

Monimutkaisen järjestelmän hidas muutos - Miten ja miksi valtionosuusjärjestelmää on uudistettu 1970-luvulta lähtien?

Mikko Niemelä & Arttu Saarinen

JOHDANTO

Suomalaisen hyvinvointivaltion dilemmana on ollut ja on edelleen valtakunnallisen yhdenvertaisuuden ja kuntien itsehallinnon ylläpitämisen saavuttaminen. Kenties keskeisin kuntien tehtävistä on julkisten palvelujen hoitaminen. Kuntatalouden näkökulmasta kunnat eivät pystyisi rahoittamaan heille annetuista tehtävistä muodostuvia kustannuksia ilman valtion huomattavaa taloudellista tukea. Kuntien tuloihin ja menoihin liittyvää fiskaalista tasapainottomuutta varten on perustettu valtionosuusjärjestelmä (Oulasvirta ym. 2002, 83, 92). Suomen kunnista valtaosa saa valtionosuusjärjestelmästä enemmän kuin maksavat sille verotulojen kautta (Oulasvirta 2003, 124). Erityisesti asukasluvultaan pienet ja pinta-alaltaan suuret kunnat ovat riippuvaisia järjestelmästä (ks. Sandberg & Ståhlberg 1997, 65-67).

Valtionosuusjärjestelmän avulla on pyritty luomaan sellainen kokonaisuus, minkä avulla pystytään turvaamaan kuntien järjestämien palveluiden saatavuus kaikkialla Suomessa. Viime vuosina juuri palveluita on pyritty markkinointamaan. Tätä muutosta on kuvattu useilla eri termeillä, kuten siirtymänä suunnittelutaloudesta kilpailukyky-yhteiskuntaan (Heiskala 2006, 14). Julkishallintojärjestelmää alettiin tarkastella aikaisempaa kriittisemmin jo 1980-luvulla. Tämä merkitsi valtiojohtoisuuden vähittäistä heikkenemistä. Palattiin kunnallisen säästäväisyyden periaatteen, erityisesti valtionosuusjärjestelmää uudistamalla. Kun kuntien palvelujen kasvua ei enää taloudellisesti tuettaisi, palaisi niiden intressiksi omien menojensa kontrollointi (Kröger 1997,

61). Aluepolitiikassa uusi hyvinvointivaltion eetos näkyi juuri siinä, että perinteisten aluepoliittisten keinojen tehoon ei enää luoteta, vaan kehityksen uskotaan lähtevän alueiden omaehtoisuuden edistämisestä (Silvasti 2003, 302).

Krögerin (1997) mukaan valtionosuusuudistusten myötä siirryttiinkin hyvinvointivaltioajattelusta hyvinvointikunta-ajatteluun. Vuoden 1993 valtionosuusjärjestelmän uudistus ei kuitenkaan katkaissut kokonaan valtion ohjausta, vaan ainoastaan ohjauksen suunta muuttui epäsuoraksi. Kun normiohjausta vähennettiin, tehokkuuden sekä taloudellisuuden uskottiin lisääntyvän julkishallinnossa (Möttönen 1997, 43; Nylander ym. 2003, 3-4). Se, että valtionosuudet eivät ole enää korvamerkittyjä, näkyy sosiaali- ja terveydenhuollon menojen suuressa vaihtelussa kuntien välillä. Osaltaan kysymys on varmasti kuntien taloudellisista reunaehdoista, mutta toisaalta myös tietoisista valinnoista. (Huhtanen ym. 2005, 138-139; Laakso & Loikkanen 2004, 403.)

Tässä kirjoituksessa käymme läpi nyt käynnissä olevaa valtionosuuslainsäädännön uudistusta peilaamalla sitä siihen, minkälaisiin tavoitteisiin ja perusteluihin olemassa oleva valtionosuusjärjestelmä on aiemmin nojautunut. Aineistona käytämme lakiuudistuksiin liittyneitä komiteamietintöjä ja hallituksen esityksiä. Institutionaalista muutosta käsittelevässä kirjallisuudessa on päädytty havaintoon, että lainsäädäntömuutokset eivät useinkaan ala yhdessä hetkessä, vaan ne ovat aina pidempien ajallisten prosessien tuotoksia (Thelen & Steinmo 1992, 9; Rothstein & Steinmo 2002). Instituutiot muokkaavat poliittisten toimijoiden preferenssejä

ja mielipiteitä sekä vaikuttavat olemassa oleviin muutosmahdollisuuksiin, ja luovat näin ollen jatkuvuutta. Toisaalta useiden pienten, monesti yksinään merkityksettömiltä tuntuvien, muutosten tai uudistusten kumuloitumisen kautta voidaan päästä huomattaviin systeemimuutoksiin (esim. Pierson 2004, 82-83). Jotta institutionaalisen muutoksen luonnetta voitaisiin tutkia, tutkimusasetelman tulee pohjautua pidemmän aikajänteen tarkasteluun. Tässä tutkimuksessa aikaväli ulottuu 1970-luvun loppupuolelta nykypäivään.

MUUTOSVAATIMUKSET 1970- JA 1980-LUVUILLA

Suomalainen julkinen järjestelmä saatiin rakennettua suhteellisen "valmiiksi" 1970-luvulla. Näin ollen olemassa olevia järjestelmiä pyrittiin kehittämään entistä toimivammiksi. Kuntien valtionosuus- ja avustusjärjestelmän kehittämistyö alkoi 1970-luvulla, jolloin muun muassa kunnallistalouden neuvottelukunta pohti kuntien valtionosuus- ja avustusjärjestelmän muutostarpeita (KM 1976). Neuvottelukunta jatkoi edelleen työtään myös tämän jälkeen (KM 1982).

Valtionosuusjärjestelmää uudistettiin vuoden 1984 VALTAVA-uudistuksen yhteydessä. Uudistuksella pyrittiin tasaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin suoritettavia valtionosuuksia ja yhtenäistämään valtionosuusperusteita. Erisuuruiset sosiaali- ja terveydenhuollon toimintoihin suoritettavat valtionosuudet olivat johtaneet siihen, että kunnat ja kuntainliitot pyrkivät kehittämään toimintoja erityisesti niillä aloilla, joilla valtionosuus oli korkein. Ongelma koski erityisesti sosiaalihuoltoa, jossa eri toimintojen valtionosuuksissa oli merkittäviä eroja, eräät toiminnot olivat jopa ilman valtionosuutta. Uudistuksen perusteluissa valtionapulainsäädäntöä arvosteltiin hajanaiseksi ja hallintokustannuksiltaan kalliiksi. Lisäksi todettiin, että "säännöstöstä on muotoutunut niin monimutkainen kokonaisuus, että sen hallitseminen on lähes ylivoimainen tehtävä". Tavoitteena uudistuksella oli yhtenäistää ja yksinkertaistaa järjestelmää, jolloin asiakas voisi käyttää palveluja "joustavasti ja tarkoituksenmukaisesti". Uudistus olisi myös "omiaan nopeuttamaan valtionosuuksien suorittamista ja vähentämään hallintokustannuksia". (HE 101/1981.)

VALTAVA-uudistuksen laajempänä tavoitteena oli tehdä sosiaali- ja terveyspolitiikasta entistä kokonaisvaltaisempaa. Tähän liittyi voimakas kuntasuunnittelun korostaminen ja näin ollen vielä 1980-luvulla tilanne oli ristiriitainen (Heuru 2000, 145). Hyvinvointivaltioellinen suunnittelujärjestelmä vietiin äärimilleen, mutta toisaalta oli havaittavissa pyrkimyksiä lisätä kuntien päätösvaltaa. Merkittävää VALTAVA-uudistuksessa oli siihen liittyvä laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta. Lakia voidaan pitää ensimmäisenä yksityistämiseen viittaavana lakina kunnallishallinnossa (Heuru 2000, 331).

VALTAVA-uudistus ei lopulta ollut riittävä ja kyse oli hienosäädöstä. Arvostelu valtionosuuksien ja -avustusten tehtäväsidoonaisuudesta ja kustannusperusteisuudesta kiihtyi myös VALTAVA:n jälkeen. Hallinnon hajauttamiskomitea (KM 1986) piti tärkeänä, että järjestelmää "uudistetaan siten, että kunnat voivat nykyistä itsenäisemmin päättää valtionosuusvarojen käytöstä". Myös vapaakuntakokeilun yhteydessä pohdittiin valtionosuusjärjestelmän uudistamista nimenomaan kuntien itsehallinnon näkökulmasta. Vapaakuntakokeilua pohtineen työryhmän (KM 1987) mukaan valtionosuusjärjestelmän "monimutkaisuus vaikeuttaa kuntakohtaista suunnittelua ja vähentää kunnan omaa ratkaisuvalltaa", eikä sen voida katsoa "riittävästi korostavan kuntien itsehallinnollista asemaa ja omavastuuta". Sen nähtiin synnyttävän tarpeen ohjata sekä valvoa kuntien toimintaa liian yksityiskohtaisesti ja näin ollen järjestelmää arvosteltiin hallinnollisesti työlääksi sekä hallintokustannuksiltaan kalliiksi.

VUODEN 1993 VALTIONOSUUSUUDISTUS MERKITTÄVIN UUDISTUS

Vuoden 1989 alussa pääministeri Harri Holkerin hallitus teki periaatepäätöksen selvitysmiehen asettamisesta valmistelevaan ehdotusta kuntien ja kuntainliittojen opetustoimen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon sellaisesta valtionosuus- ja avustusjärjestelmän uudistuksessa, jossa valtionosuudet ja -avustukset määräytyvät laskennallisista perusteista (KM 1989). Uusi kuntien valtionosuuslaki tuli voimaan vuoden 1993 alusta. Samaan aikaan uudistettiin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua ja valtionosuutta koskeva lainsäädäntö.

Aiemmin tehtäväkohtaisen suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmän ongelmana oli nähty sen erillisuus ja kirjavuus. Järjestelmä ei ”riittävästi korosta kuntien omaa vastuuta järjestää palvelut paikalliset olot huomioon ottaen parhaalla mahdollisella tavalla”. Valtion ohjauksen nähtiin olevan yliorganisointunutta ja se koettiin hallinnollisesti raskaaksi ja taloudellisesti tehottomaksi. Myös julkisen sektorin palvelutuotantomonopoli nähtiin ongelmaksi.

”Uudistuksista huolimatta kuntien valtionosuus- ja valtionavustusjärjestelmä on edelleen monimutkainen ja hallinnollisesti työläs. Valtionosuuden perusteet ja menettelytavat poikkeavat osin tarpeettomasti toisistaan. Nykyinen valtionosuus- ja valtionavustusjärjestelmä ei korosta riittävästi kuntien itsehallintoa ja omavastuuta... Tehtävän hoidosta on laeissa ja niiden nojalla annetuissa alemmanasteisissa säännöksissä määrätty yksityiskohtaisesti. Näin rajoittuvat kuntien mahdollisuudet valita vaihtoehtoisia toimintatapoja ja järjestää toiminta paikallisiin oloihin ja tarpeisiin parhaiten soveltuvaksi.” (HE 214/1991.)

Uudistuksen tavoitteena olivat kunnallisen itsehallinnon lisääminen, suunnitteluohjauksen keventäminen, valtionosuusjärjestelmän yksinkertaistaminen ja palvelujen turvaaminen paikalliset olosuhteet huomioonottavalla tavalla. Keventämällä valtion suunnitteluohjausta pyrittiin lisäämään kuntien omaa päätösvaltaa, jolloin kuntien ”edellytykset toiminnan nykyistä vapaampaan järjestämiseen” lisääntyisivät. Uuden valtionavustusjärjestelmän tavoitteena olivat ”valtionosuusien ja -avustusten perusteiden yhtenäistäminen ja yksinkertaistaminen” siten, että järjestelmästä tulisi ”hallinnollisesti yksinkertaisempi, joustavampi ja selkeämpi”. (KM 1989; HE 214/1991.)

Tehtäväkohtaisesta ja kustannusperusteisesta kantokykyluokitusta hyväksikäyttävästä järjestelmästä siirtyminen yleisavustustyyppiseen ja olosuhteet huomioivaan laskennalliseen järjestelmään merkitsi kuntien palvelutuotannon ohjauksen vähenemistä. Laskennalliset valtionavut myös kannustivat taloudellisuuteen. Järjestelmästä tuli hallittavampi, sillä yksittäisten kuntien menöpäätökset eivät enää suoraan vaikuta valtionapumenoihin (Oulasvirta 2003, 118).

VUODEN 1997 VALTIONOSUUSUUDISTUS

Vuoden 1993 valtionosuusuudistus ei siis tapahtunut ensisijaisesti laman seurauksena, kuten toisinaan on esitetty. Toki uudistuksen jälkeen lamalla oli vaikutuksensa kun uusia pienempiä muutoksia tehtiin. Esimerkiksi osana valtiontalouden 1990-luvun alun laman säästötoimia kuntien yleisiin valtionosuuksiin tehtiin asiakasmaksuihin liittyviä vähennyksiä. Merkittävää oli, että vuodelle 1996 valtionosuusjärjestelmään tehtiin osin väliaikaiseksi tarkoitettuja erillismuutoksia. Erillismuutokset koottiin yhteen vuoden 1997 uuteen valtionosuuslakiin. Uudistus koski lähinnä tehtäväkohtaisten valtionosuusien määräytymisperusteiden tarkistamista. Näin ollen järjestelmän rakenne pysyi uudistuksesta huolimatta samana.

Uudistuksen perustelujen näkökulmasta vuoden 1997 valtionosuuslakia koskeva hallituksen esitys (HE 149/1996) on kiintoisa. Siinä valtionosuuksia ehdotettiin vähennettäväksi valtiontalouden tasapainottamisen tarpeeseen viitaten. Määräytymisperusteiden muuttamista puolestaan perusteltiin sillä, että ne ”pohjautuvat 1980-luvun loppupuolelta olevaan tutkimustietoon eivätkä ne enää täysin vastaa nykytilannetta”. Perusteet olisivat sopusoinnussa myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan kanssa. Kokonaisuudessaan hallituksen esitys oli luonteeltaan tekninen. Huoli kiinnitetään ennen kaikkea siihen, että valtionosuudet kohdentuisivat kuntien kesken oikeudenmukaisesti ja että järjestelmä olisi kunnan näkökulmasta selkeä ja yhdenmukainen. Vaikka myös vuoden 1993 uudistuksen perusteluissa oltiin kiinnitetty huomiota järjestelmän yhdenmukaistamiseen, keskeisenä perusteluna olivat myös palvelujen laatu, kuntien toimintavapauden lisääminen ja se, että päätöksenteko palvelujen järjestämisestä on uudistuksen myötä lähempänä kuntalaista. Vuoden 1997 uudistuksen perusteluissa kuntalainen ja hänelle turvatut palvelut on jätetty täysin perustelujen ulkopuolelle. Kommentoidessaan hallituksen esitystä Hallintovaliokunta puuttui mietintönsä (HaVM 24/1996) kannanotossa juuri tähän seikkaan.

”Palvelujärjestelmä on olemassa kansalaisten tarpeiden tyydyttämiseksi sekä heidän työ- ja elinolojensa parantamiseksi. Tästä syystä myös valtionosuusjärjestelmän periaatteellisen lähtökohdan tulee olla tämä, joskin myös rahoitukseen

ja vähäisemmässä määrin organisointiin liittyvät kysymykset ovat verovaroin rahoitettavassa järjestelmässä osa kansalaisnäkökulmaa. On kuitenkin korostettava sitä, että myös rahoitusjärjestelmässä tulee ottaa huomioon ensisijaisesti palvelujen käyttäjien tarpeet ja virkakoneiston tulisi olla tämän tehtävän toteuttamiseksi tehokas ja taloudellinen, mutta luonteeltaan palveleva." (HaVM 24/1996.)

2000-LUVUN UUDISTUKSET

1990-luvulla tehdyistä uudistuksista huolimatta kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen on yhä edelleen käynnissä. Uudistaminen toteutuu kahdessa vaiheessa. Sen ensimmäinen vaihe tuli voimaan vuoden 2006 alusta, jolloin muutettiin eräitä kuntien yleisen valtionosuuden sekä sektorikohtaisten sosiaali- ja terveydenhuollon ja opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuden määräytymisperusteita. Samalla uudistettiin valtion ja kuntien välistä kustannustenjaon tarkistusta koskevat säännökset ja täydennettiin harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen myöntämisperusteita.

Uudistuksen toinen vaihe toteutetaan kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä. Tähän liittyen Sisäasiainministeriö asetti vuoden 2007 alussa työryhmän selvittämään kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistamista. Työryhmän tehtävänä on laatia kaksi vaihtoehtoista esitystä hallinnonaloittaisten valtionosuuksien yhdistämisessä: toisessa valtionosuudet yhdistetään, toisessa ne pysyvät nykyisen järjestelmän kaltaisesti erillisinä (ks. Sisäasiainministeriö 2007). Tavoitteena on, että järjestelmää uudistetaan vuoden 2010 alusta ja "siitä tehdään nykyistä yksinkertaisempi, selkeämpi ja läpinäkyvämpi" ja "kannustavampi" (PPO 2007, 42). PARAS -hankkeen yhteydessä on alettu kiinnittää huomiota siihen, kuinka valtionosuuksien tasausjärjestelmää tulisi muuttaa niin, että se on taloudellisesti neutraali kuntaliitostilanteissa (Sisäasiainministeriö 2007).

Verrattaessa 2000-luvun perusteluja aiempaan, ei juuri mikään ole muuttunut. Tavoitteet ja perustelut ovat pitkälti samoja kuin 1970-luvun lopullakin. Järjestelmää halutaan yksinkertaistaa ja tehdä siitä kuntien kannalta entistä kannustavampi. Mielenkiintoista on, että 2000-luvulla valtionosuuslainsäädännön uudistamisessa kuntien paikallisten olosuhteiden huomioon otta-

minen on ollut pienessä roolissa. Samoin myös kuntien autonomiaan liittyvä keskustelu on ollut vähäistä. Kuntien itsenäinen asema ei enää vaikuta yhtä merkittävältä tavoitteelta kuin vielä 1990-luvulla. Aiempi tutkimus on tuonut esille, että näin on myös kuntarakennelainsäädännön osalta (Niemelä & Saarinen 2008).

LOPUKSI

Hyvinvointivaltioiden instituutiot ovat osoittautuneet kohtuullisen vastustuskykyisiksi radikaaleja toimia kohtaan (Pierson 1996). Kyse on ollut useimmissa maissa siitä, että uudistukset ovat olleet vähittäisiä (Harrinvirta 2000). Olennaista Suomessa on myös ollut, että uudistukset ovat tehty niin, että paikallishallinnolle on annettu yhä suurempi vastuu niiden toteuttamisesta. Merkittävänä keinona muuttaa paikallishallinnon vastuuta on uudistaa valtionosuusjärjestelmää. Merkittävää kuitenkin on, että vaikka ehdot harjoittaa itsenäistä politiikkaa kunnissa ovat parantuneet, niin käytännössä näin ei ole. Kunnan oman politiikan toteuttaminen on yhä hankalampaa kun merkittävä osa kärsii sellaisesta budjettiepätasapainosta, joita tuskin kuntaliitoksilla pystytään korjaamaan.

LÄHTEET

- Harrinvirta, Markku O: *Strategies of Public Sector Reform in the OECD Countries. A Comparison, Suomen tiedeseura, Helsinki 2000.*
- HE 101/1981: Hallituksen esitys Eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuutta koskevan lainsäädännön uudistamisesta.
- HE 214/1991: Hallituksen esitys eduskunnalle kuntien valtionosuuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
- HE 149/1996: Hallituksen esitys eduskunnalle kuntien valtionosuuslaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.
- Heiskala, Risto: *Kansainvälisen toimintaympäristön muutos ja Suomen yhteiskunnallinen murros, teoksessa Heiskala, Risto & Luhtakallio, Eeva. (toim.), Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?, Gaudeamus, Tampere, s. 14-42, 2006.*
- Heuru, Kauko: *Kunta perusoikeuksien toteuttajana, Talentum, Helsinki 2002.*
- Heuru, Kauko: *Kunnan päätösvalan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineissa, Tampereen yliopisto, Tampere 2000.*

- Huhtanen, Petri, Rintala, Taina & Karvonen, Sakari: Sosiaali- ja terveysmenojen alueelliset erot ja hyvinvointi kunnassa. *Yhteiskuntapolitiikka* 79(2005): 2, s. 132-142.
- KM (1976) Kunnallistalouden neuvottelukunnan mietintö. *Komiteamietintö* 1976:24.
- KM (1982) Kunnallistalouden neuvottelukunnan mietintö. *Komiteamietintö* 1982:66.
- KM (1986) Hallinnon hajauttaminen. Hallinnon hajauttamiskomitea. *Komiteamietintö* 1986:12
- KM (1987) Vapaakuntatyöryhmän mietintö. *Komiteamietintö* 1987:2
- KM (1989) Selvitysmies Teemu Hiltusen ehdotus valtionapujärjestelmän uudistamisesta. *Komiteamietintö* 1989:56
- Kröger, Teppo: Hyvinvointikunnan aika. Kunta hyvinvointivaltion sosiaalipalvelujen rakentajana, Tampereen yliopisto, Tampere 1997.
- Möttönen, Sakari: Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. Kunnallisen tulosjohtamisen poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä tehtäväjakoa koskevat tavoitteet, niiden merkitys osapuolten väliseen valtasuhteeseen sekä tavoitteiden toteutuminen ja toteuttamismahdollisuudet valtasuhteen näkökulmasta, Suomen kuntaliitto, Helsinki 1997.
- Niemelä, Mikko & Saarinen, Arttu. Kuntaliitosten tavoitteet ja perustelut, *Janus* 16 (2008): 1, s. 58-63
- Nylander, Olli, Ståhle, Pirjo & Nenonen, Mikko: Informaatio-ohjauksesta tietointensiiviseen vuorovaihtukseen terveydenhuollon kehittämisessä, *Yhteiskuntapolitiikka* 68(2003): 1, s. 3-18.
- Oulasvirta, Lasse: Kuntien taloudelliset erot ja valtion apu - antaako julkisen valinnan teoria vastauksia?, teoksessa Saari, Juho. (toim.) *Instituutiot ja sosiaalipolitiikka. Johdatus institutionaalisen muutoksen tutkimukseen*, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry, Helsinki, s. 112-125, 2003.
- Oulasvirta, Lasse, Ohtonen, Jukka & Stenvall, Jari: Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä, Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2002.
- Pierson, Paul: *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press, Princeton and Oxford 2004.
- Pierson, Paul: *The New Politics of the Welfare States*, *World Politics* 2 (1996): 2, s. 143-147.
- PPO (2007) *Peruspalveluohjelma 2008-2011*. Peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministerityöryhmä. Helsinki.
- Rintala, Taina, Iivari, Annakaisa & Airio, Ilpo: Valtionosuusjärjestelmä ja hyvinvoinnin alueelliset erot, teoksessa Heikkilä, Matti & Parpo, Antti. (toim.), *Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2002*, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, Helsinki, s. 23-46, 2002.
- Rothstein, Bo & Steinmo, Sven: *Restructuring Politics: Institutional Analysis and the Challenges of Modern Welfare States*, teoksessa Rothstein, B & Steinmo, S. (toim.), *Restructuring the Welfare State. Political Institutions and Policy Change*, Palgrave Macmillan: New York, 2002.
- Sandberg, Siv & Ståhlberg, Krister: *Kuntalaisten kunta ja valtio, Kunnallisanalan kehittämissäätiö*, Helsinki 1997.
- Silvasti, Tiina: Alueellinen kehitys ja sosiaalinen tasa-arvo, teoksessa Helne, Tuula, Julkunen, Raija, Kajan- oja, Jouko, Laitinen-Kuikka, Sini, Silvasti, Tiina & Simpura, Jussi. (toim.), *Sosiaalinen politiikka*, WSOY, Juva, s. 301-329, 2003.
- Sisäasiainministeriö: *Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen*, Väliraportti, Sisäasiainministeriö, Helsinki 2007.
- Thelen, Kathleen & Steinmo, Sven: *Historical Institutionalism in Comparative Politics*, teoksessa Steinmo, Sven, Thelen, Kathleen & Longstreth Frank. (toim.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press, Cambridge, s. 1-32, 1992.