

Kuntakentän käsitys valtionapuhjauksesta ja valtionapujärjestelmästä

Lasse Oulasvirta

LOCAL GOVERNMENT ATTITUDES TOWARDS CENTRAL GOVERNMENT GRANTS AND SUPERVISION

A survey in 1991 was directed to municipal executive managers, chairmen of municipal boards and leading social welfare officers in 260 Finnish municipalities. The results showed that the majority of respondents in all three respondent groups wanted to diminish central government supervision, but the social welfare officers were not so negative upon state supervision than the other two groups. This result was explained with the dependency and orientation of social welfare officers towards central government authorities and external aid for their activities.

All three groups believed that the system of matching grants had directed resource allocation to grant eligible tasks and stimulated expenditures. The groups had on the other hand different opinions of the desirability of the matching grant effects. Managers and chairmen thought that specific matching grants had distorted allocation in their municipalities while social welfare officers were of the opposite opinion. Managers and chairmen were like-minded of the distorting effects of matching grants to intern efficiency (x-efficiency).

Municipal managers and board chairmen were more positive than social welfare leading offices to the shift from a system with matching grants to a system with non-matching grants. The different attitudes of the respondent groups were illustrated with a factor analysis. Besides the position in the organization, the economic wealth (the so called economic capacity classification of municipalities in Finland) of the municipalities of the respondents explained attitudes towards grants system and central government supervision. This is in accordance with the resource-dependency theory of organizations.

1. JOHDANTO

Valtion ja kuntien suhteet ovat tärkeä tekijä julkisen sektorin toiminnalle – valtio ja kunnat toimivat useissa julkisissa tehtävissä yhteistyöosapuolina siten, että valtio-osapuoli ohjaa, valvoo

ja rahoittaa ja kunnat toteuttavat tehtävät käyttäen myös itsehallinnollista päätöksentekovaraa. Tätä itsehallinnollista päätöksentekovaraa on huomattavasti lisätty vuoden 1993 alusta voimaan tulleella kuntien valtionapujärjestelmällä. Artikkelin tarkoituksena on esitellä tuloksia kyselytutkimuksesta, joka koski kuntien ja valtion taloussuhteita ja valtionapujärjestelmää (Oulasvirta 1992). Artikkelissa keskitytään niihin kyselyn tuloksiin, jotka koskivat kuntakentän suhtautumista valtion ohjaukseen, erityisesti valtionapuhjaukseen. Kyselyaineistoa käsitellään artikkelissa eri tavalla kuin alkuperäisessä tutkimusraportissa (mt. ed.). Vastaaajien käsitykset yritetään tiivistää faktorianalyysillä uusiksi muuttujiksi, faktoreiksi. Faktorit ovat ei-mitattuja, mitattujen muuttujien taustalla olevia hypoteettisia muuttujia. Faktorit on eroteltu pääkomponenttianalyysillä. Menetelmässä erotellaan ensin se faktori, joka selittää voimakkaimmin muuttujajoukon varianssia, toiseksi se faktori, joka selittää toiseksi parhaiten muuttujajoukon varianssia jne. Pääkomponenttianalyysi on valittu muiden faktorimallien sijasta, koska haluttiin esittää muuttujajoukon kokonaisvaihtelu muutamalla muuttujalla eikä niinkään tutkia muuttujien keskinäistä kovarianssia, yhteisvaihtelua. Faktorianalyysi on tehty suorakulmaisella rotatoinnilla, koska siten saadut faktorit eivät korreloi keskenään, mikä helpottaa faktoreiden tulkitsemista. Suorakulmaisen rotatoinnin menetelmänä on käytetty varimax-rotatointia, jossa faktorimatriisia käsitellään siten, että kullakin faktorilla muuttujalatausten nelöiden varianssi maksimoituu (Kim & Mueller 1978).

Joidenkin mielipidevääntämien ja taustamuuttujien riippuvuuksia tarkastellaan korrelaatiokertoimilla. Kuntiin liittyvinä taustamuuttujina käytettiin kunnan kantokäylyluokkaa ja asukasluokaa. Riippuvuusluokana käytettiin Pearsonin korrelaatioker-

rointa, vaikka periaatteessa se vaatisi vähintään intervalliasteikollisen mittaustason – yhteiskuntatieteissä on kuitenkin vakiintunut tapa laskea Pearsonin korrelaatioita myös järjestysasteikollisen mittaustason muuttujilla.

2. TUTKIMUKSEN TAUSTA

Tutkimuksessa kuntien valinta tehtiin kantokyluokittain, 1–4 kantokyluokissa satunnaisotantana, muista luokista valittiin kaikki kunnat. Tutkimuskuntien lukumäärä nousi näin 260 kuntaan. Kyselytutkimuksen vastaajaryhmiksi valittiin kunnanjohtajat, hallitusten puheenjohtajat ja sosiaalijohtajat. Viranhaltijoista ylintä talousjohtoa edustivat kunnanjohtajat, joilla on viime kädessä ylin viranhaltijavastuu kunnan taloudesta. Poliittista johtoa edustivat kunnanhallitusten puheenjohtajat. Sosiaalitoimi valittiin terveydenhuollon sijasta siitä syystä, että sosiaalitoimi on terveydenhuoltoa harvemmin kuntainliittomuotoisesti hoidettu. Survey-tutkimuksessa tutkittiin nimenomaan peruskuntatasolla esiintyviä mielipiteitä. Kysely postitettiin kuntiin toukokuussa 1991. Kunnanjohtajien vastausprosentti oli 84 (217), puheenjohtajien 70 (181) ja sosiaalijohtajien 78 (203).

Vastajaat valittiin eri kantokyluokista, jotta saataisiin mahdollisimman monipuolinen kuva erityyppisten kuntien kunnanjohtajien, hallitusten puheenjohtajien ja sosiaalijohtajien suhtautumisesta valtion ohjaukseen ja valtionapujärjestelmään. Kantokyluokittainen valinta perustui sille lähtökohtaolettamukselle että kunnan kantokyluokka ja siitä riippuva valtionosuusprosentti eri tehtävissä vaikuttavat kuntien käyttäytymiseen. Organisaatioiden resurssiriippuvuusteorian (Pfeffer & Salancik 1978, Rhodes 1983 ja 1986) mukaan ulkopuolisella on organisaation käyttäytymiseen sitä suurempi vaikutusvalta, mitä riippuvaisempi organisaatio on tämän ulkopuolisen organisaation kontrolloimista resursseista.

Resurssiriippuvuusteorian perusteella voi olettaa, että pienet ja valtionavuista voimakkaasti riippuvat kunnat ovat vähemmän negatiivisia valtion ohjauksen suhteen kuin muut kunnat. Tähän voi vaikuttaa myös asiantuntijaresurssien puute ja tarve tukeutua ulkopuolisiin ohjeisiin ja normeihin. Organisaation resurssiriippuvuusteoria antaa lähtökohdan valtio–kunta -suhteiden tarkastelulle, mutta ei kuitenkaan tarkkaa vastausta sille, miten valtionapuina ilmenevä resurssiriippuvuus vaikuttaa kuntaorganisaation fiskaaliin käyttäyty-

miseen, so. menoja ja tuloja koskevaan päätöksentekoon. Julkistaloustieteen klassinen valtionaputeoria täydennettynä julkisen valinnan (public choice) lähestymistavalla antaa teoriakehikon valtionapuvaikutuksen analyysille (ks. Harvey 1988, Cullis & Jones 1992, myös Moisio 1994). Valtionapuvaikutuksen analysoinnissa olennaista on erottaa yleiset valtionavut, jotka kunnat voivat käyttää vapaasti eri tarkoituksiin, tehtäväkohtaisista valtionavuista, jotka on sidottu määrättyihin valtionaputehtäviin. Kunkin kunnan osuus yleisestä valtionavusta määräytyy yleensä laskennallisesti erilaisilla muuttujilla kuten asukasluvulla ja eri ikäryhmien koolla. Tehtäväkohtaiset valtionavut taas ovat usein kustannusperusteisia eli määräytyvät kunkin kunnan menoista valtionaputehtävissä. Yleisellä valtionavulla on vain kunnan tuloja lisäävä vaikutus (tulovaikutus) kun taas tehtäväkohtaisella valtionavulla on tulovaikutuksen lisäksi hintavaikutus (apu laskee valtionapuhyödykkeen hintaa kunnan näkökulmasta) (ks. valtionapuvaikutuksesta tarkemmin ks. Oates 1972, Mieszkowski & Oakland 1979, Bennett 1982 ja King 1984). Suomessa ennen vuoden 1993 valtionapu-uudistusta käytössä olleiden valtionosuuksien hintavaikutuksen voi olettaa vaihtelevan sekä kunnan kantokyluokan, joka määrittää valtionosuusprosentin suuruuden, että valtionapuhyödykettä koskevan tarpeentyydytyksen asteen mukaan (vrt Jonsson 1986, 38).

Tutkimuksessa haluttiin selvittää myös valtionapu-uudistuksen odotettua vaikutusta budjettipäätöksentekoon ja organisaation sisäiseen valanjakoon. Valtion ohjaus ei vaikuta pelkästään toimintojen organisointiin ja menoihin vaan myös organisaation alayksikköjen ja niitä edustavien viranhaltijoiden ja poliitikkojen asemaan budjettiprosessissa.

3. TULOKSET

3.1. Suhtautuminen valtion ohjaukseen ja järjestöohjaukseen

Kyselyn vastausjakaumien (ei esitetty tässä artikkelissa, ks. Oulasvirta 1992) perusteella voi sanoa, että kunnissa haluttiin yleisesti vähentää valtion ohjausta. Vastajaajaryhmien välillä oli kuitenkin eroja. Sosiaalijohtajat olivat selvästi muita vähemmän kriittisiä valtion ohjauksen suhteen. Sosiaalitoimen valtionosuudet tarjosivat ennen vuotta 1993 tuen sosiaalitoimen kehittämisen ja määräraha-vaatimuksille kunnan sisäisessä bud-

*Taulukko 1. Vastaajien kuntien asukasluku ja kantokykyluokka vuonna 1991 sekä suhtautuminen ohjaukseen (Pearsonin korrelaatiokertoimet, tilastollinen merkitsevyytaso: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$, suluisa vastanneiden lukumäärä.)*

	Kunnanjohtajat		Puheenjohtajat		Sosiaalijohtajat	
	Asukasl.	Kantokykyl.	Asukasl.	Kantokykyl.	Asukasl.	Kantokykyl.
K1X1 Erityislainsäädäntö	-,085 (215)	-,083 (215)	-,130 (180)	-,162* (180)	-,141* (200)	-,156* (200)
K1X2 Kunnallislaki	-,119 (215)	-,075 (215)	-,188** (180)	-,103 (180)	-,111 (199)	-,086 (199)
K1X3 Keskusvirasto-ohjaus	-,120 (212)	-,138* (212)	-,130 (178)	-,242*** (178)	-,148* (201)	-,168* (201)
K1X4 Keskusjärjestöohjaus	-,034 (214)	-,054 (214)	-,010 (176)	-,073 (176)	-,106 (200)	-,199** (200)
K1X5 Valtionapuseräennöt	-,111 (216)	-,140* (216)	-,221* (175)	-,284*** (175)	-,054 (202)	-,218** (202)
K1X6 Sos. & terv. valtak. suunnit.	-,051 (214)	-,009 (214)	-,078 (178)	-,242*** (178)	-,139* (201)	-,159* (201)
K1X7 Järjestelyasiakirjamenettely	-,079 (213)	-,112 (213)	-,028 (177)	-,071 (177)	-,066 (189)	-,057 (189)

jettipolitiikassa. Kyselyn tulokset tukevat hypoteesia, jonka mukaan yleisavustussysteemissä sektori-intressit eivät enää saa vaatimuksilleen taustatukea valtionapuviranomaisilta ja erityisavustuksista vaan joutuvat kilpailemaan niukoista resursseista muiden toimialojen kanssa samalta lähtöviivalta. Seurauksena tästä voi olla, että kunnan yleisen talousjohdon ja poliittisen johdon valta kasvaa ja vastaavasti hallintokuntien johdon vaikutusvalta budjettiprosessissa vähenee.

Ohjausta koskevissa väittämässä vastausvaihtoehdot on koodattu yhdestä viiteen, ts. kuhunkin väittämään annetun vastauksen pisteet voivat varioida yhdestä viiteen. Taulukossa yksi on korrelaatiotarkastelu väittämien ja kahden taustamuuttujan välillä. Kunnanjohtajilla ohjaukseen suhtautumista ei erotellut vastaajan kunnan koko tai kantokykyluokka erityisemmin hyvin, koska lähestulkoon kaikki kyselyssä mukana olleet kunnanjohtajat halusivat vähentää valtion keskushallinnon ohjausta. Muilla vastaajaryhmillä keskushallinnon normi- ja valtionapuohjauksen vähentämishalu oli jossain määrin yhteydessä kunnan kantokykyluokan korkeuteen riippuvuuden ollessa negatiivinen. Kaikki tilastollisesti merkitsevät riippuvuudet olivat negatiivisia, eli ts. kunnan kantokykyluokan ja jossain tapauksissa myös kunnan koon kasvaessa, ohjauksen tarpeellisuus

nähtiin yhä vähemmän toivottavana.

Taulukossa kaksi on faktorianalyysin tulokset suhtautumisesta ohjaukseen. Ensimmäisellä faktorilla latautuvat valtion ohjausta koskevat muutujat, joten faktoria voi kutsua valtionhallinnon ohjausfaktoriiksi. Toisella faktorilla latautuvat väitteet, jotka koskivat suhtautumista keskusjärjestöohjaukseen ja järjestelyasiakirjamenettelyyn, joten faktori voidaan nimetä järjestöohjauksen faktoriiksi. Faktorianalyysit tehtiin myös vastaajaryhmille erikseen; näissä osaryhmissä faktoroiden sisällöt olivat samanlaiset lukuunottamatta sosiaalijohtajia, joilla ohjausulottuvuudet eivät jakaantuneet yhtä selkeästi kuin muilla vastaajaryhmillä valtion ohjauksen ja järjestöohjauksen faktoreihin.

Eri vastaajaryhmien sijoittumista asenneulottuvuuksilla on kuviossa 1. havainnollistettu faktoripistemääriillä. Tulokset ovat etukäteisolettamusten mukaisia. Valtion keskushallinnon ohjaukseen suhtautuivat kriittisimmin kunnanjohtajat. Sosiaalijohtajat olivat muita tyytyväisempiä valtionohjaukseen ja kriittisempiä järjestöohjaukseen. Sosiaalijohtajistakin olisi enemmistö (71 %) halunnut vähentää valtion keskushallinnon normiohjausta ja valtionapuohjausta (74 %), joten tulos ei merkitse sitä, että sosiaalijohtajat olisivat tyytyväisiä valtion ohjaukseen vaan sitä, että he ovat

Taulukko 2. Vastaaajien (kaikki vastaajat) suhtautuminen ohjaukseen

	Valtion ohjaus	Järjestöohjaus
K1X1 Kunnan erityistoimialaa koskeva erityislainsäädäntö	,802	-,054
K1X5 Valtionapuseräennökset	,763	,111
K1X3 Keskusvirastojen ja ministeriöiden normit ja ohjeet	,742	,091
K1X6 Sos. & terv. valtakunnallinen suunnitelma	,710	,145
K1X2 Kunnallislain säännökset	,548	,266
K1X7 Järjestelyasiakirjamenettelyn suositukset	,017	,828
K1X4 Keskusjärjestöjen ohjeet ja suositukset	,186	,749
Ominaisarvo	2.798	1.180
Kumulat. selitysaste %	40.0	56.8

muita vähemmän tyytymättömiä valtion ohjaukseen (ks. Oulasvirta 1992). Sosiaalijohtajien muita lievempi kriittisyys liittyy siihen, että sosiaalijohtajat kaipaavat tietynasteista normitusta turvaamaan sosiaalitoimen peruspalveluja. Sosiaalijohtajat eivät varauksettomasti usko kunnallisten päätöksentekijöiden harkintakykyyn sosiaalitoimessa.

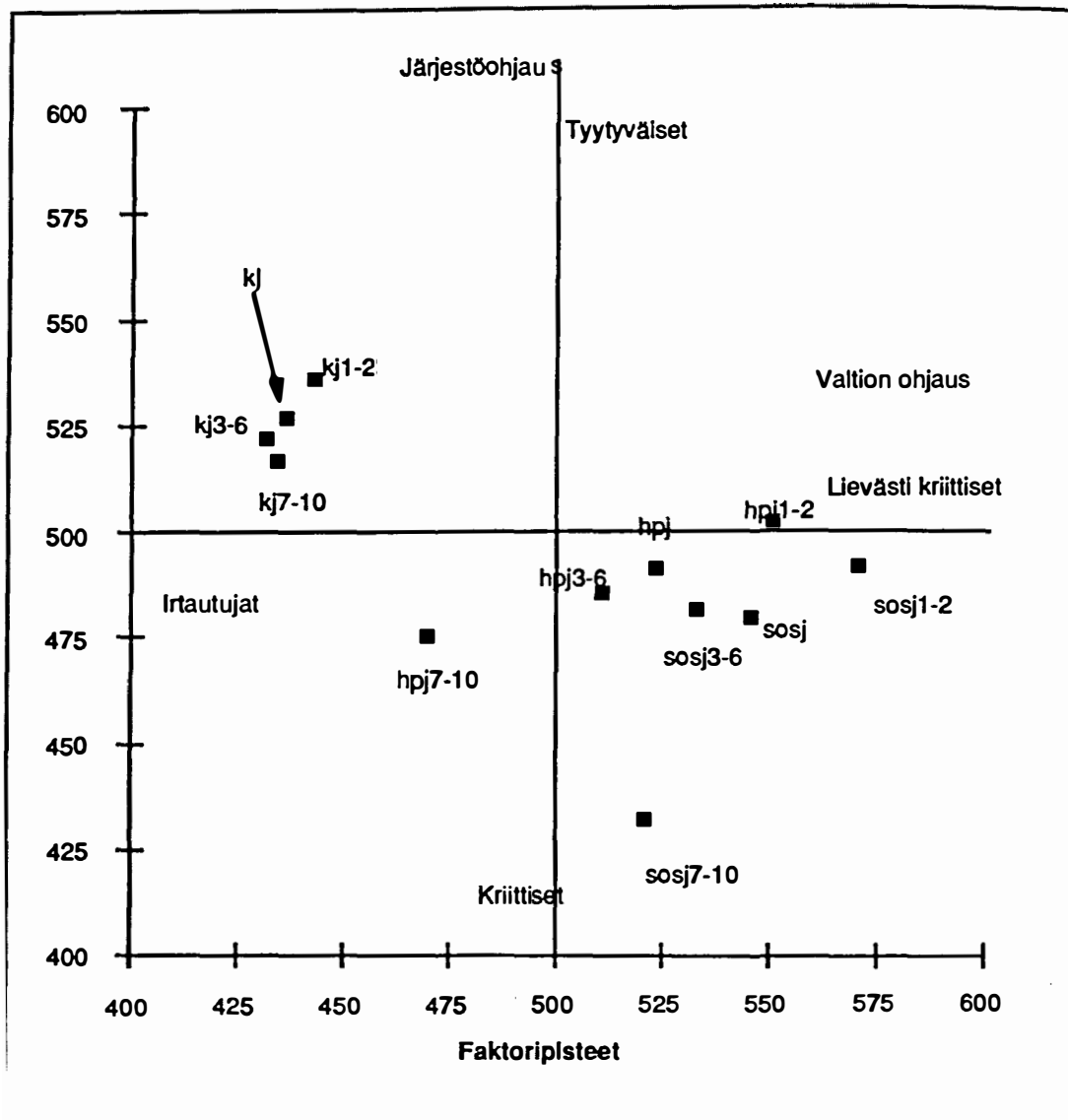
Kunnan kantokykyluokan vaikutus näkyi siinä, että erityisesti korkeampien kantokykyluokkien puheenjohtajat ja sosiaalijohtajat olivat muiden kantokykyluokkaryhmien puheenjohtajia ja sosiaalijohtajia valmiimpia vähentämään valtion ohjausta. Puheenjohtajista ja sosiaalijohtajista oli suhteellisesti eniten 7–10 kantokykyluokan kunnissa niitä, jotka olivat valmiita vähentämään paljon sektoriohjausta. Kunnanjohtajilla ero ei ollut niin selvä kuin kahdella muulla vastaajaryhmällä, mikä näkyi faktorianalyyssissä faktoripistemäärien tiivistymisenä eri kantokykyluokkaryhmissä lähelle toisiaan. Hallitusten puheenjohtajat olivat kriittisyydessään lähempänä sosiaalijohtajia kuin kunnanjohtajia. Puheenjohtajien faktoripistekeskisarvoa kriittisempään suuntaan vetivät 7–10 kantokykyluokkien puheenjohtajat, jotka olivat lähempänä kunnanjohtajia kuin esimerkiksi 1–2 kantokykyluokkien puheenjohtajia tai sosiaalijohtajia suhtautumisessaan valtion ohjaukseen.

Kunnanjohtajien suhtautumisessa ei ollut yhtä vahvasti riippuvuutta taloudellisen omavaraisuuden ja valtion ohjauskielteisyyden välillä kuin puheenjohtajilla ja sosiaalijohtajilla. 1–2 kantokykyluokkien kunnanjohtajat suhtautuivat suunnilleen yhtä kielteisesti valtion ohjaukseen kuin 7–10 kantokykyluokkien kunnanjohtajat. Tätä kuvasti myös se, että kunnanjohtajan kunnan valtion-avulla (ml. kuntainliittovaltionavut) asukasta kohti ei ollut riippuvuutta kunnanjohtajan faktoripiste-

määrän suuruuteen valtionohjausfaktorilla. Mielienkiintoista on havaita 1–2 kantokykyluokkien puheenjohtajien lievempi kriittisyys valtion ohjaukseen verrattuna saman ryhmän kunnanjohtajiin. Pienten kuntien kunnanjohtajat näkevät resurssiriippuvuudestaan huolimatta valtion ohjauksen hyvin kriittisessä valossa – tämä kuvastaa kunnanjohtajien yleistä kielteisyyttä valtion keskushallinnon ohjaukseen.

Kysely osoittaa siis sen, että kunnanjohtajia voi pitää kantokykyluokasta riippumatta valtion ohjauksesta irtautujina ja muissa vastaajaryhmissä taloudellisen omavaraisuuden kasvaessa valtion erityisohjaus nähdään vähemmän suotavana. Resurssiriippuvuusteorian perusteella voi olettaa, että kunnat, jotka ovat valtion resurssista eniten riippuvaisia ja eivätkä voi helposti korvata näitä resursseja millään muilla resurssilla, suhtautuvat varauksellisemmin ohjauksen vähentämiseen kuin kunnat, jotka ovat resurssiansa suhteen omavaraisempia ja omistavat korvaavia resursseja, myös valtion asiantuntijaohjausta korvaavia omia asiantuntijaresursseja. Kunnanjohtajien suhtautumista selittää kunnanjohtajainstituution muuttuminen yhä enemmän tulosvastuulliseksi yritysjohtajamaiseksi ammattikunnaksi, joka ei hyväksy valtion taholta asetettavia rajoitteita.

Faktoripistemäärien keskiarvot laskettiin myös vastaajaryhmille jaoteltuna puoluekannan mukaan. Tällöin muista kunnanjohtajista erottautuivat RKP:läiset kunnanjohtajat ja hallitusten puheenjohtajat, jotka eivät halunneet samassa mitassa vähentää ohjausta kuin muut samaan vastaajaryhmään kuuluvat. Kokoomuslaiset sosiaalijohtajat olivat muita sosiaalijohtajia kriittisempiä valtion ohjaukseen – tämä tulos liittyy siihen, että korkeimpien kantokykyluokkien kuntien sosiaali-



Kuvio 1. Vastaajaryhmien faktoripistemääräkeskiarvot (kaikki 601 vastaajaa) järjestöohjaus- ja valtionohjausfaktoreiden suhteen, 500 edustaa keskiarvoa ja 100 yhtä keskihajontaa.

Selitykset kuvion lyhenteille:

kj=kunnanjohtajat, kj1-2=kantokyykyluokkien 1-2 kunnanjohtajat, kj3-6 kantokyykyluokkien 3-6 kunnanjohtajat, kj7-10=kantokyykyluokkien 7-10 kunnanjohtajat, hpj=hallitusten puheenjohtajat, hpj1-2= kantokyykyluokkien 1-2 hallitusten puheenjohtajat, hpj3-6=kantokyykyluokkien 3-6 hallitusten puheenjohtajat, hpj7-10=kantokyykyluokkien 7-10 hallitusten puheenjohtajat, sosj=sosiaalijohtajat, sosj1-2= kantokyykyluokkien 1-2 sosiaalijohtajat jne.

johtajissa oli suhteellisesti enemmän kokoomuslaisia ja miehiä kuin muiden kuntien sosiaalijohtajissa.

Valtion sektorihallinnon näkökulmasta valtionpuohjauksesta luopuminen merkitsee keskei-

sestä ohjauksinstrumentista luopumista. Kun valtio (so. eduskunta ja sen tahtoa toteuttava valtion keskushallinto) edellyttää kuntien noudattavan valtakunnanpoliittisesti päätettyjä tavoitteita ja standardeja eri palveluissa, kuntien ohjaami-

nen ja valvominen näiden tavoitteiden ja standardien osalta ei enää toteudu valtionapurahan jaon yhteydessä vaan enemmän muilla keinoilla. Valtionapuhjauksen vähentäminen liittyy koko valtion kuntaohjauksen muuttamiseen. Ohjausfilosofian muutos ei kuitenkaan eduskunnan ja parlamentaarisessa vastuussa olevan hallituksen näkökulmasta voine merkitä sitä, että valtionapurahat annettaisiin kuntiin ilman mitään ohjausta ja kontrollia siitä että kunnat toimivat valtakunnallisten ohjelmien ja lakien mukaisesti. Valtionapuhjauksen lievenemisen vastapainoksi on paineita turvata ohjaustavoitteet muilla keinoilla, esimerkiksi nk. subjektiivisilla oikeuksilla.

Mielenkiintoista on havaita, että järjestelyasiakirjaan liittyvää ohjausta ei haluta vähentää samassa määrin kuin sektoriohjausta. Tolppi toteaa omassa tutkimuksessaan, että »tosiasiaassa valtion ja kuntien keskusjärjestöjen hyväksymien suositusten ohjausvoima on varsinkin kunnallishallinnon sisällä muodostunut vahvaksi». Toisaalla Tolppi toteaa, että järjestelyasiakirjasuosituksia on käytetty kuntien sisällä tarkoitushakuisesti ja esimerkiksi silloin kun yleishallintoelimet ovat halunneet torjua sektorihallinnon vaatimuksia ja luottamushenkilöiden taholta tulevaa painetta (Tolppi 1992, 87 ja 169)

Järjestöohjauksen suhteen hajonta vastaajaryhmien käsityksissä oli melko pientä. Kriittisimmin korporatistiseen ohjaukseen suhtautuivat 7–10 kantokyykyluokkien sosiaalijohtajat ja vähemmän kriittisesti kunnanjohtajat. Hallitusten puheenjohtajien suhtautuminen oli hyvin lähellä kaikkien vastaajien keskiarvoa.

3.2. Suhtautuminen valtionapujärjestelmiin

Ennen vuotta 1993 voimassa olleen valtionosuusjärjestelmän uudistamistarvetta on perusteltu mm. kustannusperusteisten valtionapujen aiheuttamalla tuhlaavaisuudella ja palvelujen vinoutumisella valtionapukelpoisiin toimintoihin (ks. esim. km 1982:66). Kyselyn tulokset (Oulasvirta 1992) osoittivat sen, että valtionapujärjestelmän toimivuutta koskevat arviot olivat riippuvaisia vastaajan asemasta kunnan organisaatiossa. 2/3 sekä kunnanjohtajista (68 %) että puheenjohtajista (65 %) oli sitä mieltä, että kustannusperusteiset valtionosuudet ovat vaikeuttaneet säästävyyttä ja taloudellisuutta kunnan valtionaputehtävissä. Erityisesti 7–10 kantokyykyluokan puheenjohtajat olivat tätä mieltä. Sosiaalijohtaji-

en suhtautuminen kustannusperusteisuuteen oli vähiten negatiivinen: vain 28 prosenttia sosiaalijohtajista oli samaa mieltä valtionosuuksien haitallisuudesta säästävyydelle ja taloudellisuudelle.

Valtionosuuksilla oli kaikkien kolmen vastaajaryhmän selvän enemmistön mielestä selvä palvelutuotantoa ohjaava vaikutus. Korvamerkityt valtionavut ovat valtionaputeorian mukaan tehokkaita juuri avun saajan priorisoinnin muuttamisessa avun antajan toiveiden mukaiseksi. Ohjauksen tuloksena syntyvä palvelutuotannon priorisointi voi erota kuntalaisten enemmistön vastaavasta priorisoinnista. Tässä yhteydessä vastaajaryhmien erot tulivat myös ilmi. Kaikista sosiaalijohtajista 2/3 (74 %) oli joksikin eri mieltä tai täysin eri mieltä väitteen kanssa, jonka mukaan valtionosuuksien ohjausvaikutus on ollut vastoin kuntalaisten tarvejärjestystä. Eri mieltä olevia oli suhteellisesti eniten 1–2 kantokyykyluokissa. Hallitusten puheenjohtajista taas puolet (51 %) yhtyi väitteeseen ja kunnanjohtajista lähes puolet (45 %) yhtyi väitteeseen.

Kyselytutkimus ei sinänsä anna vastausta tähän mielenkiintoiseen eroon. Onko niin, että sosiaalijohtajat tietävät paremmin kuin kunnan korkein johto kuntalaisten tarpeet vai onko niin, että ylin johto näkee paremmin kokonaisuuden ja valtionosuusasteikot ovat tarpeeseen verrattuna vääristäneet palveluvalikoimaa? Toisaalta on muistettava, että kannustavilla valtionosuuksilla voidaan nimenomaan pyrkiä sellaiseen palvelutarjontaan, joka tyydyttää laajempaa yhteiskunnallista intressiä kuin mikä kunnan väestöllä on. Tietty kuntalaisten priorisointia korjaava ohjausvaikutus on valtionaputeorian mukaan tarpeen kunnallisissa hyödykkeissä, joihin liittyy hallinnolliset rajat ylittäviä ulkoisvaikutuksia ja meriittihyödykkeen (esim. koulutus) ominaisuuksia.

Sosiaalijohtajat olivat siis selvästi tyytyväisempiä kuin kunnanjohtajat ja puheenjohtajat paitsi kustannusperusteisen valtionosuusjärjestelmän taloudellisuuteen myös sen ohjausvaikutukseen. Enemmistö kunnanjohtajista ja puheenjohtajista, mutta vähemmistö sosiaalijohtajista katsoi, että kunnan valtionaputarvetta voitaisiin paremmin mitata nk. laskennallisilla tekijöillä kuin valtionosuuskelpoisilla kustannuksilla. Tämä kertoo sen, että enemmistö sosiaalijohtajista ei pitänyt uuden laskennallisen järjestelmän valtionaputarpeen mittaamistapaa parempana kuin vanhan järjestelmän valtionaputarpeen mittaamistapaa.

Taulukko 3. Vastaajien suhtautuminen (kaikki vastaajat) valtionosuuksien määräytymisperusteisiin ja vaikutuksiin kunnassa

	Tehokkuus	Määräytymisperuste
K12X2	,807	-,143
K12X3	,700	,272
K12X1	,668	,343
K12X4	,280	,763
K12X6	,122	-,747
K12X5	,287	,620
Ominaisarvo	2,356	1,144
Kumulat. sel. %	39,3	58,3

Väittämät:

- k12x1 Valtionosuuksien perusteisuus on vaikeuttanut säästäväisyyttä ja taloudellisuutta kuntanne valtionaputehtävissä
k12x2 Kuntanne panostus eri tehtäviin eroaisi nykyisestä,
jos kaikki kunnan valtionaputehtävät olisivat olleet yhtenäisen valtionosuusasteikon piirissä
k12x3 Valtionosuuksien ohjausvaikutus kuntanne palvelujen keskinäiseen kehittämisjärjestykseen ei ole vastannut kuntalaistenne tarvejärjestystä
k12x4 Kuntanne valtionaputarvetta voidaan paremmin mitata laskennallisilla tekijöillä (eri ikäryhmien koot, kunnan pinta-ala, asukastiheys jne) kuin valtionosuuskelpoisilla kustannuksilla
12x5 Tehtäväkohtainen valtionosuusjärjestelmä on aiheuttanut paljon hallinnollista työtä
12x6 Kustannusperusteiset valtionosuudet takaavat kunnallenne paremmin kuin laskennalliset valtionavut valtionapujen rahallisen tason

Ensimmäiselle faktorille latautuvat kolme ensimmäistä väitettä eli ts. faktori voidaan nimetä yleiseksi kustannusperusteisen valtionapujärjestelmän tehokkuusulottuvuudeksi, koska väitteet k12x1, k12x2 ja 12x3 liittyvät kunnan sisäiseen ja ulkoisen tehokkuuteen. Toisella faktorilla latautuvat voimakkaimmin väitteet k12x4, k12x5 ja k12x6, joista väitteet k12x4 ja k12x6 edellyttivät vastaajalta vanhan ja uuden järjestelmän vertailua. Faktori voitaisiin nimetä valtionapujen määräytymisperustefaktoriksi, joka kuvastaa kustannusperusteisuus-laskennallisuus -ulottuvuutta. Tällä faktorilla toisessa ääripäässä ovat vastaajat, joiden mielestä valtionapujärjestelmän kustannusperusteisuus on kunnan kannalta parempi kriteeri kuin laskennallisuus, ja toisessa ääripäässä sellaiset vastaajat, joiden mielestä laskennallisuus on kunnan kannalta parempi määräytymiskriteeri kuin kustannusperusteisuus. Ulottuvuus vertaa tavallaan vanhaa järjestelmää uuteen järjestelmään.

Taas vastaajiryhmille erikseen lasketut faktori-analyysit tuottivat samankaltaiset faktorit kuin

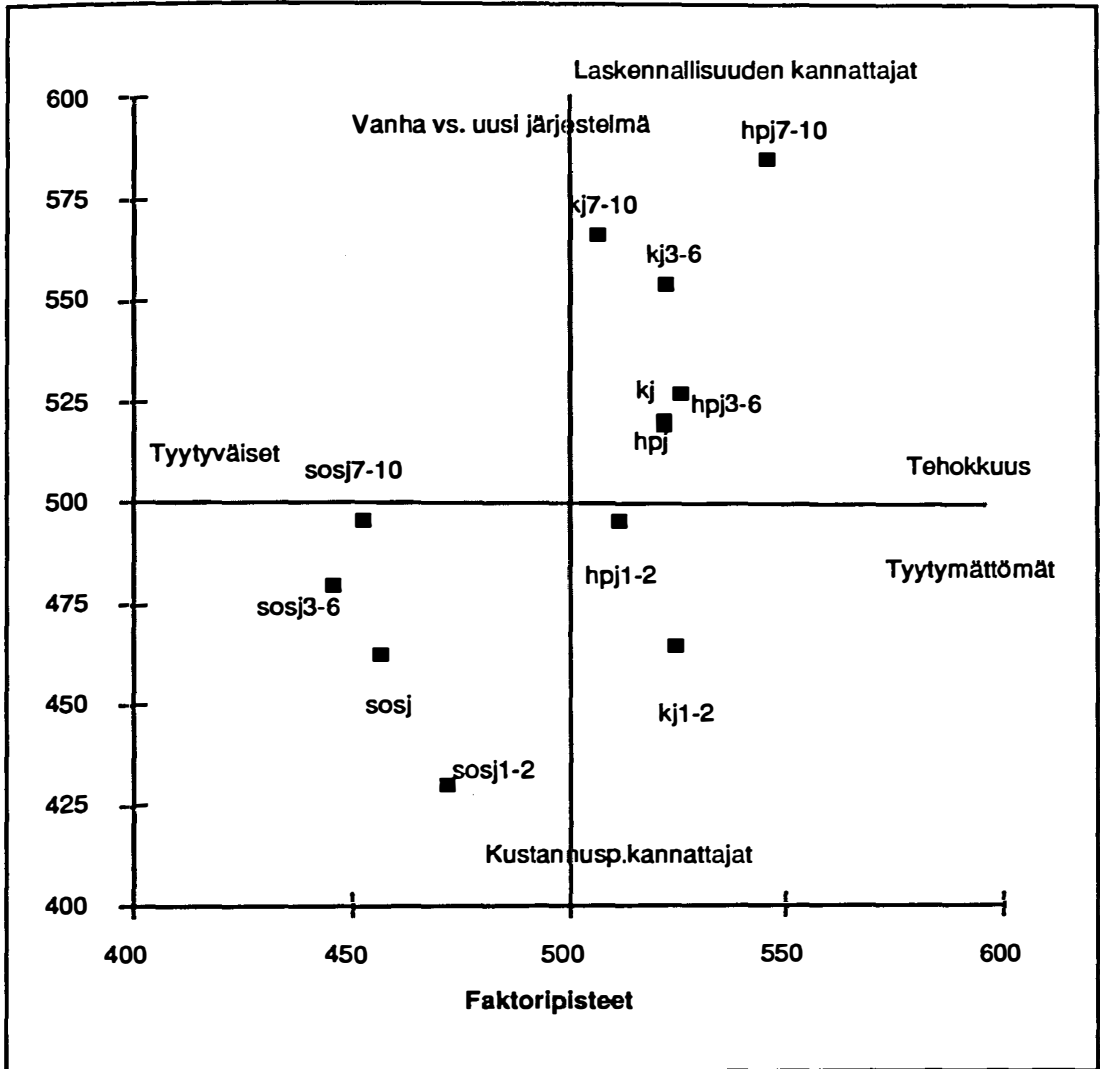
koko aineistossa. Hallitusten puheenjohtajilla faktorirakenne erosi jonkin verran muiden vastaajaryhmien faktorirakenteesta siinä suhteessa, että kustannusperusteisen järjestelmän sisäistä ja ulkoista tehokkuutta koskevat väitteet (k1x1, k1x2 ja k1x3) eivät latautuneet samalla faktorille niin kuin muilla vastaajaryhmille. Faktoripistemäärien keskiarvot laskettiin vastaajaryhmissä vastaajien taustamuuttujien mukaan, mutta oheisessa kuviossa kaksi esitetään ainoastaan vastaajaryhmien pistekeskiarvot kantokyykyluokkaryhmittäin.

Kunnanjohtajien ja puheenjohtajien suhtautuminen tehokkuus- ja määräytymisperusteulottuvuuksiin on keskimäärin lähes identtistä. Jos tarkastellaan tarkemmin eri vastaajaryhmiä, kaikkein kriittisimpiä kustannusperusteisen valtionosuusjärjestelmän tehokkuuteen olivat kokoomuslaiset ja RKP:läiset puheenjohtajat sekä 7–10 kantokyykyluokan puheenjohtajat. Kantokyykyluokasta ja puoluekannasta riippumatta sosiaalijohtajat näkivät muita vastaajaryhmiä myönteisemmin kustannusperusteisen valtionosuusjärjestelmän tehokkuuden kunnissaan.

Valtionapujen määräytymisperusteulottuvuudella sosiaalijohtajien eri tavoin luokitellut vastaajaryhmät olivat kielteisimpiä laskennallisuuteen ja vastaavasti kunnanjohtajat ja puheenjohtajat myönteisempiä laskennallisuuteen valtionapujen määräytymisperusteena. Tämän ulottuvuuden suhteen ääripäässä olivat korkeimpien kantokyykyluokkien puheenjohtajat ja alhaisimpien kantokyykyluokkien sosiaalijohtajat. Näillä ryhmillä faktoripisteiden keskiarvo määräytymisperustefaktorilla oli yli yhden hajonnan päässä toisistaan ja tehokkuusfaktorilla vajaan yhden hajonnan päässä toisistaan. Mielenkiintoista oli, että RKP:tä kannattavat kunnanjohtajat (12 kpl) olivat muita kunnanjohtajia huomattavasti myönteisempiä kustannusperusteisuuteen määräytymisperusteena vaikka samaiset RKP:tä kannattavat kunnanjohtajat pitivät toimintojen tehokkuuden kannalta valtionosuuksia haitallisina. Tulosta selittänee se, että kyselyajankohtana eivät suunnitellun laskennallisen järjestelmän ruotsinkielisiä kuntia ja saaristokuntia koskevat kriteerit olleet vielä päätettyjä. Tämä ilmeisesti aiheutti huolestuneisuutta ruotsinkielisten kuntien kunnanjohtajissa.

UUSI JÄRJESTELMÄ

Kuntaorganisaatiot ovat hyvinvointivaltion rakentamiskaudella kasvaneet ja erikoistuneet sisäisesti kompleksisiksi ja segmentoituneiksi kokonaisuuksiksi, joissa useat toimialat ovat olleet sidoksissa valtion sektoriviranomaisiin. Hajautu-



Kuvio 2. Vastaajaryhmien faktoripistemääräkeskiarvot (kaikki 601 vastaajaa) valtionosuusjärjestelmän tehokkuuden ja valtionapujen määräytymisperusteiden suhteen, 500 edustaa keskiarvoa ja 100 yhtä keskihajontaa.

nut valtionapujärjestelmä on todennäköisesti vahvistanut tätä kunnan yleis- ja talousjohtoon näkökulmasta hajautuvaa kehitystä. Tarve saada erikoistuneet ja erilaistuneet osatoiminnot limitettyä ja koordinoitua toisiinsa on kasvanut ainakin suuremmissa kunnissa. Asiakkaan kannalta kehitys on johtanut hänen kokonaisvaltaisen huomioimisen laiminlyömiseen. Perinteisessä organisaatio-teoriassa lähdetään siitä, että mitä kompleksisempi eriytyminen ja spesialisoituminen, sitä suu-

rempi on tarve koordinoita ja kehittää kontrollia (Bolman ja Deal 1989, 38). Hajautunut erityislainsäädäntö ja siihen liittyvä valtionapujärjestelmä synnyttivät kuntiin ylittämättömiä sektorirajoja ja vaikeuttivat sekä johdon harjoittamaa vertikaalia koordinoitua ja kontrollia että hallintokuntien pyrkimystä omaehtoisesti koordinoita toimintojaan ja harjoittaa horisontaalista yhteistyötä.

Vuonna 1993 voimaan tullutta uutta valtionapujärjestelmää on perusteltu sen myönteisillä vai-

kutuksilla kuntien toiminnan taloudellisuuteen ja itsehallinnolliseen liikkumavaraan tehtävien hoidossa (ks. hallituksen esitykset HE 214–216, 1991 vp). Valtaosa kussakin vastaajaryhmässä olivat sitä mieltä, että uusi laskennallinen järjestelmä lisää tehokkuusajattelua hallintokunnissa ja helpottaa kunnan kokonaisvaltaista johtamista. Vastaajaryhmät olivat myös lähestulkoon samaa mieltä siitä, että hallintokuntien kytkentä sektoriviranomaisiin heikkenee uudistuksen myötä.

Valtaosa kunnanjohtajista ja puheenjohtajista oli myös sitä mieltä, että hallintokunnat tulevat uudessa järjestelmässä rahan käytössään säästäväisemmiksi. 7–10 kantokrykyluokan kuntien puheenjohtajista kaikki olivat tätä mieltä. Sosiaalijohtajista vähäisempi osa, mutta kuitenkin yli puolet (60 %), oli sitä mieltä, että uusi järjestelmä edistää säästäväisyyttä (Oulasvirta 1992).

Eryteisesti alempien kantokrykyluokkien vastaajat olivat sitä mieltä, että uusi järjestelmä tulee aiheuttamaan huomattavia määrärahamuutoksia hallintokuntien välillä. Sosiaalijohtajista ja puheenjohtajista noin puolet oli tätä mieltä ja kunnanjohtajista runsas kolmasosa. Vallan suhteen saa vahvistusta hypoteesi vallan keskittymisestä valtionapu-uudistuksessa. Valtaosa näkee vallan keskittymisen lisääntyvän ja hallintokuntien sektorientoitumisen vähenevän.

Valtaosa eli 3/4 kunnanjohtajista (77 %) ja puheenjohtajista (69 %) näki järjestelmämuutoksen positiivisena niin, että kunnan palveluvalikoima tulee vastaamaan entistä paremmin kuntalaisten tarpeita. Tämä merkitsisi sitä, että responsiivisuus ja ulkoinen tehokkuus kunnissa paranee uudistuksen johdosta. 3–10 kantokrykyluokien kunnanjohtajat ja puheenjohtajat olivat useammin kuin 1–2 kantokrykyluokien kunnanjohtajat ja puheenjohtajat tätä mieltä. Sosiaalijohtajista vain runsas kolmasosa (37 %) oli samaa mieltä väitteen kanssa. Sosiaalijohtajien enemmistön kannoista poikkesi 7–10 kantokrykyluokien sosiaalijohtajien kanta. Heistä 2/3 oli sitä mieltä, että uuden laskennallisen järjestelmän ansiosta palvelut tulevat vastaamaan entistä paremmin kuntalaisten tarpeita. (Oulasvirta 1992).

Sosiaalijohtajat olivat siis kriittisempiä kuin muut: sosiaalijohtajista yli puolet oli sitä mieltä, että laskennallisilla valtionavuilla ei ole palveluvalikoimaa kysyntään lähentävää vaikutusta. Eryteisesti sosiaalijohtajat olivat huolissaan kunnallisesta demokratiasta heikkojen ihmisten kohdalla. 70 prosenttia sosiaalijohtajista oli sitä mieltä,

että pienryhmien asema talousarvioerahojen jaossa heikkenee uudessa järjestelmässä (Oulasvirta 1992).

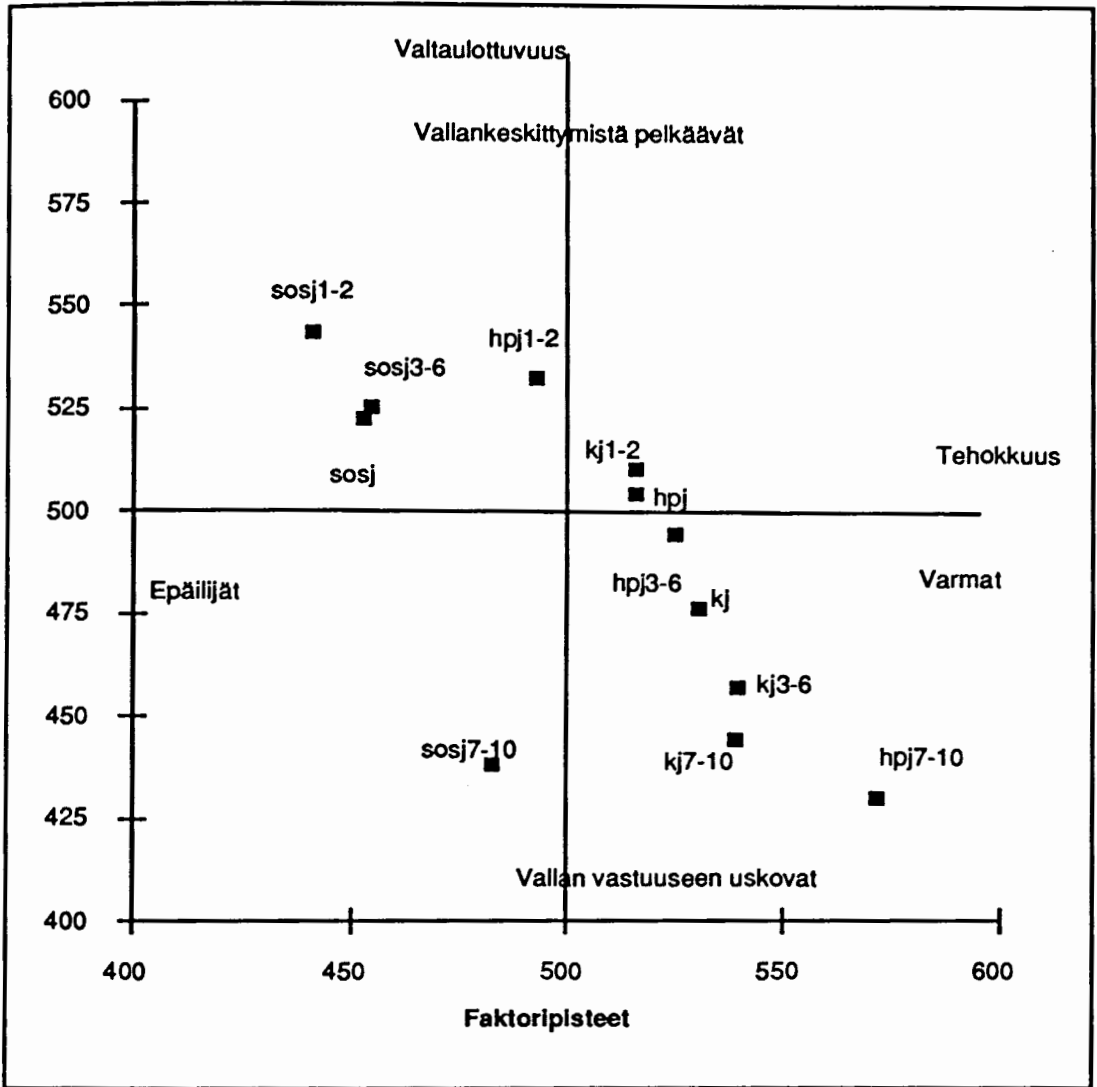
Taulukko 4. Vastaajien suhtautuminen (kaikki vastaajat) uuteen valtionapujärjestelmään

	Tehokkuus	Valtaulottuvuus
K16X5	,749	,151
K16X6	,735	,215
K16X7	,679	-,204
K16X1	,648	-,135
K16X4	-,066	,753
K16X8	-,340	,640
K16X2	,047	,581
K16X3	,263	,491
Ominaisarvo	2,183	1,675
Kumulat. sel. %	27,3	48,2

Väittämät:

- k16x1 Kunnan kokonaisvaltainen johtaminen helpottuu
- k16x2 Kunnan talousjohdon valta kasvaa
- k16x3 Hallintokunnat eivät enää voi nojata entisestä määrin valtion sektoriviranomaisiin
- k16x4 Hallintokuntien välillä tulee tapahtumaan huomattavia määrärahamuutoksia
- k16x5 Hallintokunnat tulevat säästäväisemmiksi rahan käytössään
- k16x6 Tehokkuusajattelu hallintokunnissa lisääntyy
- k16x7 Kunnan palveluvalikoima tulee vastaamaan entistä paremmin kuntalaisten tarpeita
- k16x8 Pienryhmien asema talousarviomäärärahojen jaossa heikkenee

Ensimmäisellä faktorilla latautuvat voimakkaasti väitteet k16x1, k16x5 ja k16x6 ja k16x7 eli faktori voidaan nimetä tehokkuuden ulottuvuudeksi. Toisessa ääripäässä ovat ne, jotka uskovat voimakkaasti uuden järjestelmän lisäävän kunnan johtamisen edellytyksiä, säästäväisyyttä ja tehokkuutta ja kaikesta tästä on vielä seurauksena se, että palvelut tulevat entistä paremmin vastaamaan kuntalaisten tarpeita. Toisella faktorilla latautuvat voimakkaimmin väitteet k16x2, k16x4 ja k16x8. Tämän faktorin toisessa ääripäässä ovat ne, jotka uskoivat uuden järjestelmän lisäävän talousjohdon valtaa, aiheuttavan huomattavia määrärahamuutoksia hallintokuntien välillä ja heikentävän heikkojen ryhmien asemaa. Tämä faktori voidaan nimetä valtapoliittiseksi ulottuvuudeksi, vallan keskittymisfaktoriksi. Vastaavat faktorianalyysit vastaajaryhmissä erikseen tuotti samantyyppiset faktorit lukuunottamatta kunnanjohtajia, joilla valtaulottuvuus jakaantui kahdeksi faktoriksi siten, että faktorilla kaksi kärkimuuttujaksi latautui pienryhmien asemaa koskeva väite



Kuvio 3. Vastaajaryhmien faktoripistemääräkeskiarvot (kaikki 601 vastaajaa) tehokkuus- ja valtafaktorilla, 500 edustaa keskiarvoa ja 100 yhtä hajontaa.

ja kolmosfaktorille talousjohdon valtaa koskeva väite. Ts. kunnanjohtajat eivät niin kuin muut vastaajaryhmät nähneet talousjohdon vallan kasvamista ja pienryhmien aseman huononemista saman ulottuvuuden osaksi vaan toisistaan erillisiksi tekijöiksi.

Koko aineistossa toisen faktorin kärkimuuttujan eli väitteen k16x4, joka koski uuden järjestelmän aiheuttamia määrärahamuutoksia hallintokuntien välillä, korrelaatio (Pearsonin järjestyskorrelaatio, n=539, en osaa sanoa -vastauksia ei mukana) väitteen k12x2, joka koski siis vanhan

järjestelmän valtionosuusasteikkojen ohjausvaikeudesta, kanssa oli .217***. Ts. vastauksissa oli lievä yhteys, jonka mukaan ne vastaajat, jotka olivat sitä mieltä että valtionosuusasteikot vaikuttivat allokointiin, olivat myös sitä mieltä, että valtionapuhjauksen purku (uusi järjestelmä) johtaa allokoinnissa huomattaviin muutoksiin. Yhteyden lievyys merkitsee toisaalta sitä, että moni vastaaja on arvioinut valtionosuusasteikkojen muuttaneen kunnan allokointia, mutta samalla epäillyt että uusi järjestelmä johtaisi huomattaviin määrärahamuutoksiin hallintokuntien välillä (väite k16x4 oli

muotoiltu hyvin vahvaksi: »hallintokuntien välillä tulee tapahtumaan huomattavia määrärahamuutoksia»). STM:n suorittama valtionosuusuudistuksen seurantatutkimus on jo osoittanut, että eri tehtävien välillä kunnissa on tapahtunut ja tapahtumassa määrärahojen allokointimuutoksia vuosina 1993–1994. Muutokset johtuvat osittain tarpeen vähentymisestä (esim. lasten päivähoito) ja paljolti kuntien talouskriisin aiheuttamasta säästöpakosta, mutta ovat osittain valtionapu- ja muun valtion ohjauksen purkamisen mahdollistamaa (ks. Marjamäki 1993 ja Kalland 1993).

Sosiaalijohtajat uskovat kunnanjohtajia enemmän vallan keskittymiseen ja päätöksenteon heikkoja ryhmiä syrjivien piirteiden lisääntymiseen valtionapuhjauksen purkautuessa. Näin uskovat erityisesti 1–2 kantokyläluokkien sosiaalijohtajat ja myös 1–2 kantokyläluokan kuntien hallitusten puheenjohtajat. Sosiaalijohtajilla valtionohjauksen purkautumisen uhka nähdään todennäköisesti sekä virka- että poliittisen johdon käyttäytymisessä kun taas puheenjohtajien pelkojen voisi olettaa kohdistuvan enemmän virkamiesjohtoon, joka tosiasiallisesti hyvin pitkälle vastaa budjettirahojen allokoinnista eri tarkoituksiin. Omaksi ryhmäksi erottautuvat 7–10 kantokyläluokkien sosiaalijohtajat ja puheenjohtajat, jotka näkevät valtionapujärjestelmän uudistamisessa vähemmän valtiopoliittisia uhkia kuin muut samaan vastaajaryhmään kuuluvat.

VASTAAJAN KUNNAN KANTOKYLÄLUOKKA JA VANHAN SEKÄ UUDEN JÄRJESTELMÄN TOIMIVUUS

Taulukossa viisi on vielä koottu yhteen kunnan kantokyläluokan ja vanhan sekä uuden järjestelmän toimivuutta koskevat käsitykset esittämällä vastaajan kunnan kantokyläluokan ja väittämiin annettujen vastausten välinen yhteys korrelaatiokertoimilla.

Korrelaatiotarkastelu osoittaa sen, että laskennallisuus valtionapujen määräytymisperusteena oli tilastollisesti merkitsevällä tavalla yhteydessä kunnan kantokyläluokkaan niin, että kantokyläluokan noustessa vastaajat olivat yhä useammin sitä mieltä, että laskennallisuus oli kustannusperusteisuutta parempi määräytymisperuste. Päinvastainen yhteys kantokyläluokan ja vastausten suhteen oli väitteessä, jonka mukaan kustannusperusteisuus takaa kunnalle laskennallisuutta paremmin valtionapujen rahallisen tason. Valtaolotuvuuden suhteen näyttää myös siltä, että matalampien kantokyläluokkien vastaajat uskoivat jossain määrin muita useammin valtionapu-uudis-

tuksen aiheuttavan sekä huomattavia määrärahamuutoksia että pienryhmien aseman huononemista. Tähän tulokseen niveltyy se, että palvelutarjonnan responsiivisuuden lisääntymiseen uskominen oli lievähkössä positiivisessa yhteydessä kantokyläluokan korkeuteen.

Sosiaalijohtajien vastaukset väitteisiin, jotka koskivat vanhan järjestelmän ohjauvaikutusta ja uuden järjestelmän responsiivisuutta osoittivat, että sosiaalijohtajat eivät samassa mitassa kuin muut uskoneet kunnan vapaan valinnan (valinnan ilman valtionavun hintavaikutusta) heijastavan kuntalaisten preferenssejä - klassisessa valtionaputeoriassa lähdetään siitä, että kunnan päätöksenteko heijastaa edustavasti kuntalaisia tai mediaanestäjää. Uutta järjestelmää koskeva epäily näytti vähenevän sosiaalijohtajan kunnan kantokyläluokan kasvaessa.

4. LOPUKSI

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että ennen vuotta 1993 voimassa ollut tehtäväkohtainen valtionosuusjärjestelmä on vastaajien enemmistön mielestä stimuloinut kuntia panostamaan valtionapukelpoisiin tehtäviin ja korkeat valtionosuusprosentit ovat aiheuttaneet kunnissa muutoksia resurssien allokoinnissa. Vastaajat olivat vanhan valtionosuusjärjestelmän toimivuuden suhteen jakautuneet kahteen leiriin: kunnanjohtajista ja puheenjohtajista puolet arvioi valtionosuusvääristöä resurssien allokointia kun taas sosiaalijohtajista selvä vähemmistö oli tätä mieltä.

Vastaukset tukevat käsitystä, jonka mukaan ennen vuotta 1993 voimassa ollut valtionosuusjärjestelmä ei kannustanut kuntia aktiivisesti etsimään taloudellisia ja tuottavia palvelutuotantomenetelmiä. Toisaalta valtionavut ja ohjaus on sosiaalitoimissa ollut tae toimialan kehittämisestä, jonka valtionapuhjauksen purku voi asettaa vaakalaudalle. Korvamerkitty kustannusperusteinen valtionapu muodostaa tuen palvelun kohderyhmälle, koska menojen karsinta vähentää myös tuloja.

Faktorianalyysin avulla voitiin tiivistää sosiaalijohtajien ja muiden vastaajaryhmien väliset suhtautumiserot valtionapujärjestelmään. Faktorianalyysi havainnollisti, kuinka vanhan ja uuden valtionosuusjärjestelmän toimivuuden arvioinnissa kantokyläluokkaryhmät ja vastaajan asema kuntaorganisaatiossa erottelivat vastaajaryhmien suhtautumista valtion ohjaukseen ja valtionapujärjestelmään.

Taulukko 5. Kysymykset k12 ja k16 sekä kunnan kantokyluokan väliset Pearsonin korrelaatioker-
toimet (tilastollinen merkitsevyytaso: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$, suluissa vast. lukumäärä)

	Kunn. joht.	puh. joht.	sosiaalijoht.
Kustannusper. vanha järjestelmä K12X1 ..kustannusperusteisuus on vaikeuttanut säästäväisyyttä...	,073 (209)	,174* (170)	,026 (185)
K12X2 ..panostus eri tehtäviin eroaisi nykyisestä, jos...	-,092 (205)	,064 (165)	-,131* (186)
K12X3 ..valt.os. ohjausvaikutus ei vastaa kuntalaisten tarvejärj.	,149* (204)	,172* (165)	,090 (191)
K12X4 ..v-aputarvetta voidaan paremmin mitata laskennallisilla tekijöillä...	,373*** (201)	,336*** (168)	,156* (174)
K12X5 ...hallinnollista työtä..	,203** (211)	,223** (164)	,101 (192)
K12X6 ..kust. v-osuudet takaavat ..paremmin valtionapujen rahalli- sen tason.	-,335*** (187)	-,195* (151)	-,267*** (167)
K16X1 kokonaisvalt. joht.	,225*** (210)	,274*** (172)	,201*** (182)
K16X2 talousjohdon valta kasvaa	,038 (209)	-,160* (175)	-,010 (194)
K16X3 sektoriorien- toituneisuus	-,053 (214)	-,060 (176)	,063 (196)
K16X4 huomattavia määrärahamuutoksia	-,247*** (211)	-,252*** (175)	-,285*** (188)
K16X5 säästäväisyys	-,034 (211)	,028 (176)	-,008 (193)
K16X6 tehokkuusajattelu	-,175 (213)	,111 (177)	-,009 (195)
K16X7 kuntalaisten tarpeet	,220** (206)	,241** (169)	,215** (182)
K16X8 pienryhmien asema	-,304*** (205)	-,298*** (171)	-,158* (180)

Kysely vahvisti sitä johtopäätöstä, jonka mukaan valtionapujärjestelmän kehittäminen on nähtävä moniulotteisena tehtävänä, jossa on otettava huomioon paitsi järjestelmän taloudelliset vaikutukset myös vaikutukset eri toimijoiden asemaan kuntaorganisaation sisällä ja vaikutukset palvelujen kohderyhmiin. Valtakunnallisen poliittisen päätöksenteon kannalta olisi tärkeätä rakentaa johdonmukainen valtionapuohjauksen purkamisen ja valtion ohjauksen muutoksen vaikutusten seuranta- ja evaluointijärjestelmä – tämä sopii hyvin siihen ohjausfilosofian muutokseen, joka perustuu kuntien toiminnan tuloksellisuuden seu-

rantaan eikä kuntien tehtävien suorittamisen detaljiohjaukseen.

VIITTAUKSET

- Bennett, R.J.: Central Grants to Local Governments. Cambridge University Press, 1982.
 Bolman, Lee G. and Terrence E. Deal: Modern Approaches to Understanding and Managing Organizations. Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1989.
 Cullis, John & Philip Jones: Public Finance and Public Choice - Analytical Perspectives. McGraw-Hill, London, 1992.

- He 214: Hallituksen esitys eduskunnalle kuntien valtionosuuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
- He 215: Hallituksen esitys eduskunnalle opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusta koskevaksi lainsäädännöksi.
- He 216: Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua ja valtion osuutta koskevan lainsäädännön uudistamisesta.
- Jonsson, Ernst: Effekter av statsbidrag till kommuner. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Finansdepartementet, Stockholm, 1986.
- Kalland, Mirjam: Erityisryhmät ja valtionosuusuudistus. Sosiaali- ja terveysministeriö, moniste, 1993.
- King, David: Fiscal Tiers. The Economics of Multi-Level Government. London, 1984.
- Komiteamietintö 1982:66. Kunnallistalouden neuvottelukunnan mietintö, Kuntien valtionosuus- ja avustusjärjestelmän kehittäminen, II ehdotus Kuntien valtionosuus- ja avustusjärjestelmän kehittämiseksi. Helsinki, 1982.
- Marjamäki, Pirjo: Tingitään valikoiden, laajennetaan harkiten. Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 1993:33. Helsinki 1993.
- Mieszkowski, Peter & William H. Oakland (eds): Fiscal Federalism and Grants-in-Aid. The Urban Institute, 1979.
- Moisio, Antti: Valtionapuaautomatista kustannusvastuuseen. Suomen Kuntaliitto, Acta-sarja nro 28, 1994.
- Kim, Jae-On & Mueller, Charles W.: Introduction to Factor Analysis. Sage Publications, Newbury Park 1978.
- Oates, Wallace E: Fiscal Federalism. Harcourt Brace Jovanovich Inc., New York, 1972.
- Oulasvirta, Lasse: Kunta, valtio ja talous. Kuntien ja valtion taloudellisia suhteita, valtionapujärjestelmää ja kuntien talousongelmia koskeva tutkimus. Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitos, julkaisusarja 1/1992. Julkaistu myös Suomen Kaupunkiliiton Acta-sarjassa nimellä Kunta, valtio ja talous – jäähyväiset juustohöylätaloudelle (nro 6, 1992).
- Pfeffer, Jeffrey., & Salancik, G. The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective. Harper & Row, New York, 1978.
- Rhodes, R.A.W.: Control and Power in Central-Local Government Relations. Gower, Farnborough, 1983.
- Rhodes, R.A.W.: The National World of Local Government. Allen & Unwin, London, 1986.
- Rosen, Harvey S.: Public Finance. Richard Irwin, Homewood, 1988.
- Tolppi, Reijo: Valtion ja etujärjestöjen väliset sopimukset. Erityisesti järjestelyasiakirjamenettely, maataloustulojärjestelmä ja raakapuun hintasuositusjärjestelmä mesokorporatismisovellutuksina. Julkishallinnon julkaisusarja n:o 1/1992 A. Tampereen yliopisto, 1992.