusta, jonka tavoitteina on ollut selvittää a) sosiaali- ja terveyslautakun- tien asemaa ja päätöksenteon piirteitä, b) so- siaali- ja terveyspalvelujen saatavuutta ja palve- lujen kehittämistä (Laamanen 1998a) ja c) so- siaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen liitty- viä periaatteita ja strategiavalintoja (Laamanen ym. 1998b).

AINEISTO JA MENETELMÄT

Tutkimuksen kohdejoukkona oli yhdeksän so- siaali- ja terveyslautakuntaa. Yhdistettyjä lauta- kuntia olivat Kalajoen sosiaali- ja terveyslautakun- ta sekä Lappeenrannan, Liperin ja Suomussal- men perusturvalautakunnat. Erillisiä lautakuntia olivat Jyväskylän maalaiskunnan, Toivakan kun- nan, Rauman ja Vammalan kaupunkien sosiaali- lautakunnat sekä Vammalan seudun kansanter- veystyön kuntayhtymän terveyslautakunta. Kol- me lautakuntaa oli yhdistetty 1990 luvun alkupuol- lella ja yksi 1975. Lautakunnat valikoituivat mu- kaan sillä perusteella, että ne toimivat kunnissa, jotka olivat mukana kuntien palvelurakenteen muutoksen ja sen onnistuneisuuden arviointitui- kimuksessa (Laamanen ym. 1996b). Lautakun- tien jäseniä oli yhteensä 87, joista 67 prosenttia (n=58) vastasi heille osoitettuun kyselyyn syk- syllä 1996. Vastausaktiivisuus vaihteli 100:sta –45 prosenttiin. Selitettävänä muuttujina olivat lau- takuntajäsenyyden merkitys, lautakunnan toimin- tatapoja kuvaavat piirteet sekä lautakunnan roo- lin muutos. Selitettäviä tekijöitä olivat lautakuntien jäsenten a) yksilölliset taustatekijät, b) luottamus- tehtäväkokemus ja c) tieto sekä d) lautakunnan vaikutusvalta. Lisäksi selitettävänä tekijöinä käytet- tiin myös lautakuntajäsenyyden merkitystä ja lau- takunnan toimintatapoja.

Tulokset analysoitiin SPSS for Windows -ohjelmistolla. Aineiston kuvauksessa käytettiin frekvenssi- ja prosenttijakaumia ja keskilukuja. Muuttujien yhteyksiä tutkittiin ristiintaulukoinnilla, korrelaatioanalyysillä ja yksisuuntaisella varianssi-analyysillä. Osa aineistosta, lautakuntajäsenyyden merkitys käsiteltiin varimax-rotatoidulla faktorianalyysillä (principal method), jossa latausten raja-arvoksi asetettiin .30. Faktoreista (kolme) muodostettiin jatkoanalyysiin summamuuttujat. Niiden reliabiliteettikertoimet vaihtelivat .45:stä .61:een. Lautakuntien toimintatapoja kuvaavista piirteistä muodostettiin hierarkkisella ryhmittelyalgoritmillä neljä ryhmää käyttäen ryhmien välisen etäisyyden mittana euklidisen etäisyyden neliötä. Näistä ryhmistä muodostettiin myös summamuuttujat, joiden reliabiliteettikertoimet vaihtelivat .43:sta .76:een. Monimuuttujamenetelmänä käytettiin lineaarista regressioanalyysia. Analyseissa korvattiin puuttuvat tiedot, joita oli muutama, keskiarvoilla. Selittävien muuttujien väliset korrelaatiot eivät ylittäneet .50. Regressiomallien hyvyys testattiin residuaalianalyysin. Lautakuntien aktiivisuuden vaihtelua selittävä regressiomalli estimoitii uudelleen poistamalla mallia huonontanut 'outliers'. Tämän jälkeen mallin sopivuus aineistoon parani, mallin selitysaste kohosi 32 prosentista 45 prosenttiin. Muut regressiomallit kuvasivat aineistoa hyvin.

AINEISTON KUVAUS

Kyselyyn vastanneista miehiä oli 60 %. Lautakuntien puheenjohtajista naisia oli viisi ja miehiä neljä. Yhdistettyjen lautakuntien puheenjohtajina toimi useammin nainen (kolme neljästä) kuin erillisten lautakuntien (kaksi viidestä). Vastaaajien keski-ikä oli 53,8 vuotta. Suurin osa oli suorittanut joko opistotason tai ammatillisen tutkinnon (40 %) tai korkeakoulututkinnon (24 %). Ylioppilastutkinnon oli suorittanut kahdeksan prosenttia ja kansa- tai peruskoulun käyneitä oli 28 prosenttia. Yli puolet lukeutui toimihenkilöihin (55 %), vajaa neljäsosa (23 %) työntekijöihin, yhdeksän prosenttia yrittäjiin ja kuusi prosenttia maanviljelijöihin. Seitsemän prosenttia ei ilmoittanut ammatiaan.

Kunnan palveluksessa oli kolmasosa vastaa- jista, yhdistettyjen lautakuntien jäsenistä 43 prosenttia ja erillisten lautakuntien jäsenistä 24 prosenttia. Puoluekannaltaan keskustalaisia oli 31 % ja sosiaalidemokraatteja 28 %. Kokoomuslaisia oli 14 %, vasemmistolittolaisia 12 % ja muita 10 %. Viisi prosenttia ei ilmaissut puoluekantaan-

sa. Yhdistetyissä lautakunnissa oli erillisiä vähän enemmän oikeisto- ja keskustapuolueisiin kuulu- via (61/48 %). Lautakunnat eivät eronneet mer- kitsevästi jäsentensä yksilöllisten taustamuuttu- jien suhteen.

Ensimmäinen lautakuntakausi oli menossa 42 prosentilla, 23 prosentilla toinen ja 35 prosentilla kolmas tai sitä useampi kausi. Muita luottamus- tehtäviä oli kolmella neljästä lautakunnan jäse- nestä. Runsas puolet oli kunnanvaltuustossa tai -hallituksessa (52 %), heistä 44 % oli ensimmäis- tä kautta, 18 % toista ja 38 % kolmatta tai useam- paa kautta. Muissa kunnan lautakunnissa tai luot- tamuselimissä oli kolmasosa vastaajista ja kuntayhtymän luottamustehtävissä 24 %. Lautakunnat eivät eronneet jäsentensä luottamustyö- kokemuksen suhteen merkitsevästi toisistaan.

Vastaaajien tietoisuus oman toimialansa tavoit- teista (ka. 3.4/3.5), tietoisuus kunnan tavoitteis- ta ja strategioista (ka. 3.1/3.4), oman tiedon tär- keänä pitäminen (ka. 3.7/3.8) tai tiedon riittävyys päätöksenteossa (ka. 3.1/3.3) eivät myöskään eronneet erillisten ja yhdistettyjen lautakuntien välillä (ka:n vaihteluväli 1–4).

Lautakuntien jäsenten mielipiteet lautakunnan vaikutusvallasta palvelujen järjestämisestä (ka. 2.7/ .2.7) ja määrärahan kohdentamista (ka. 2.6/2.5) koskevista asioista (ka:n vaihteluväli 1–3) sekä yleensä päätöksenteosta (ka. 7.9/7.9, vaihtelu 4–9) eivät eronneet lautakuntamuodon mukaan. Myöskään mielipiteet lautakunnan merkityksen vahvistumisesta (ka. 2.8/3.0), viranhaltijoiden ohjauksesta (ka. 2.5/2.5) tai yhteistyön sujuvuus- desta ylempien luottamuselinten kanssa (ka. 2.2/ 2.4, vaihteluväli 1–4) eivät eronneet merkitsevästi lautakuntamuodon mukaan.

TULOKSET

Lautakuntajäsenyyden merkitys

Taulukossa 1 on esitetty väittämät, jotka ku- vaavat lautakuntajäsenyyden merkitystä vasta- ajalle itselleen. Lautakuntajäsenyyden merkitys jakautui faktorianalyysissä kolmeen faktoriin: so- siaalinen merkitys itselle, vaikuttamishalu ja tur- hautuneisuus lautakuntatyöskentelyyn. Sosiaalis- ta merkitystä kuvattiin kahdella väittämällä. Eril- listen lautakuntien jäsenistä yhdistettyjä merkit- sevästi useampi oli sitä mieltä, että lautakunnan jäsenyys antaa sosiaalista statusta (67/39 %). Sen sijaan vastaajien mielipiteet siitä, että lauta- kuntajäsenyys antaa minulle ennen kaikkea so- siaalisia vuorovaikutussuhteita, eivät juurikaan

Taulukko 1. Sosiaali- ja terveyslautakuntajäsenyyden merkitys vastaajalle itselleen lautakuntamuodon mukaan (samaa mieltä olevien %-osuus)

Merkitys vastaajille	Erillinen Itk %	Yhdistetty Itk %	p-arvot
Sosiaalinen merkitys itselle			
Ltk:n jäsenyyden merkitys minulle ennen kaikkea sosiaalisia vuorovaikutussuhteita	46	41	.671
Ltk:n jäsenyyden antama minulle sosiaalista statusta	67	39	.040
Vaikuttamishalu			
Lautakuntapaikka on minulle tärkeä, koska siten voin vaikuttaa	71	89	.093
Halusin nimenomaan tämän lautakunnan jäseneksi	74	89	.144
Haluan jatkaa lautakuntatyöskentelyä myös seuraavana kautena	82	69	.267
Olen valtuustoehdokkaana seuraavissa vaaleissa	56	52	.785
Turhautuneisuus lautakuntatyöhön			
Lautakunnan jäsenyyden ei ole vastannut odotuksiani	22	18	.686
Jouduin lautakuntaan puolivälikin	18	7	.245
Lautakunnan kokoukset ovat ikävyyttäviä	22	18	.676

eronneet. Lautakuntajäsenyydellä oli 15 prosentille jäsenistä erittäin suuri sosiaalinen merkitys, 57 prosentille kohtalaisen suuri ja 28 prosentille vähäinen sosiaalinen merkitys. Ero lautakuntamuotojen välillä ei ollut tilastollisesti merkitsevä ($p = .270$). Eniten sosiaalista merkitystä lautakunnan jäsenyydellä oli Toivakan sosiaalilautakunnan (ka. 5.5) ja Suomussalmen perusturvalautakunnan (ka. 5.4) jäsenille ja vähiten Lappeenrannan (ka. 3.8) ja Liperin (ka. 3.9) perusturvalautakuntien jäsenille (Kuvio 1).

Lautakuntajäsenyydellä oli sitä suurempi sosiaalinen merkitys vastaajalle mitä useampia kausia hän oli ollut kunnan valtuustossa ($r = .338$, $p = .013$). Sosiaalinen merkitys erosi jäsenten koulutustaustan mukaan siten, että kansa-, peruskoulun ja opistotason tai ammatillisen tutkinnon suorittaneet ilmaisivat lautakuntajäsenyyden antaneen sosiaalista merkitystä enemmän (ka. 5.0, $p = .049$) kuin lukion tai ylioppilastutkinnon (ka. 4.2) ja korkeakoulututkinnon suorittaneet (ka. 3.4). Lautakuntajäsenyydellä oli enemmän sosiaalista merkitystä niille, jotka eivät olleet kunnan palveluksessa kuin niille, jotka olivat (ka. 5.0/3.8, $p = .020$). Muuttujien vakioinnin jälkeen vain ikä jäi merkitseväksi selittäjäksi regressioanalyysissä ($R^2 = 17\%$). (Taulukko 2)

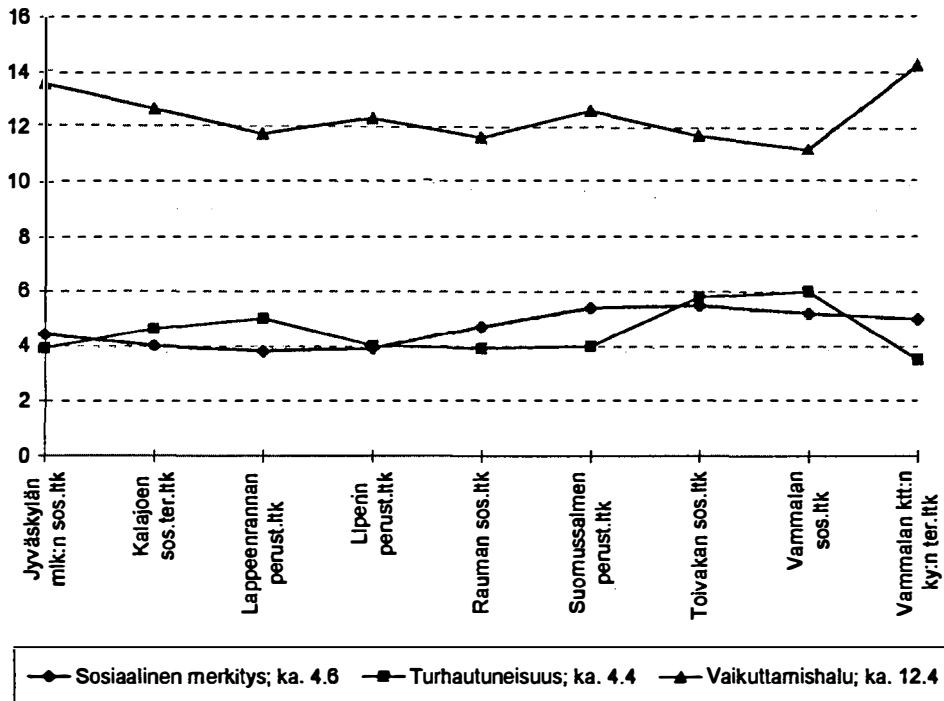
Vaikuttamishalu muodostui neljästä väittämästä. Yhdistettyjen lautakuntien jäsenistä lähes 90 prosenttia oli sitä mieltä, että lautakuntapaikka on minulle tärkeä, koska siten voin vaikuttaa. Yhtä moni oli myös halunnut kyseisen lautakunnan jäseneksi. Erillisten lautakuntien jäsenistä jonkin verran harvempi (noin kolme neljäsosa) oli samaa mieltä väittämistä. Erot eivät olleet kuiten-

kaan merkitseviä. Erillisten ja yhdistettyjen lautakuntien jäsenten mielipiteet halusta jatkaa lautakuntatyöskentelyä myös seuraavana kautena ja olla valtuustoehdokkaana seuraavissa vaaleissa eivät myöskään eronneet.

Halu vaikuttaa motivoi voimakkaasti lautakuntatyöskentelyyn vastaajista 51 prosenttia, hieman useammin erillisten (54 %) kuin yhdistettyjen lautakuntien (48 %) jäseniä. Kohtalainen vaikuttamishalu oli jäsenistä 42 prosentilla ja vähäinen seitsemällä prosentilla. Vaikuttamishalu ei eronnut merkitsevästi lautakuntamuodon mukaan ($p = .871$). Halu vaikuttaa oli suurin Vammalan seudun kansanterveystyön kuntayhtymän terveyslautakunnan (ka. 14.3) ja Jyväskylän maalaiskunnan sosiaalilautakunnan (ka. 13.5) jäsenillä ja vähäisin Vammalan kaupungin (ka. 11.2) ja Rauman kaupungin (ka. 11.6) sosiaalilautakuntien jäsenillä (Kuvio 1).

Lautakuntien jäsenten yksilölliset tekijät tai luottamushenkilökokemus eivät olleet yhteydessä vaikuttamishaluun. Oman tiedon tärkeänä pitäminen oli positiivisessa yhteydessä haluun vaikuttaa ($r = .332$, $p = .015$). Siihen oli yhteydessä myös lautakunnan päätöksenteon vaikeus. Niillä, joiden mielestä päätöksenteko lautakunnassa oli vaikeaa, oli merkitsevästi pienempi vaikuttamishalu kuin niillä, jotka eivät pitäneet lautakunnan päätöksentekoa vaikeana (ka. 10/14.7, $p = .001$). Taulukon 2 regressioanalyysi osoittaa, että johtavien viranhaltijoiden voimakkaasti ohjaava rooli ja tietoisuus oman toimialansa tavoitteista selittivät vaikuttamishalun vaihtelusta yhteensä 15 prosenttia.

Turhautuneisuutta kuvattiin kolmella väittämäl-



Kuvio 1. Sosiaali- ja terveyslautakunnan jäsenyyden merkitys vastaajille lautakunnittain

lä. Erillisten ja yhdistettyjen lautakuntien jäsenien mielipiteet eivät eronneet merkittävästi niiden suhteen. Vastanneista neljäsosa (24 %) oli kohtalaisen turhautuneita lautakuntatyöskentelyyn. Kolme neljästä ei ollut juuri lainkaan turhautunut. Turhautuneisuus lautakuntatyöskentelyyn ei eronnut tilastollisesti merkittävästi lautakuntamuodon mukaan ($p=.871$). Kuvioista 1 voidaan todeta, että eniten turhautuneisuutta ilmeni Vammalan kaupungin (ka. 6.0) ja Toivakan (ka. 5.8) sosiaalilautakunnissa ja vähiten Vammalan seudun kansanterveystyön kuntayhtymän terveyslau-

takunnassa (ka. 3.5) ja Jyväskylän maalaiskunnan sosiaalilautakunnassa (ka. 3.9).

Lautakuntien jäsenien yksilölliset taustatekijät ja luottamushenkilökokemus eivät olleet yhteydessä turhautuneisuuteen. Turhautuneisuutta koettiin sitä vähemmän, mitä enemmän sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämisen katsottiin perustuvan strategiseen suunnitteluun ($r=-.282$, $p=.039$) ja lautakunnan merkityksen toimialaansa koskevassa päätöksenteossa vahvistuneen ($r=-.345$, $p=.010$). Regressioanalyysin mukaan turhautuneisuutta selittivät tietoisuus oman toimi-

Taulukko 2. Sosiaali- ja terveyslautakuntajäsenyyden merkityksen – sosiaalinen merkitys, vaikuttamishalu ja turhautuneisuus – vaihtelua selittävät tekijät

	Regr.kerr.	Beta	t-arvot	R ²
Sosiaalista merkitystä selittävät tekijät				
Ikä	.008	.408	3.068**	.167**
Vaikuttamishalua selittävät tekijät				
Viranhaltijoiden ohjaava rooli	.864	.356	2.424*	
Tietoisuus toimialan tavoitteista	1.336	.280	2.240*	.145*
Turhautuneisuutta selittävät tekijät				
Tietoisuus toimialan tavoitteista	-1.457	-.439	-4.095***	
Ltk:n vaikutusvalta palvelujen järjestämisessä	-1.180	-.364	-3.391***	.366***

* $p<.05$, ** $p<.01$, *** $p<.001$

alan tavoitteista ja lautakunnan vaikutusvalta palvelujen järjestämisessä yhteensä 37 prosenttia (Taulukko 2). Turhautuneisuudella ja vaikuttamishalulla oli tilastollisesti merkitsevä käänteinen yhteys ($r = -.325$, $p = .017$). Turhautuneisuutta kokevista 58 prosenttia oli motivoitunut vaikuttamaan kun ei turhautuneista halusi vaikuttaa 35 prosenttia.

Lautakuntien toimintatavat

Taulukossa 3 on kuvattu lautakuntien kokoontumiskäytäntöihin ja toimintatapoihin liittyviä piirteitä. Lautakuntien jäsenmäärä vaihteli seitsemästä 13:een. Yleisimmin se oli yhdeksän. Lautakunnat kokoontuivat keskimäärin 12,3 kertaa vuodessa. Kokousten määrä vaihteli viidestä – 14:ään kertaan vuodessa. Niitä pitivät useammin sellaiset lautakunnat, joissa puheenjohtajana oli nainen kuin mies (ka. 14.3/9.6, $p = .001$). Kokoukset kestivät keskimäärin 1 tunti 32 minuuttia vaihdellen tunnista neljään. Erillisten lautakuntien kokoukset kestivät merkitsevästi kauemmin kuin yhdistettyjen ($p = .019$). Puheenvuoroja lautakuntien kokouksissa käyttivät yleensä lähes kaikki jäsenet 71 prosentin mielestä. Yhdistetyissä lautakunnissa käsiteltävien asioiden määrä oli vähentynyt 46 prosentissa ja kasvanut 13 prosentissa kun vastaavat prosenttiluvut erillisissä lautakunnissa olivat 20 ja 32.

Erityisalue ns. 'kummi-alue' oli 40 prosentilla jäsenistä, useammin yhdistettyjen lautakuntien kuin erillisten lautakuntien jäsenillä (54/28 %, $p = .046$). Lautakunta oli järjestänyt informaatiotilaisuuksia päätöstä koskeville kohderyhmille aina ennen lautakunnan päätöksentekoa 16 prosentin mielestä. Lautakunnissa, joissa nainen oli puheenjohtajana, oli jäsenillä useammin oma erityisalue (83/41 %, $p = .002$) ja informaatiotilaisuuksia päätettävistä asioista järjestettiin useammin kuin niissä lautakunnissa, joissa mies toimi puheenjohtajana (2.2/1.9, $p = .043$). Kaikkiin toimialansa toimipisteisiin oli käynyt tutustumassa runsas kolmasosa (36 %) jäsenistä, yhdistetyt lautakunnan jäsenet useammin kuin erillisten ($p = .014$). Lautakunnan puheenjohtajalla oli ratkaiseva merkitys lautakunnan aktiivisuuteen ja toimintatapaan valtaosan (77 %) mielestä. Erillisten lautakuntien jäsenistä 43 prosenttia ja yhdistettyjen lautakuntien jäsenistä 29 prosenttia näki lautakunnan aktiivisuuden olevan muutaman jäsenen varassa.

Lautakuntien toimintatapoja kuvasivat eniten keskustelukykyisyys, aktiivisuus, yhteistyökyky-

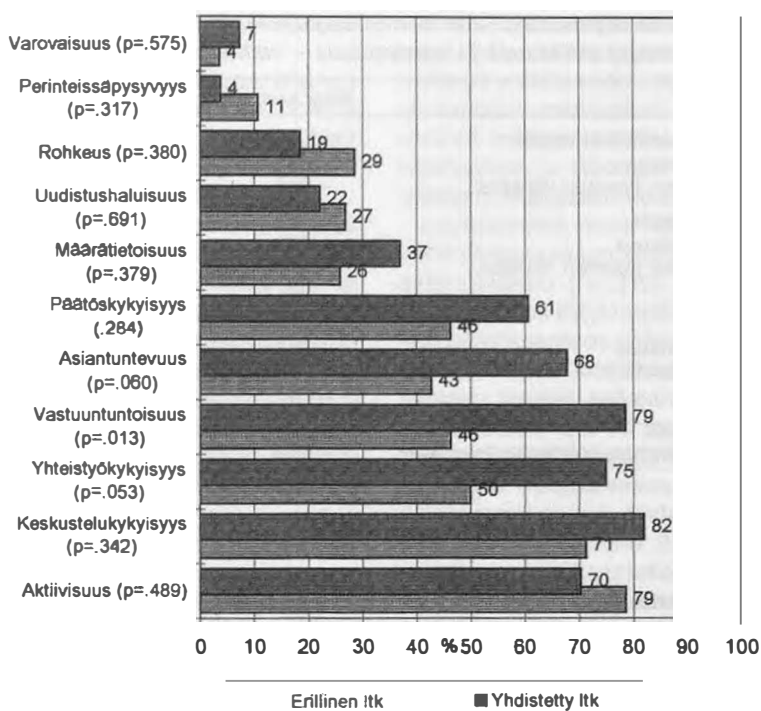
Taulukko 3. Sosiaali- ja terveyslautakuntien kokoontumiskäytäntöihin ja toimintatapoihin liittyvät piirteet lautakuntamuodon mukaan

Toimintatavat	Erillinen ltk	Yhdistetty ltk	p-arvot
Jäsenten määrä	9.3	10.3	.031
Kokousten lkm/vuosi	13.4	11.2	.103
Kokousten kesto (t, min)	2,47	2,18	.019
Puheenvuorojen käyttö kokouksissa (%)			
vain muutama	3.4	6.9	
noin puolet	13.8	34.5	
lähes kaikki	82.8	58.6	.129
Oma erityisalue (%)			
ei	72.4	46.4	
kyllä	27.6	53.6	.046
Toimipisteisiin tutustuminen (%)			
ei mihinkään/joihinkin	6.9	20.7	
useimpiin	69.0	31.0	
kaikkiin	24.1	48.3	.014
Informaatiotilaisuudet päätettävistä asioista (%)			
ei lainkaan	6.9	10.3	
joskus	82.8	69.0	
lähes aina	10.3	20.7	.458
Käsiteltävien asioiden määrä (%)			
vähentynyt	19.5	45.6	
ennallaan	48.5	41.8	
lisääntynyt	32.0	12.6	.096

syys, vastuuntuntoisuus ja asiantuntevuus ja vähiten varovaisuus ja perinteissäpisyvyys (Kuvio 2). Yhdistettyjä lautakuntia kuvasivat erillisiä useammin vastuuntuntoisuus, yhteistyökykyisyys ja ja asiantuntevuus. Myös päätöskykyisyys, määrätietoisuus ja keskustelukykyisyys kuvasivat yhdistettyjä lautakuntia erillisiä lautakuntia enemmän. Erillisiä lautakuntia kuvasivat hieman yhdistettyjä lautakuntia useammin rohkeus, aktiivisuus ja perinteissäpisyvyys. Uudistushaluisuus ja varovaisuus erosivat vähiten lautakuntamuodon mukaan.

Toimintatapoja kuvaavista piirteistä muodostui ryhmittelyanalyysillä neljä ryhmää eli piirrefaktoria: a) kehittämissuuntautuvuus: määrätietoisuus, uudistushaluisuus ja rohkeus, b) vastuullisuus: yhteistyökykyisyys, vastuuntuntoisuus, asiantuntevuus, keskustelukykyisyys ja päätöskykyisyys, c) aktiivisuus: aktiivisuus ja d) varovaisuus: varovaisuus ja perinteissäpisyvyys.

Kehittämissuuntautuvuus ei eronnut tilastollisesti merkitsevästi lautakuntamuodon mukaan ($p = .782$). Kehittämissuuntautuvuus kuvasi lautakuntaa sitä enemmän mitä suuremmaksi koettiin lautakunnan vaikutusvalta määrärahan kohden-



Kuvio 2. Sosiaali- ja terveyslautakuntien toimintatapoja erittäin paljon kuvaavat piirteet lautakunnittain

tamisessa ($r = .301$, $p = .032$) ja mitä enemmän lautakunnan merkityksen koettiin toimialaansa koskevassa päätöksenteossa vahvistuneen ($r = .335$, $p = .015$). Lautakunnan kokousten kesto oli positiivisessa yhteydessä kehittämissuuntautuvuuteen ($r = .344$, $p = .013$). Kehittämissuuntautuneisuus kuvasi lautakunnan toimintaa sitä vähemmän, mitä enemmän viranhaltijoiden koettiin ohjaavan poliittisten päättäjien toimintaa ($r = -.280$, $p = .045$). Taulukon 4 regressioanalyysi osoittaa, että lautakunnan kehittämissuuntautuvuuden vaihtelua selittivät jäsenten turhautuneisuus ja lautakunnan aktiivisuuden perustuminen vain muutaman jäsenen varaan yhteensä 21 prosenttia.

Kuvio 3 osoittaa, että eniten kehittämissuuntautuvuus kuvasi Liperin perusturvalautakuntaa (ka. 7.4), Jyväskylän maalaiskuntaa (ka. 7.2) ja Rauman kaupungin (ka. 7.0) sosiaalilautakuntia ja vähiten Vammalan kaupungin sosiaalilautakuntaa ja Vammalan seudun kansanterveystyön kuntayhtymän terveyslautakuntaa (ka. 6.0) sekä Lappeenrannan perusturvalautakuntaa (ka. 6.0).

Vastuullisuutta kuvaavia piirteitä oli merkittävästi enemmän yhdistetyissä lautakunnissa kuin

erillisissä (ka. 13.6/12.4, $p = .017$). Vastuullisuus kuvasi lautakunnan toimintatapoja sitä enemmän mitä enemmän lautakunnan merkityksen toimialaansa koskevassa päätöksenteossa koettiin kasvaneen ($r = .315$, $p = .001$). Vastuullisuuden ilmeneminen oli sitä vähäisempää, mitä enemmän viranhaltijoiden koettiin ohjaavan poliittisten päättäjien toimintaa ($r = -.439$, $p = .001$) ja mitä kapealaisempaa lautakunnan päätöksenteko oli ($r = -.512$, $p = .001$). Vastuullisuus oli tilastollisesti merkittävästi positiivisessa yhteydessä kehittämissuuntautuvuuteen ($r = .467$, $p = .001$). Taulukon 4 regressioanalyysi osoittaa, että vastuullisuuden vaihtelua selittivät jäsenten turhautuneisuus, lautakunnan aktiivisuuden perustuminen muutaman jäsenen varaan sekä lautakuntamuoto yhteensä 36 prosenttia.

Kuviosta 3 voidaan havaita, että eniten vastuullisuutta kuvaavia piirteitä oli Liperin perusturvalautakunnalla (ka. 14.4) ja Kalajoen sosiaali- ja terveyslautakunnalla (ka. 14.0). Vähiten vastuullisuus luonnehti Vammalan kaupungin sosiaalilautakuntaa (ka. 10.2).

Aktiivisuus ei eronnut lautakuntamuodon mukaan ($p = .567$). Lautakunnan toimintatapa oli sitä

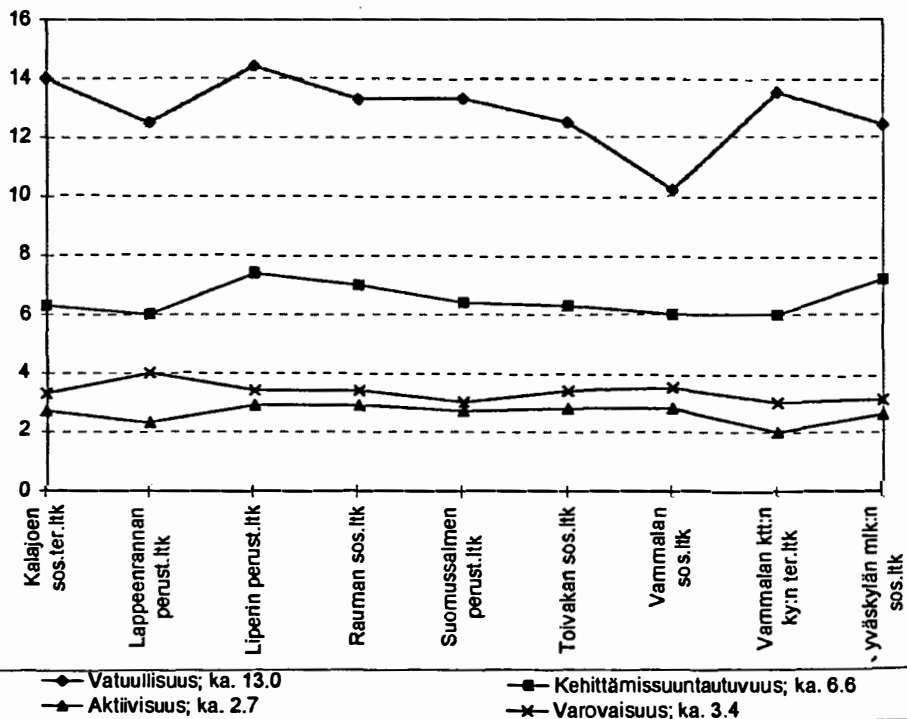
Taulukko 4. Sosiaali- ja terveyslautakuntien toimintatapoja kuvaavien piirrefaktorien – kehittämissuuntautuvuus, vastuullisuus, aktiivisuus ja varovaisuus – vaihtelua selittävät tekijät

	Regr.kerr.	Beta	t-arvot	R ²
Kehittämissuuntautuvuutta selittävät tekijät				
Ltk: jäsenten turhautuneisuus	-.191	-.327	-2.698'	
Ltk:n aktiivisuus muutaman jäsenen varassa	-.286	-.250	-2.064'	.211''
Vastuullisuutta selittävät tekijät				
Ltk:n jäsenten turhautuneisuus	-.422	-.111	-3.813'''	
Ltk:n aktiivisuus muutaman jäsenen varassa	-.524	-.218	-2.400'	
Lautakunta: yhdistetty	.992	.394	2.517'	.360'''
Aktiivisuutta selittävät tekijät				
Ltk:n jäsenten turhautuneisuus	-.107	-.409	-4.023'''	
Tietoisuus kunnan tavoitteista	.212	.394	3.855'''	
Ltk:n jäsenten lkm	-.008	-.307	-2.998'''	.453'''
Varovaisuutta selittävät tekijät				
Ltk:n vaikutusvalta määrärahan kohdentamisessa	-.520	-.312	-2.478'	.097'

'p<.05, ''p<.01, '''p<.001

aktiivisempi, mitä enemmän lautakunnan merkityksen toimialaansa koskevassa päätöksenteossa koettiin vahvistuneen ($r = .374$, $p = .005$), mitä enemmän oltiin tietoisia oman toimialan tavoitteista ($r = .288$, $p = .035$) ja mitä useammin sidosryhmät olivat pyrkineet vaikuttamaan poliittisiin päättäjiin ($r = .336$, $p = .021$). Lautakunnan kokousten kesto oli positiivisessa yhteydessä ($r = .469$,

$p = .001$) ja päätöksenteon kapea-alaisuus negatiivisessa yhteydessä ($r = -.308$, $p = .009$) lautakunnan aktiivisuuteen. Aktiivisuuden ja kehittämissuuntautuvuuden välillä oli tilastollisesti merkitsevä suora yhteys ($r = .361$, $p = .008$). Taulukko 4 osoittaa, että regressioanalyysin mukaan aktiivisuuden vaihtelua selittivät lautakunnan jäsenten turhautuneisuus, tietoisuus kunnan strate-



Kuvio 3. Sosiaali- ja terveyslautakuntien toimintatapoja kuvaavat piirrefaktorit lautakunnittain

gioista ja tavoitteista sekä lautakunnan jäsenmäärä yhteensä 45 prosenttia.

Kuvio 3 osoittaa, että aktiivisuus luonnehti eniten Liperin perusturvalautakuntaa (ka. 2.9) ja Rauman sosiaalilautakuntaa (ka. 2.9) ja vähiten Vammalan seudun kansanterveystyön kuntayhtymän terveyslautakuntaa (ka. 2.0).

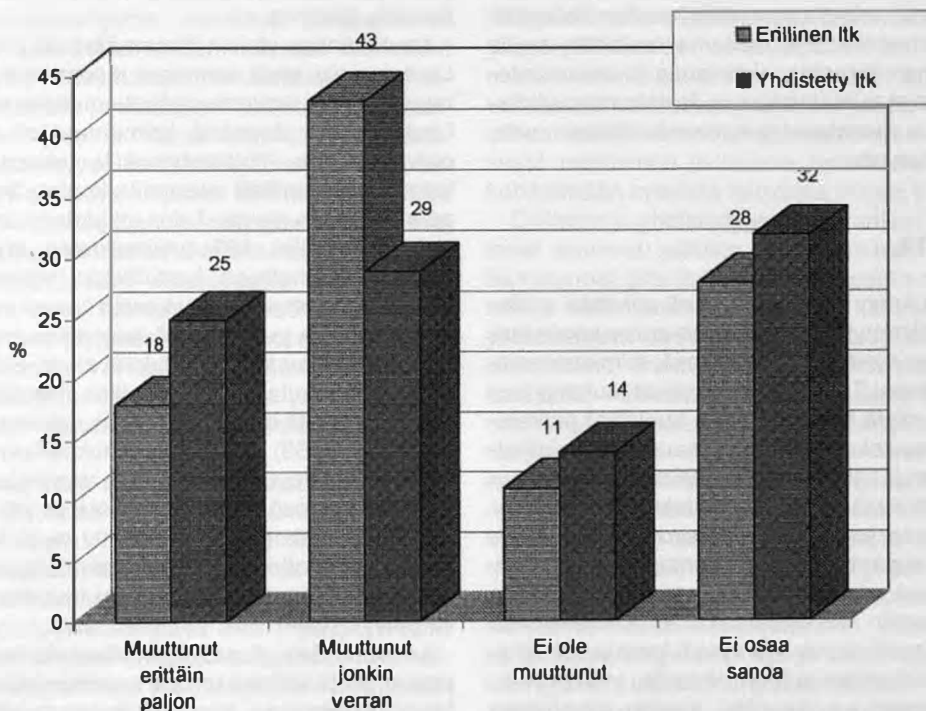
Varovaisuus ei eronnut lautakuntamuodon mukaan ($p = .845$). Taulukko 4 osoittaa, että varovaisuus kuvasi lautakunnan toimintaa sitä vähemmän mitä suurempi oli lautakunnan vaikutusvalta määrärahan kohdentamisessa toimiyksiköille ($R^2 = .010$). Varovaisuus luonnehti eniten Lappeenrannan perusturvalautakuntaa (ka. 4.0) ja vähiten Suomussalmen perusturvalautakuntaa ja Vammalan seudun kansanterveystyön kuntayhtymän terveyslautakuntaa (ka 3.0) (Kuvio 3).

Lautakuntien roolin muutos

Lautakunnan rooli ko. vaalikaudella (1992–1995) oli muuttunut sekä erillisten että yhdistettyjen lautakuntien jäsenistä runsaan puolen (55 %) mielestä; 21 prosentin mielestä erittäin paljon ja 35 prosentin mielestä jonkin verran (Kuvio 4). Muutosta ei ollut tapahtunut vastaajista 13 prosentin mielestä ja kysymykseen ei osannut

vastata 30 prosenttia. Lautakunnan rooli oli muuttunut viidessä lautakunnassa yhdeksästä kaikkien mielestä erittäin paljon tai jonkin verran ja yhdeksästä kaikkien mielestä ei lainkaan. Lautakunnan rooli oli muuttunut eniten Liperin kunnassa, Lappeenrannan ja Rauman kaupungeissa sekä Jyväskylän maalaiskunnassa.

Lautakunnan roolin muutos liittyi lautakunnan kehittämissuuntautuvuuteen ($r = .395$, $p = .019$) ja aktiivisuuteen ($r = .319$, $p = .054$). Lautakunnan roolin muutos liittyi merkittävästi myös lautakunnan päätöksenteon vaikeuteen ja yhteistyövaikeuksiin ylempien luottamuselinten kanssa. Päätöksenteko koettiin vaikeammaksi niissä lautakunnissa, joiden rooli oli muuttunut kuin niissä, joiden rooli ei ollut muuttunut (ka. 4.3/3.0, $p = .030$). Erillisissä lautakunnissa koettiin päätöksenteko vaikeammaksi kuin yhdistetyissä lautakunnissa (ka. 4.8/3.7, vaihtelu 2–8, $p = .042$). Yhteistyö ylempien päätöksentekotahojen kanssa koettiin vaikeammaksi roolinsa muuttaneissa lautakunnissa kuin muissa (ka. 2.4/1.6, $p = .037$). Sidosryhmien vaikuttamispyrkimysten useus oli suorassa yhteydessä ($r = .342$, $p = .041$) ja lautakuntajäsenyyden sosiaalisen merkityksen kokeminen käänteisessä yhteydessä ($r = -.450$, $p = .005$) lautakunnan roolin muutokseen. Lautakunnan rooli oli muuttunut hieman useammin niissä lautakunnis-



Kuvio 4. Sosiaali- ja terveyslautakuntien roolin muutos lautakuntamuodon mukaan

sa, joissa nainen oli puheenjohtajana kuin niissä, joissa mies toimi puheenjohtajana (66/43 %, $p=.268$). Lautakunnan roolin muutoksen vaihtelua selittivät regressioanalyysin mukaan lautakunnan kehittämissuuntautuvuus ($Beta=.29$, $p=.016$), lautakunnan päätöksenteon vaikeus ($Beta=.25$, $p=.040$) ja sidosryhmien vaikuttamisympäristöjen yleisyys ($Beta=.24$, $p=.047$) yhteensä 23 prosenttia.

Roolin muutos ei ollut yhteydessä lautakunnan merkitykseen tai merkityksen vahvistumiseen toimialaansa koskevassa päätöksenteossa. Lautakunnan merkitys toimialaansa koskevassa päätöksenteossa oli vahvistunut sekä erillisten että yhdistettyjen lautakuntien jäsenistä runsaan kahden kolmasosan mielestä (67 %). Useimmin sitä mieltä olivat Liperin perusturvalautakunnan (100 %) sekä Rauman (75 %) ja Toivakan (75 %) sosiaalilautakuntien jäsenet. Erillisten lautakuntien jäsenistä 43 prosenttia ja yhdistettyjen 36 prosenttia katsoi lautakuntansa merkityksen päätöksenteossa suureksi.

Lautakunnan roolin muutosta perusteltiin useilla näkökohdilla. Erillisten lautakuntien jäsenet käyttivät perusteluina useimmin talouslamaa, säästöjä ja määrärahan niukkuutta. Myös kunnanhallituksen tiukentunut ote ja päätösvallan siirrot virkamiehille mainittiin. Yhdistettyjen lautakuntien jäsenet näkivät useimmin lautakunnan roolin muutokseen vaikuttaneen päätösvallan delegoinnin virkamiehille. Perusteluina mainittiin myös lautakunnan jäsenten aktiivisuus ja asiantuntemus, lama ja talouden kireys, lautakuntien yhdistyminen, kummialueet ja kunnanhallituksen vahva vaikutusvalta.

POHDINTA

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää erillisten ja yhdistettyjen lautakuntien eroavuuksia lautakuntajäsenyyden merkityksessä, toimintatavoissa ja roolissa. Tutkimuksessa olivat mukana lautakunnat niistä kunnista, jotka kuuluivat palvelurakennemuutoksen onnistuneisuuden arviointitutkimukseen (Laamanen ym. 1996b). Erillisistä lautakunnista neljä oli sosiaalilautakuntia. Ne toimivat kunnissa, joiden perusterveydenhuolto oli järjestetty kansanterveystyön kuntayhtymänä. Tutkimuksessa oli myös yksi kansanterveystyön kuntayhtymän terveyslautakunta. Lautakuntien jäsenille osoitetussa kyselyssä lomakkeet lähetettiin lautakuntien puheenjohtajille, joita pyydettiin jakamaan ne jäsenille. Kunkin lomakkeen mukana oli saatekirje ja maksettu palautuskuori,

jotta jäsenet voivat lähettää vastauksensa suoraan tutkijoille. Vastaamattomille tehtiin uusintakysely. Vastausprosentti oli 67, jota voidaan pitää kohtuullisena. Vastausprosentti vaihteli lautakunnittain. Kolmessa se oli 73–100 %, neljässä 57–63 % ja kahdessa 45–46 %. Toinen alhaisen vastausprosentin lautakunnista oli erillinen Vammalan kansanterveystyön kuntayhtymän terveyslautakunta ja toinen yhdistetty Lappeenrannan perusturvalautakunta. Terveyslautakunnan matalaa vastausprosenttia saattaa selittää se, että kyselyyn ovat vastanneet vain kuntayhtymän toisen peruskunnan eli Vammalan kaupungin edustajat, koska Vammala kuului palvelurakenneprojektin tutkimuskuntaan. Toinen kuntayhtymän kunnista ei siihen sisällynyt. Otoksen edustavuuden kannalta on hyvä, että nämä lautakunnat erosivat lautakuntamuodoltaan. Näiden lautakuntien osalta tulosten yleistettävyydessä on kuitenkin oltava varovaisia. Yhden terveyslautakunnan sisältyminen erillisiin lautakuntiin, joista muut olivat sosiaalilautakuntia, ei myöskään vinouta tuloksia. Se voitiin todeta analyysoimalla tulokset myös ilman terveyslautakuntaa. Harkinnanvaraisesta otoksesta johtuen tutkimustuloksia ei voi yleistää laajemmin, ne kuvaavat vain tutkimuksen kohteena olevia lautakuntia em. rajoituksin. Tuloksia voidaan pitää suuntaa antavina, koska lautakunnat toimivat erityyppisissä kunnissa ja eri puolella Suomea.

Lautakuntien yleisin jäsenmäärä oli yhdeksän. Lautakunnat eivät eronneet jäsentensä taustamuuttujien tai luottamustyökokemuksen suhteen. Lautakuntien jäsenistä kolmannes oli kunnan palveluksessa. Yhdistetyissä lautakunnissa oli kaksi kertaa erillisiä enemmän kuntayhtymän palveluksessa olevia. Tulos on yhdensuuntainen Valannan (1994, 463) tutkimukseen. Myös sen mukaan kunnallisen henkilöstön sijoittuminen uusiin yhdistettyihin lautakuntiin kasvoi varsinkin kaupungeissa ja se oli sitä laajempaa mitä suurempia lautakuntien supistukset olivat. Ennallaan säilyneissä lautakunnissa ei tätä piirrettä ilmennyt. Kysymystä on pohdittu julkisuudessa paljon. Koski (1995, 53) korostaa edustuksellisen demokratian uskottavuuden kannalta vaalikelpoisuus- ja esteellisyyssäännösten tiukkaa ja johdonmukaista noudattamista. On esitetty myös voimakkaita kannanottoja kuntansa palveluksessa olevien henkilöiden osallistumisesta lautakuntatyökentelyyn (esim. Jokinen 1996, 20).

Lautakuntien jäsenistä ensikertalaisia oli 42 prosenttia ja kolmas tai sitä useampi lautakuntakausi oli menossa runsaalla kolmasosalla jäsenistä. Tulos poikkeaa hieman Valannan (1994,

463, 468) tutkimuksesta. Sen mukaan keskimäärin puolet yhdistetyistä lautakuntapaikoista meni yli kahdeksan vuotta lautakuntakokemusta omaaville jäsenille. Saman tutkimuksen mukaan maalaiskunnissa yhdistettyjen lautakuntien jäsenistä lähes kolmannes ja kaupunkikunnissa lähes neljännes istui samanaikaisesti kunnanvaltuustossa. Tässä tutkimuksessa muita luottamustehtäviä oli kolmella neljästä lautakuntien jäsenistä. Heistä noin puolet oli kunnanvaltuustossa tai hallituksessa, kolmasosa toista tai useampaa kautta. Möttösen (1997, 276) tutkimuksen mukaan se, että puolet lautakunnan jäsenistä on valtuuston jäseniä, lisää lautakunnan keskustelukykyisyyttä ja lautakunnan esitysten läpimenoa ylemmissä päätöksentekoeleimissä. Luottamustehtävien kasaantumista valtuutetuille pidetään edustuksellisen demokratian toteutumisen kannalta tärkeänä. Kosken (1995, 52) mukaan valtuusto vahvistaa omaa merkitystään valitsemalla keskeisiin luottamustoimiin valtuutettuja, jotka ovat saaneet valtuutuksensa suoraan kuntalaisilta, vaikka se toisaalta vähentää luottamustoimissa olevien kuntalaisten määrää ja sitä kautta kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia kunnallisiin asioihin.

Lautakuntajäsenyyden merkitys vastaajille ilmeni sosiaalisena merkityksenä, vaikuttamishaluna ja turhautuneisuutena lautakuntatyöhön. Lautakuntajäsenyyden merkitys vastaajille ei eronnut lautakuntamuodon mukaan. Männikkö (1992, 296–298) havaitsi sosiaalisten vuorovaikutussuhteiden ja statuksen motivoivan kunnanhallituksen jäseniä. Tässä tutkimuksessa lautakunnan jäsenyydellä oli kohtalainen tai suuri sosiaalinen merkitys vajaalle kolme neljäsosalle jäsenistä. Sosiaalisen merkityksen arvo kasvoi iän ja valtuustokausien lukumäärän lisääntyessä sekä koulutustason vähentyessä. Saattaa olla, että useamman kauden luottamushenkilönä toimineille ovat jäsenten väliset vuorovaikutussuhteet muodostuneet kiinteiksi ja merkityksellisiksi. Sosiaalisella merkityksellä ei ollut yhteyttä jäsenten haluun vaikuttaa tai lautakunnan toimintatapoihin.

Suurinta osaa erillisten ja yhdistettyjen lautakuntien jäsenistä motivoi lautakuntajäsenyyteen vaikuttamishalu. Tulos osoittaa siten jäsenten motivoituneisuutta luottamustyöhön. Motivaatiota lisäsivät tietoisuus oman toimialan tavoitteista ja viranhaltijoiden ohjaava rooli. Päätöksenteon osittainen siirtäminen lautakuntatasolta viranhaltijoille on kasvattanut viranhaltijoiden vaikutusvaltaa (esim. Tuittu 1994, 267–272). Voidaan kysyä, kasvaako luottamushenkilöiden halu vaikut-

taa siksi, että he haluavat kontrolloida viranhaltijoita, joilla on selvästikin paljon vaikutusvaltaa? Möttösen (1997, 293–301) mukaan viranhaltijoilla oli halu sitouttaa luottamushenkilöitä sellaiseen toimintalinjaan, joka rajoittaa heidän päätöksentekoansa. Luottamushenkilöt halusivat kontrolloida viranhaltijoiden toimintaa, mutta ei sitä, miten tehokkaasti viranhaltijat toimivat tai ovatko toiminnan tulokset asetettujen tavoitteiden mukaisia.

Vastaajista neljäsosa oli turhautuneita lautakuntatyöskentelyyn. Turhautuneisuus ilmeni sitä voimakkaampana, mitä vähemmän oltiin tietoisia oman toimialan tavoitteista ja mitä suuremmaksi lautakunnan vaikutusvalta koettiin. Turhautuneisuus merkitsi haluttomuutta vaikuttaa ja se heijastui lautakuntien toimintatapoihin alhaisempaan kehittämissuuntautuvuutena ja aktiivisuutena. Tulos on huolestuttava ja sen syitä tulisi pohtia lautakunnissa. Möttösen (1997, 303) tutkimuksessa kävi ilmi, että joidenkin luottamushenkilöiden mielestä heidän päätösvaltaansa oli rajoitettu niin paljon, että kiinnostus luottamustehtäviin oli merkittävästi vähentynyt.

Saarelan ja Sainion (1991, 41) mukaan luottamushenkilöiden yleisen turhautumisen syitä ovat valtaapitävä luottamushenkilöklikki sekä virkamiesten toiminta ja sen salakähmäisyys. On ilmeistä, että luottamushenkilöiden turhautumista lisännee lautakunnan päätöksenteon osittainen takaisinsiirto ylemmille päätöksentekotahoille, yhteistyövaikeudet sekä lautakunnan esitysten muuttuminen valtuustossa. Luottamushenkilöitä valittaessa valtuustojen tulisi kiinnittää huomiota siihen, kuinka kiinnostuneita valittavat ovat kyseisestä tehtävästä ja kuinka halukkaita he ovat kehittämään kyseistä toimialaa (Koski 1995, 58).

Erillisten ja yhdistettyjen lautakuntien toimintatavat erosivat joiltakin osin toisistaan. Erilliset lautakunnat pitivät kokouksia vuosittain useammin ja niiden kokoukset kestivät kauemmin kuin yhdistettyjen. Myös käsiteltävien asioiden määrä oli kasvanut enemmän kuin yhdistetyissä lautakunnissa. Tulokset ovat päinvastaisia kuin olisi odottanut. Näyttäisi siltä, että lautakuntien yhdistäminen ja tehtäväkentän laajeneminen on merkinnyt todennäköisesti toimintatapojen tehostumista ja suurempaa asioiden siirtoa virkamiehille. Yhdistettyjen lautakuntien jäsenillä oli useammin oma erityisalue ja he olivat käyneet erillisten lautakuntien jäseniä useammin tutustumassa kaikkiin toimialansa toimipisteisiin. Toimialaan ja asioihin perehtyminen näkyi siis myös tehokkaampana lautakuntatyöskentelynä. Jokisen (1996, 20) mukaan lautakuntatyöskentelyssä on paljon kehitettävää ja tehostamisen tarvetta.

Myös tämän tutkimuksen perusteella varsinkin erillisten lautakuntien tulisi arvioida omia työskentelytapojaan.

Lautakuntien toimintatapoja kuvasivat eniten keskustelukykyisyys, aktiivisuus ja yhteistyökykyisyys ja vähiten varovaisuus ja perinteissäpisyys. Yhdistetyillä lautakunnilla oli erillisiä enemmän vastuullisuutta ilmentäviä piirteitä mutta kehittämissuuntautuvuus, aktiivisuus ja varovaisuus eivät eronneet lautakuntamuodon mukaan. Möttösen (1997, 292, 303) tutkimuksen mukaan lautakuntien toimintatapoja kuvaavia piirteitä olivat mm. yhteistyökykyisyys, keskustelukykyisyys ja asiallisuus. Tutkimuksen tulokset ovat yhteneviä aikaisemmin saatuihin tuloksiin (Laamanen ym. 1996, 334). Määrätietoisia ja aktiivisia toimialansa kehittäjiä ovat varsinkin Kalajoen sosiaali- ja terveyslautakunta, Liperin ja Suomussalmen perusturvalautakunnat sekä Rauman kaupungin sosiaalilautakunta.

Tulokset osoittivat, että jäsenten kokemalla turhautuneisuudella ja lautakunnan aktiivisuuden perustumisella harvojen jäsenten varaan oli merkittävä vaikutus lautakuntien toimintatapoihin. Tämä korostaa lautakunnan kaikkien jäsenten motivointia ja aktivoimista lautakuntatyöskentelyyn. Jokisen (1997) mukaan lautakuntatyöskentelyssä on kolmenlaisia ihmisiä, maan hiljaisia, pikkuasioiden 'tonkijia' ja linjanvetäjiä. Koska lautakunnan puheenjohtajalla lienee ratkaiseva merkitys lautakunnan toimintaan, tulisi puheenjohtajan valintaan kiinnittää erityistä huomiota.

Lautakunnan jäsenen tietoisuus kunnan tavoitteista ja strategioista oli suorassa yhteydessä lautakunnan aktiivisuuteen. Möttösen (1997, 294) tutkimuksessa todettiin, että kunnan tavoitteiden sisällöstä ja merkityksestä oli ristiriitaisia näkemyksiä. Yhtäältä nähtiin, että tavoitteet ohjaavat toimintaa. Toisaalta oltiin sitä mieltä, että tavoitteet ovat etäisiä ja epämääräisiä eikä niistä saada aineksia oman hallintokunnan johtamiseen ja omien tavoitteiden laatimiseen. Poliittisten päättäjien sitoutumista tavoitteisiin pidettiin riittämättömänä.

Lautakunnan vaikutusvalta näytti liittyvän varsinkin lautakunnan varovaiseen. Tulos korostaa lautakunnan aseman selkiyttämistä. Lautakunnan päätöksenteon rajoittaminen toimialaansa koskevissa asioissa ei voine johtaa toimialan kehittämisen kannalta parhaaseen tulokseen.

Lautakunnan rooli oli muuttunut molempien lautakuntien jäsenistä runsaan puolen mielestä. Lautakunnan roolin muuttumiseen olivat yhteydessä intressiryhmien vaikuttamispyrkimykset, mikä kertonee lautakuntien responsiivisuudesta

ympäristöönsä. Lautakuntien roolin muutos ilmeni toimintatavoissa, varsinkin kehittämissuuntautuvuudessa ja aktiivisuudessa. Sitä voidaan pitää tavoiteltuna suuntana. Lautakunnan roolin muutos liittyi myös toimielimen päätöksenteon vaikeuteen sekä lautakunnan ja ylempien luottamuselinten yhteistyövaikeuksiin. Roolin muutos ei ollut yhteydessä lautakunnan merkityksen vahvistumiseen päätöksenteossa, vaikka se useimman mielestä olikin vahvistunut. Tulokset saattavat viitata siihen, että lautakunnan päätäntävaltaa on siirretty takaisin ylemmille päätöksentekotahoille samalla kun kustannusten leikkauksaateet ovat lisääntyneet. Sitä tukevat useiden vastaajien ilmaiset kunnanhallituksen tiukentuneesta otteesta ja vaikutusvallan kasvusta kuten myös aikaisemmat tutkimustulokset (Laamanen ym. 1996, 68; Möttönen 1997, 293).

YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

1. Erillisten ja yhdistettyjen lautakuntien väliset keskeiset erot ilmenivät lautakuntien kokoon-
tumiskäytännöissä ja toimintatavoissa. Erillisten lautakuntien kokoukset olivat pitempiketoisia, niiden jäsenillä oli harvemmin oma erityisalue ja ne järjestivät harvemmin informaatiotilaisuuksia päätettävistä asioista kuin yhdistetyt lautakunnat. Yhdistettyjen lautakuntien toimintatapoja kuvasivat erillisiä lautakuntia enemmän vastuullisuutta ilmentävät piirteet: vastuuntuntoisuus, asiantuntevuus, yhteistyökykyisyys, keskustelukykyisyys ja päätökskykyisyys.

Tulokset viittaavat siihen, että yhdistetyt lautakunnat ovat pystyneet muuttamaan ja tehostamaan toimintatapojaan erillisiä lautakuntia enemmän. Tulokset korostavat erillisten lautakuntien toimintatapojen arvioinnin ja kehittämisen tarvetta.

2. Erillisten ja yhdistettyjen lautakuntien jäsenten mielipiteet lautakuntajäsenyyden merkityksestä – sosiaalinen merkitys, vaikuttamishalu ja turhautuneisuus lautakuntatyöhön – eivät eronneet.

Lautakunnan jäsenyys merkitsi suurimmalle osalle vastaajista mahdollisuutta sosiaalisiin vuorovaikutussuhteisiin ja statukseen. Tulokset antoivat viitteitä siitä, että sosiaalinen merkitys sinänsä ei vähennä jäsenten halua vaikuttaa mutta sillä ei ole myöskään vaikuttamishalua lisäävää tai turhautuneisuutta poistavaa vaikutusta.

Halu vaikuttaa motivoi suurinta osaa jäsenistä lautakuntatyöskentelyyn. Tulokset viittaavat siihen, että lautakunnan jäsenet ovat motivoituneita lautakuntatyöhön. Motivaatio ei näyttäisi riip-

puvan lautakunnan toimialan laajuudesta. Sen sijaan johtavien viranhaltijoiden ohjaavalla roolilla ja tietoisuudella oman toimialan tavoitteista näyttäisi olevan tärkeä merkitys jäsenten haluun vaikuttaa.

Lautakuntien jäsenistä neljännes oli turhautuneita lautakuntatyöhön. Turhautuneisuus merkitsi haluttomuutta vaikuttaa ja se heijastui lautakunnan alhaisempaan kehittämissuntautuvuuteen ja aktiivisuutena. Koska tulokset osoittivat, että turhautuneisuus oli yhteydessä tavoitetietoisuuteen sekä lautakunnan vaikutusvaltaan, tulisi lautakunnissa kiinnittää huomiota toimialan tavoitteiden selkiyttämiseen kaikille jäsenille sekä lautakunnan ja johtavien viranhaltijoiden yhteistyön kehittämiseen.

3. Lautakunnan rooli oli muuttunut sekä erillisten että yhdistettyjen lautakuntien jäsenistä runsaan puolen mielestä. Roolin muutos liittyi lautakunnan toimintatapoihin sekä lautakunnan päätöksenteon vaikeuteen ja sidosryhmien vaikuttamisympäryksiin.

Tulokset osoittivat, että lautakunnista on kehittymässä aktiivisia palvelujen kehittäjiä toimialallaan, mitä voidaan pitää tavoiteltuna suuntana. Tätä kehitystä voitaisiin edistää vähentämällä jäsenten turhautuneisuutta, aktivoimalla ja motivoimalla jäseniä lautakuntatyöhön ja selkiyttämällä heille tavoitteita. Lautakuntien päätöksenteon vaikeutumisen kertonee talouden laman ja valtionosuusleikkausten aiheuttamista kustannusten leikkausvaateista myös sosiaali- ja terveystoimissa.

LÄHTEET

- Avaskari, Anu: Perusturvalautakunnasta saa hyvää eväät kunnallispolitiikkaan (toim. Moilanen Merja). *Sosiaaliturva* (1997): 3, s. 19.
- Gorpe, Peter: *Organisaatio ja johtaminen*. Ekonomiasarja. Weiling Göös, Espoo 1984.
- Harisalo, Risto: *Frikommunförsocket och innovations-teorin*. Teoksessa: Ståhlberg, Christer: *Frikommuner ur teoretiska perspektiv*. Åbo Akademi, Åbo 1990.
- Hartikainen, Juha: *Lautakuntia liikelaitoksesta hevosottoon. Tutkimus lautakuntarakenteen muutoksesta ja sen diffuusioista vuosina 1988–1993*. Acta 41, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 1994.
- Jokinen, Markku: Lautakunta – paikkaas on kysytty. *Sosiaaliturva* (1996): 14, s. 19–20.
- Juvonen, Leena: *Kasvusta taantumaan. Helsingin kaupungin sosiaalilautakunnan päätöksenteko ja päätöksenteon tietoperusta 1985–1993*. Suomen Kuntaliitto, Acta-sarja, Helsinki 1996.
- Koski, Heikki: *Kansalainen, kunta ja kansalaisyhteiskunta*. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Polemia-sarja. Gummerus, Jyväskylä 1995.
- Laamanen, Ritva, Häppölä, Anja ja Brommels, Mats: Alas Uuninpankolta. Sosiaali- ja terveyslautakuntien puheenjohtajien ja johtavien viranhaltijoiden näkemykset valtionosuusuudistuksen tavoitteiden toteutumisesta. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja* (1996a): 3, s. 261–271.
- Laamanen, Ritva, Kalland, Mirjam ja Häppölä Anja: *Palvelurakennemuutos ja sen onnistuneisuuden arviointi*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1996b:8. Helsinki 1996.
- Laamanen, Ritva: Lautakuntien näkemykset palvelujen saatavuudesta ja kehittämisestä. *Sosiaaliturva* (1998a):4, s. 12–16.
- Laamanen, Ritva, Jaakkonen, Kaisa ja Brommels, Mats: Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotannon periaatteet ja strategiavalinnat – Suosivatko päättäjät palvelujen yksityistämistä? *Kuntalehti* (1998b):4, s. 31–33.
- Lundqvist, Lennart: *Viika egenskaper bör våra politiker ha? Teoksessa Stolpe, Claus & Ståhlberg, Krister (red.): Professioner, politik och förvaltning*. Åbo Akademi, Åbo 1992, s. 59–74.
- Männikkö, Eira: Haukiputaan kunta valtajärjestelmässä. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* (1992): 3, s. 291–299.
- Möttönen, Sakari: Poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden problemaattinen suhde kunnallishallinnossa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* (1996): 1, s. 66–72.
- Möttönen, Sakari: Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 1997.
- Oulasvirta, Lasse: *Kuinka kunta toimii*. Suomen kaupunkiliitto, Suomen kunnallisiitto. Gummerus, Jyväskylä 1992.
- Pitkänen, Aarre: Aluksi on hyvä tutustua kaikkiin vastualueisiin (toim. Moilanen Merja). *Sosiaaliturva* (1997): 3, s. 17–18.
- Ryynänen, Aimo, Lehkonen, Raimo ja Mennola, Erkki: *Kunnallisoikeus. Johdatus kunnan oikeudellisen aseman perusteisiin*. Vapokustannus, Helsinki 1992.
- Saarela, Pekka ja Sainio, Ari: *Kuntahallinto muutoksesta – Illusioita ja paradokseja*. Suomen Kaupunkiliitto, Acta-sarja. Helsinki 1991.
- Sinkkonen, Sirkka: *Hallinnonuudistus ja sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyö kunnissa – Tutkimuksen lähtökohdat*. Kuopion yliopiston julkaisuja E, Yhteiskuntatieteet 33. Terveystieteiden ja -talouden laitos, Kuopio 1993.
- Ståhlberg, Krister: *Vapaakunta ja kunnallinen kansanvalta – kriittisiä kommentteja*. Teoksessa: Vapaakuntakokeilu ja kunnallinen kansanvalta. Itsehallintoprojektin julkaisuja 5/1989. Sisäasiainministeriö, Helsinki 1989.
- Ståhlberg, Krister: *Theoretical notes on innovative programmes and their success*. Meddelanden från ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Åbo 1992.
- Taskinen, Helena, Sinkkonen, Sirkka ja Kinnunen Juha: *Sosiaali- ja terveystoimen yhdistämisen alkuvaiheet Kuopiossa. Työntekijöiden kokemuksia ja arviointeja*. Kuopion yliopiston julkaisuja E, Yhteiskuntatieteet 33. Terveystieteiden ja -talouden laitos, Kuopio 1995.
- Tuittu, Hannu: *Eliitti, valta ja budjetti. Tutkimus budjetitelliin käytäytymisestä ja valtakäsityksistä suurissa kaupungeissa*. Acta Universitatis Tampereensis, ser A vol. 429. Tampereen yliopisto, Tampere 1994.
- Valanta, Jose: »Muuttuuko ihminen, ja mihin suuntaan...» *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* (1994): 2, s. 459–472.