

## I.P.S.A:N TYÖKOKOUS »LINKAGES BETWEEN THE CENTER AND LOCAL LEVELS OF GOVERNMENT» KESKUSHALLINNON TUTKIJOIDEN NÄKÖKULMASTA

Aimo Miinalainen — Ilkka Heiskanen

---

Opetusministeriön ja Valtiotieteellinen yhdistys ry:n järjestämänä pidettiin Helsingissä 3.—6. 9. 1975 I.P.S.A:n (International Political Science Association) työohjelmaan kuulunut työkokous, joka käsitteli hallinnon keskus- ja paikallistaso- välisiä suhteita. Kokouksen osanottajat olivat lähinnä eri maissa »akateemisella» tasolla, yliopistoissa ja korkeakouluissa toimivia tutkijoita. Kokouksen tuloksena saatiin varsin laaja, sisällöltään korkeatasoinen ja monipuolinen mutta myös keskenään vertailukelpoinen aineisto hallinnon ja politiikan tutkijoiden sekä käytännön kehittäjien käyttöön.

Erityisen ansiokas kokouksen anti oli paikallishallinnon tutkijain perspektiivistä. Omat ansionsa sillä oli kuitenkin myös keskushallinnon tutkimukselle, erityisesti keskushallinnon kehittämisen teoreettisten perspektiivien arvioinnille. Keskushallinnon kehittämisen näkökulmasta kokouksen antia tarkasteltaessa voidaan tuloksena saatu aineisto jakaa seuraavasti:

- a) Sosialististen maiden keskitetyn hallinnon perspektiivistä tehty kehittämistyö
- b) Hallinnon kehittämisperiaatteiden nykyaikaisten suuntausten tuottama työ (laajempi, sekä sosialististen maiden että ns. länsimaisten tutkijain näkökulma)
  - Vertaileva hallinnon kehityksen tutkimus
  - Institutionaalinen oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon perustalta lähtevä rakenneanalyysi
  - Informaatioteoreettinen, informaatiojärjestelmien rakenteeseen ja hallintaan keskittyvä analyysi.

Seuraavassa esitetään referaatinomaisesti keskeisimmät ajatukset eri tutkimussuuntauksia edustavista ja kyseisessä työkokouksessa esitellyistä töistä. On huomattava, että kyseiset referaatit — edustaen varsin pientä osaa kokouksen koko aineistosta — ovat juuri sitä aineistoa, jolla voidaan katsoa olevan merkitystä yleisen hallinnon kehittämisen kannalta; kokouksen muu aineisto

keskittyy enemmälti paikallishallinnon kehittämiseen. Professori *Wieslav Langin* käsitys edustaa lähinnä sosialistisen, keskitetyn järjestelmän perspektiivistä katsovaa tutkimusnäkökulmaa: tohtori *Jerzy Wiatrin* esitelmä antaa kuvan vertailevan hallinnon kehityksen tutkimuksesta, *Ilkka Heiskasen* työ edustaa institutionaalisen oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon perusteista lähtevää rakenneanalyysia ja informaatiojärjestelmäteoreettinen näkemys on *Henry Teunen* esityksestä.

### *Wieslav Lang*

Wieslav Lang Torunin yliopistosta tarkasteli sosialististen maiden keskus- ja paikallishallinnon välisiä suhteita normatiivisesta mallinäkökulmasta («The Normative Models of Linkages between Central and Local Level of Government in the Socialist States»).

Lang näkee hallinnon kokonaisvaltaisesti normatiivisina järjestelminä, eri hallintotasojen suhteita määräävinä normijoukkoina. Normatiiviset mallit ovat käsitteellisiä apuvälineitä, joilla normatiivisia järjestelmiä tutkitaan. Samalla ne ovat myös menetelmiä, joilla hallintoa tutkitaan ja jotka esittävät tieteellisiä abstraktioita. Mallit saattavat liikkua niin korkealla abstraktiotasolla, ettei niistä ole havaittavissa suoraa yhteyttä säädöksiin. Keskus- ja paikallishallinnon väliset suhteetkin ovat tietyllä abstraktiotasolla tarkasteltuina erilaisten säädösten luomia normatiivisia järjestelmiä.

Keskus- ja paikallishallinnon välisiä suhteita kuvaavien normatiivisten mallien konstruoinnissa ovat perusolettamuksina 1) paikallishallinnon lain-säädännöllinen alisteisuus suhteessa keskustasoon, 2) tasojen suhteita säätelevät lait ovat toimivaltaa sääteleviä lakeja ja 3) paikallishallinnon toiminnat (jotka säädöksiin on annettu paikallistasolle) ovat keskeisiä mallikriteerejä. Paikallishallinnon toimintayksiköt voidaan nähdä joko vain keskushallinnon alueellisina laajentumina paikallistasolle tai paikallisina organisaatioina sanan varsinaisessa merkityksessä. Myös paikallishallinnon vertikaalinen rakenne, paikallistason tasojen lukumäärä ja näiden tasojen hierarkia vaikuttavat normatiivisten päätöksentekomallien muotoutumiseen.

Lang käyttää kolmea kriteeriä konstruoidessaan keskus- ja paikallistason välisiä suhteita kuvaavat mallit. Nämä ovat: 1) paikallishallinnon päätöksentekoyksikön tosiasiallisen toimivallan laajuus, 2) keskustason hallintoyksiköiden säädöksiin perustuvat mahdollisuudet puuttua paikallistason päätöksentekoprosesseihin ja 3) paikallishallintoyksiköiden päätösten juridinen sitovuus, immuniteetti suhteessa myöhempiin keskustason päätöksiin. Kaikki kriteerit ovat tiukasti säädöksiin sidottuja. Säädöksissä osoitettu toimivallan määrä ja aste (hallintoyksiköiden toimintaa luovat ja niitä alistavat sekä niiden toimintojen valvontaa koskevat säädökset) ovat keskeisiä. Kriteerien perusteella

Lang muodostaa neljä eri mallia, jotka ovat tietynlaisia typologioita erilaisista normatiivisista järjestelmistä keskus- ja paikallishallinnon välisten suhteiden järjestämisessä.

Paikallishallinnon rakenteen tarkka kuvaus on Langin mallien rakentamisen ansiona. Mallit vaihtelevat täydellisestä sentralistisesta järjestelmästä täydelliseen desentralisaatioon. Niissä on havaittavissa neljä eri rakennetyyppiä:

- 1) puhtaan monistinen rakenne, jossa paikallishallintoyksikkö on vain paikallistasolla sijaitseva keskushallinnon toimintayksikkö;
- 2) puhtaan monistinen rakenne, jossa keskustasolle alisteinen paikallistaso koostuu vain paikallisista toimintayksiköistä ja niiden alayksiköistä;
- 3) dualistinen rakenne, jossa paikallistasolla on sekä paikallisia yksiköitä ja niiden alayksiköitä että keskustason yksiköitä; sekä
- 4) pluralistinen rakenne, jossa paikallistason hallinto koostuu erityyppisistä organisaatioyksiköistä, jotka on auktoroitu toimimaan valtion viranomaisina.

Vertaillaessaan eri mallien toteutumista ja soveltumista eri sosialistisissa maissa Lang korostaa mallien yhteneväisyyttä. Mitään mallia ei voida pitää hänen mielestään perusmallina tai arviointikriteerinä suhteessa muihin. Kunkin mallin hyödyt ja haitat voidaan Langin mielestä mitata vain eri olosuhteiden taloudellisen, poliittisen ja sosiaalisen tehokkuuden näkökulmasta. Normatiivisten järjestelmien tutkiminen ei myöskään sinällään välttämättä tuota muutosehdotuksia; se on vain eräs menetelmä syvällekkäyvämpää hallinnontutkimusta varten.

*Jerzy J. Wiatr*

Jerzy J. Wiatr, Puolan Tiedeakatemiasta oleva kokouksen puheenjohtaja, esitti kehittämisperusteista lähtevän hallinnontutkimuksen näkökulman keskushallinnon ja paikallishallinnon välisten suhteiden tutkimiseen (»A Developmental Perspective in the Comparative Study of Linkages Between National and Local Levels of Government»). Wiatrin mielestä kehittävä, kehittämisperusteista lähtevä tutkimusnäkökulma johtaa parhaiten todellisten hallinnollisten toimenpidevaihtoehtojen muotoutumiseen, koska 1) se kiinnittää huomion kehittämismahdollisuuksiin — ei pelkästään hallintoon sinänsä, 2) se kiinnittää huomion eri yhteiskunnallisiin päämääriin — ei hallinnon rakenteeseen ja mekanismeihin ja 3) se vertailee suoraan; eri toimenpidevaihtojen järjestys saadaan selville vertailemalla niitä eri olosuhteissa/eri ratkaisuisissa. Analyysin ydin on eri toimenpidevaihtoehtoisissa, jotka ovat valinnaisia, erilaisin toimintalinjoin — ei eri olosuhteiden termien perusteella — määriteltyjä. Ulkoiset olosuhdetekijät ovat varsinaisen analyysin ulkopuolelle jääviä tekijöitä, jotka

saattavat kylläkin määrätä jonkin mahdollisen toimenpidekokonaisuuden sopivuuden.

Wiatr korostaa, että analyysissä ollaan kiinnostuneita kaikista niistä eri toimenpidevaihtoehdoista, jotka ovat relevantteja kehittämispäämäärille. Kehittämispäämääriä esittävät paitsi hallintokoneisto (sekä keskus- että paikallis-hallinto) myös epäviralliset organisaatiot. Wiatrin ajattelutavan hypoteettisuutta korostaa eri toimenpidekokonaisuuksien ja päämäärien keskinäisestä »tasa-arvoisuudesta» ja kaiken mahdollisen yhteiskunnallisen tiedon selvittämisestä annetut lausumat. Kehittämispäämääristä lähtevää ajattelua auttavat, mutta myöskin mutkistavat, tällöin ennusteet ja olemassaolevan tiedon uudelleen arvioinnit.

Kehittämispäämäärät ovat perusteiltaan keskustason päämääriä. Ne voidaan kuitenkin johtaa hallinnon alemmille tasoille jakamalla ne alapäämääriin. Keskustason tärkeimmäksi toimintapolitiikaksi tulee tällöin se, missä määrin hallinnon alempia tasoja halutaan tai kyetään saamaan liikkeelle keskustason päämäärien saavuttamiseksi. Paikallishallinnon tehokkuus on riippuvainen keskushallinnon kyvystä huolehtia makrotason päämääristä. Kukin makrotason päämäärä on vain eräänlainen, vaihtoehtoisten alapäämäärien koodisana. Yleisenä makrotason kehittämispäämääränä voidaan pitää esimerkiksi taloudellista kasvua. Taloudellinen kasvu voidaan määrittellä alapäämäärien termein esimerkiksi seuraavasti 1. lisääntyneen tuottavuuden termein 1.1. teknologisen nykyaikaistumisen termein 1.2. kasvavan tuotantomäärän termein 2. korkeamman elintason termein 2.1. keskimääräisen elintason kohoamisen termein 2.2. tasapuolisemman tulonjaon termein. Pyrkimykset tehdä makrotason päämäärät spesifisemmiksi jättävät avoimeksi eri asiantuntimusten orientoitumiset ja arvostukset, jotka myös vaikuttavat päämäärien määrittelyyn ja valintaan.

Kehittämispolitiikoista puhuttaessa on Wiatrin mukaan kysymys pikeminkin keinoista kuin päämääristä. Sillä, mikä hallinnollinen taso keinot määrittelee, ei ole kovin suurta merkitystä. Wiatrin mielestä sellaisella politiikalla, joka rohkaisee ei-hallinnollisia, epävirallisia aloitteita paikallistasolla, on paljon sanottavaa kehittämisprosesseissa. Tärkeäksi kysymykseksi muodostuukin keskustason kehittämisprosesseja valvovan roolin luonne paikallistason kannalta; pyrkiikö keskustaso ylläpitämään ja rakentamaan vain paikallistason hallinnollisia rakenteita vai sen lisäksi myös toimimalla paikallistason kautta. Kehittämispäämäärien vaihtoehtoiset politiikat muotoutuvatkin sen mukaan, miten vastataan kysymyksiin: 1) paljonko autonomiaa, 2) paljonko mobilisäätiötä, 3) paljonko demokratiaa?

Paikallishallinnon optimaalisen autonomian asteen määrittelyssä on Wiatrin mukaan vaikeinta se, mitä optimaalisuus kussakin tilanteessa merkitsee. Optimaalisuus on määriteltävä odotettavissa olevien hyötyjen ja kustannusten termein ja suhteutettava paikallishallinnon voimaan sekä tehdä erilaisia päätök-

siä että omata henkilöstöä, joka on vastuussa kehittämisspolitiikoista. Kehittämisspolitiikkojen kohdalla ei kuitenkaan koskaan ole tarpeeksi liikkeelle pantavissa olevia henkilöresursseja, mobilisaatiota. Ongelmaksi muodostuu Wiatrin mukaan se, miten suuri mobilisaatio on mahdollinen. Vaihtoehtoisten mobilisaation keinojen etsimiseen päästään pitkän tähtäyksen henkilöstösuunnittelun avulla.

Demokratian Wiatr määrittelee hallinnollisen kontrollin avulla. Oleelliseksi ongelmaksi muodostuu tällöin se, minkälainen kontrolliaste on hedelmällisintä kehittämisspolitiikoille. Kontrollin tulisi johtaa politiikkojen korjautumiseen niissä kohdin, joissa keskus- ja paikallistason välinen kuilu aiheuttaa joidenkin kehittämissohjelmien hylkäämisen tai huomioimatta jättämisen. Demokratia tulee Wiatrin mukaan tällöin myös hallinnollisesti varsin kalliiksi, kun paikallistaso on koulutettava kehittämissohjelmia ymmärtäväksi ja kehittäväksi.

Loppukappaleessaan Wiatr huomauttaa että puhtaan käytännöllisestä, mekaniismien tehokkuuden tutkimisesta ei ole hyötyä ellei kehittämisen eri päämääriä ja keinoja pystytä määrittelemään ja testaamaan. Määrittely on vielä varsin helppoa, vaikeampaa on jo se, kuinka nämä päämäärät voidaan kääntää hallinnollisesti tarkoituksenmukaiselle kielelle, hallinnon tarkoituksiin. Vaihtelevat olosuhteet vaativat yleisten päämäärien uudelleenmäärittelyä ja tarkennuksia suhteessa paikallisiin tarpeisiin ja mahdollisuuksiin. Kehittämisspolitiikkojen testauksesta Wiatr mainitsee kolme perustapaa: 1) case-tutkimukset, erityisesti poikkeavien tapausten tutkiminen, 2) hallinnolliset simulaatiomallit ja 3) paikallisen tason käytännön havainnointi. On huomattava, että kaikki Wiatrin esittämät kehittämisspolitiikkojen testausmenetelmät on tarkoitettu lähinnä paikallishallinnon tutkimukseen.

### *Henry Teune*

Henry Teune Pennsylvanian yliopistosta käsitteli esitelmässään informaation ja kontrollin kehitystä keskushallinnon ja paikallishallinnon välisissä suhteissa (»Information, Control and National-Local Linkages«).

Teunen lähtökohtana on pyrkimys informaatioteoreettisista lähtökohdista selvittää keskushallinnon ja paikallishallinnon suhteiden muotoutumista. Hän rajaa myös tutkimuksensa organisatoristen suhteitten suunnittelun suuntaan pidättyen laajemmista yleistoreettisista pohdiskeluista.

Teune määrittää aluksi keskeiset informaation ja informaatiojärjestelmien sekä tietoisesti suuntautuneen kontrollin (purposeful control) käsitteet ja analysoi niiden avulla keskushallinto/paikallishallinto-suhdetta lähtien liikkeelle nykyaikaisen yhteiskunnan »keskivertoisesta» keskushallinto-paikallishallinto-



järjestelmästä, jossa lähinnä järjestelmän kompleksisuus aiheuttaa vaihtelua hallittavan ja toiminnoissa käytettävän informaation määrässä ja käyttötarpeessa. Teune päätyy tarkastelemaan seuraavia kysymyksiä: 1) miksi paikallishallinnon yksiköillä on autonomiaa, 2) miksi keskushallinnon paikallishallintoon kohdistaman kontrollin suhteellinen lisäys johtaa järjestelmän kokonaiskontrolloitavuuden heikkenemiseen, 3) miksi keskushallinto on mieluummin tekemisissä paikallishallinnon kuin väliasteisen hallinnon kanssa, 4) miksi keskushallinto pitää uusia toimintaohjelmia parempina kuin vanhoja ja 5) miksi keskushallinto ja paikallishallinto ovat (usein) ristiriitatilanteessa keskenään?

Vastauksena ensimmäiseen kysymykseen Teune toteaa, että pelkkä desentralisointi, so. jako keskus/paikallishallintoon muovaa jo kaksi osapuolta, joilla on tietoja (informaatiota) toimintakentistään. Tätä informaatiota ne voivat antaa tai salata toisiltaan. Tässä tilanteessa »aloitteentekijä» osapuoli (keskushallinto) on aina jonkinverran huonommassa asemassa, jolloin paikallishallinnon »salattavissa olevan» informaation arvo nousee ja samalla autonominen asema säilyy/kehittyy. Ongelmiksi tämän autonomian säilyttämisen/kehittämisen Teune esittää paikallishallinnon johtajuuden lujuu den ja johtajuuden alueellisten siteitten määrän kehitystä. Autonomia lisääntyy aluksi, kun johtajuus lujittuu vakiintumisen ja »samoissa käsissä pysymisen» kautta, mutta vähenee, kun keskushallinto alkaa »arvata» vakiintuneen johdon hallussa olevan informaation sen toimintaperiaatteista. Samoin autonomia aluksi lisääntyy, kun johto »sitoo» itsensä paikallishallintoyksikön muihin sisäisiin osapuoliin (esim. liikeyrityksiin). Nämä siteet kuitenkin pitkän päälle sitovat paikallishallinnon johtajat myös oman yksikön ulkopuolelle ja vähentävät heidän valtaansa ja myös paikallishallinnon autonomiaa.

Toista kysymystä keskushallinnon suhteellisen vallan lisäyksen ja koko järjestelmän kokonaisuohjattavuuden heikkenemisestä Teune käsittelee paikallisen yksikön (tai sen toiminta-alueen) jakamista koskevan esimerkin avulla. Jos keskushallinto jakaa paikallishallintoyksikön tai sektoroi sen toimintaa, sen kokonaiskontrolli säilyy entisellään. Jaetun tai sektoroidun yksikön johtajien informaation määrä taas vähenee, jolloin keskusta voittaa paikallisyksiköiden kustannuksella. Kuitenkin horisontaalisten siteitten määrän kasvaminen kasvattaa keskustan hallittavaa kokonaisinformaation määrää ja jakaminen vähentää paikallisten yksiköiden informaatiota, koska se hajottaa vanhat informaatiota tuottavat horisontaaliset »linkit». Tällöin kokonaisjärjestelmän hallitseman kokonaisinformaation absoluuttinen määrä vähenee.

Kolmanteen kysymykseen keskushallinnon halukkuudesta toimia suoraan paikallisten yksiköiden kanssa ilman väliporrasta Teune vastaa viittaamalla informaation hukan ja täsmällisyyden ongelmiin. Suora kanssakäyminen paikallishallinnon kanssa estää informaation hukkaa välityksessä ja takaa tarkemman detaljoidun tiedon. Lisäksi monet pienet yksiköt eivät muodosta mitään vallan »vastapoolia» keskushallinnon vallalle.

Teune toteaa tässä yhteydessä, että niiden, jotka haluavat kontrollia keskushallinnon suhteen pitäisi kaiken edellä esitetyn analyysin perusteella suosia väliportaan yksiköitä eikä paikallishallinnon lujittamista.

Keskushallinnon taipumuksesta suosia uusia ohjelmia Teune toteaa, että se johtuu keskushallinnon halusta vähentää informaation »rappeutumista» sekä puhdistaa arkistonsa »vanhasta romusta» ja pitää käsissään innovaation ja uusiutumisen aloitteet. Paikallishallinto taas vastustaa uusia ohjelmia toisaalta kontrollin ja uusien informaatiokustannusten pelosta toisaalta realismista, joka näkee uusissa ohjelmissa vain uudet vaatteet vanhoille ajatuksille.

Keskushallinnon ja paikallishallinnon välisestä väistämättömästä konfliktista Teune toteaa, että siinä on useimmiten vastakkain keskushallinnon »koko kansakunnan etu» -ajattelu ja paikallisen johdon halu tuoda esille ja ohjata paikallisia intressejä. Myös informaatioperusta on rakenteeltaan erilainen: paikallishallinto on etupäässä kiinnostunut horisontaalisten suhteitten ohjailusta (esim. paikallinen teollisuus — paikallinen liikenne), kun taas keskushallinto kohdistaa huomionsa vertikaalisten suhteitten ohjailuun (esim. valtakunnallinen lentoliikenne — alueellinen teollisuus — paikallinen matkailutarve). Edelleen keskushallinnon tapa järjestää informaationsa »halvoiksi» yleisiksi kategorioiksi johtaa väistämättä tietoon, joka ei ota huomioon paikallisia eroja ja paikallisia etuja.

Lopuksi Teune korostaa toisaalta paikallishallinnon oman informaation ja keskushallinnon informaation erilaista luonnetta: edellinen on yleistä alueellisesti yhdisteltyä ja sektorikohtaisesti jäsentymätöntä, kun taas jälkimmäinen on yleistävää ja sektorikohtaisesti jäsentynyttä. Samoin Teune korostaa informaatio- ja valvontasuhteitten dynaamista, hierarkkisista normatiivisesti määritetyistä rakenteista riippumatonta luonnetta: »Hierarkian on menetettävä (annettava pois) kontrollivaltaa voidakseen todella päästä käsiksi kontrolliin.»

#### *Ilkka Heiskanen*

Ilkka Heiskanen Helsingin yliopistosta arvioi puolestaan paikallishallinnon ja keskushallinnon välisiä suhteita laajemmista, demokratian, tasa-arvon, tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden perspektiiveistä (»On Democracy, Equality, Efficiency and Justice as Criteria for Developing Local Government and Designing Linkages Between the Central and Local Levels of Government»). Heiskanen tarkastelee paikallishallinnon asemaa ja keskushallinto-paikallishallinto-suhdetta hyväksytyjen (tai hyväksyttävissä olevien) nyky-yhteiskuntien suunnitteluideologiain funktiona. Heiskanen määrittää neljä ideologiaa: 1) puhtaan markkinamekanismeihin luottavan paretolaisuuden, 2) valtion laajaan reallokoivaan ohjaukseen luottavan paretolaisuuden, 3) yhteiskunnan perusinstituut-

tioiden tehokkaalla järjestämisellä oikeudenmukaisuuteen pyrkivän »puhtaan rawlsilaisuuden» ja 4) edellisestä modifioidun yhteiskunnallista »uudelleenjakoa» suorittaviin instituutioihin luottavan rawlsilaisuuden.

Puhdas markkinaperusteinen paretolaisuus pyrkii suunnittelussa ja päätöksenteossa toteuttamaan *Pareton* tehokkuuden kahta kriteeriä: 1) sosiaalisten hyötyjen on oltava siten jakautuneita, ettei kenenkään niiden saantiin osallistuvan asemaa voida parantaa heikentämättä jonkun muun etuja, 2) hyötyjen tuoton panosten on oltava niin jakautuneita, ettei minkään hyötyryhmän panoksia voida lisätä vähentämättä samalla jonkin muun hyödyn tuotantoa. Lisäksi tämä pyritään toteuttamaan markkinamekanismien avulla mahdollisimman vähällä julkisen vallan ohjauksella tai itsenäisellä julkisten hyötyjen tuotanto- ja jakelutoiminnalla. Hallinnon ja sen suunnittelun periaatteena on, että hallinto- ja organisaatorakenteiden ja toiminnan — myös julkisen — on mukaututtava myös toiminnoissaan *Pareton* tehokkuuden ehtoihin, eivätkä muut, esim. yhteiskunnan tasaus- tai oikeudenmukaisuusnäkökohdat saa siihen vaikuttaa.

Valtion suorittamaa uudelleenjakoa korostava paretolaisuus taasen pyrkii laajentamaan valtion toimintaa ohjauksen ja itsenäisen julkisten hyötyjen tuoton ja jakelun alueilla tavoitteenaan markkinavoimista »vapautettu» hyötyjen tuotanto ja jakelu ja sen kautta tapahtuva kansalaisten tasa-arvoiseen asemaan saattaminen hyötyjen saavutettavuuden ja käytön suhteen. Julkisen sektorin suorittama uudelleenjakokin pyritään kuitenkin arvioimaan *Pareton* optimin kriteerein ja uudelleenallokoinnin hallinnollisissa ja organisatorisissa ratkaisuissa noudatetaan myös samoja tehokkuusperiaatteita.

Puhdas »rawlsilainen» ideologia (jonka nimi tulee *John Rawlsin* formuloidusta oikeudenmukaisuuden teoriasta) perustuu käsitykselle, että yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuus voidaan taata yhteiskunnan perussäännöstön (esim. perustuslaki, lainsäädännölliset normit) ja perusinstituutioiden oikealla järjestämisellä. Rawlsilaisen käsityksen mukaan näiden sääntöjen ja instituutioiden on toimittava niin, että kaikilla kansalaisilla on yhtenäiset, mahdollisimman suuret mutta toisten vapauksia loukkaamattomat vapaudet ja yhtäläiset mahdollisuudet päästä toimimaan perusinstituutioissa. Lisäksi tärkeänä ehtona esitetään, että mikäli instituutioiden toiminta johtaa epätasaiseen hyötyjen jakautumiseen, tämän eriarvoisuuden on tapahduttava yhteiskunnan huonoin-osaisten hyväksi.

»Uudelleenjakoa» korostava rawlsilaisuus taasen korostaa itsenäisten, yhteiskunnan hyötyjen uudelleenjakoa suorittavien, valtiovallan ohjauksesta irrallaan olevien instituutioiden perustamista ja itsenäisten toimintamahdollisuuksien takaamista näille instituutioille. Samanlaiset instituutiot voivat myös toimia kansalaisoikeuksien ja yhtäläisten mahdollisuuksien toteuttamiseksi. Ideologia ilmeisesti ajaa myös kaikkien valtion toimintojen laajentamista vain mahdollisimman autonomisten yksikköjen perustamisen kautta.



Heiskanen toteaa, että »puhdas» rawlsilaisuus on lähinnä vain joukko arviointikriteereitä, kun taasen »uudelleenjakoa korostava» rawlsilaisuus esiintyy kaikissa autonomiassa, itsemääräämistä ja ryhmien oma-aloitteisuutta korostavissa suunnitelmissa ja lainsäädännössä.

Heiskanen erittelee tämän jälkeen niitä implikaatioita, joita ylläesitettyillä suunnitteluideoilla on paikallishallinnon aseman ja keskushallinto/paikalishallinto-suhteen kannalta. Puhdas paretolaisuus korostaa myös paikallishallinnon osalta sen pelkkiä markkinavoimia tukevaa ja täydentävää tehtävää sekä katsoo keskushallinto/paikallishallintosuhdetta pelkästään eritasoisen toiminnan työnjaon tulokseksi. Valtion suorittamaa uudelleen jakoa korostava paretolaisuus taasen näkee paikallishallinnossa vain keskushallinnon laajentuman, jota keskushallinto voi käyttää ohjaamiensa toimenpiteitten toteuttamiseen. Keskushallinnon suunnittelu ja rahoitus ohjaavat täysin paikallishallinnon toimintaa. Puhtaan rawlsilaisuuden kannalta taasen paikallishallinto tarjoaa vain uusia entistä laajempia foorumeita oikeudenmukaiselle päätöksenteolle, ja keskus- ja paikallishallinnon suhde perustuu pelkästään siihen, että ne ovat saman oikeudenmukaisuutta korostavan normijärjestelmän alaisia. »Uudelleenjakoa» korostava rawlsilaisuus taasen näkee paikallishallinnon eräänä varsinaisia poliittisia ja hallinnollisia sekä taloudellisia instituutioita täydentävänä instituutiona, joka tasapainottaa varsinaisten instituutioiden toimintaa siten, että kokonaisuudessaan saavutetaan rawsilaiset vapauden, yhtäläisten oikeuksien ja »tasa-arvoittavan» toiminnan ihanteet.

Esitelmänsä lopussa Heiskanen analysoi niitä yhteiskunnallisia kehitystekijöitä, jotka johtavat tarkastelun kohteena olleitten ideologioiden ja niiden implikoiden keskushallinto/paikallishallinto-suhteitten hyväksymiseen ja toteutumiseen.