

# Venäjän hallintokäytäntö

*Risto Sänkiaho*

## UUSI VALTIO VAI VANHAN TOISINTO

Neuvostoliiton raunioille rakennettu uusi valtio mainosti joka tilanteessa demokraattisuuttaan. Usein demokraattisuus oli vain puhetta demokraattisuudesta, sillä käytännöt jäivät suurelta osin entiselleen. Kansalaisilta puuttui myös käsitys siitä, mitä demokratian tulisi olla (Hofferbert & Klingemann 1999). Järjestelmämuutoksen odotettiin tuovan kaiken valmiina Venäjälle. Olisi kaikenlaista vapautta, vaikutusmahdollisuuksia ja yltäkylläisyyttä. Kansanvaltaiset vaalit saatiin toimiviksi, mutta muilta osin kansalaisvalvonta ja kansalaismielipiteen vaikutukset jäivät osin entisiin muotteihin.

Kuten vuoden 1917 vallankumouksista niin myös Venäjän järjestelmä uudistuksesta on puhuttu vain tietyn jatkumon syklisenä kehityksenä eikä todellisenä vallankumouksena. Venäjällä on usein pyritty todellisiin uudistuksiin, mutta usein vanha perinne on ollut vahvasti läsnä "uusisakin käytännöissä" (Shevtsova 1995, 5).

Venäjällä ei ole pystytty luomaan mitään toimivaa kansallista identiteettiä. Valtio ei vielä tiedä onko se liitto- vai yhtenäisvaltio, ortodoksinen kansallistalio vai moniuskontoinen ja monikulttuurinen yhteisö vai onko se yhä Lenin havaitsema kansojen vankila (Nyberg 1999, 76). Lippu ja kansallishymni tulivat käyttöön vailla parlamentin siunausta. Kansallislaulun säveleksi valittiin Mihail Glinkan oopperasta *Elämä tsaarin puolesta* loppukuoro. Sanoja ei otettu vanhasta laulusta, sillä ne kuuluvat: "Kunni Venäjän keisarillemme! Jumalan lähettämälle tsaarille ja herralle!" (Raatikainen 1991, 97). Vuonna 1996 oli kilpailu hymnin uusista sanoista, mutta 437 ehdotuksen pohjalta ei päästy ratkaisuun (Hellberg-Him 1999, 52). Maaliskuussa 1999 duuma suurella äänten enemmistöllä palautti "suuren ja mahtavan" korvatessaan ukaasilla määrätyn hymnin vanhalla sosialisminajan sävelellä (Meier 1999, 66). Lainmuutos poiki myös uudet sanat kansallislauluun. Sanoitusuudistus päätettiin presidentin ukaasilla joulukuussa 2000. Uudetkin sanat teki Sergei Mihalkov, joka oli sanottanut edeltävän sosialistisen ajan kansal-

lislaulun.

Perinteinen kaksipäinen kotka on jäänyt elämään maan tunnuksena presidentin ukaasilla vuodelta 1993. Vanha tsaristinen Romanovien imperialistinen musta kotka korvattiin toki valkoisella tai kultaisella (Hellberg-Him 1999, 47 ja 52). Venäjän sinivalkopunainen lippu palautettiin salkoihin. Uutta uljasta valtiota symbolisoi täten liberaalin trikolori, tsaarin ajan vaakuna ja sosialismin ajan kansallislaulu. Demokratiataulusta puuttuu enää vapauden jumalatar.

## HISTORIALLISTA MATERIALISMISTA UUTEEN VAPAUTEEN

Politiikan ylivalta oli Neuvostoliitossa läsnä kaikkialla. Taloutta johdettiin poliittisesti. Puolueen keulakuvat johtivat tuotantolaitosta. Leninin antama sisältö sosialismin rakentamiseksi "Työläisneuvostot ja maan sähköistäminen", jäi vain sähköistämisen varaan. Tsaari oli korvattu puolueen pääsihteerillä ja aatelisto puoluenomenklatuuralla.

Karl Marxin ja V.I. Leninin ajamasta valtion kuoletumisesta siirryttiin sosialistisen valtion rakentamiseen, eivätkä rakennepuut olleetkaan uudesta utooppisesta opista vaan vanhasta venäläisestä käytännöstä. Uusivanha uljas ja mahtava valtio oli synnytetty. Siinä ei toteutunut edes se Marxin ja Friedrich Engelsin unelma uudesta hallitsevasta kansalaisesta, joka voisi "aamupäivällä metsästä, iltapäivällä kalastaa, illalla hoidella karjaa ja syönnin jälkeen kritisoida, aivan kuten mieleni tekee, ilman että olisi aina metsästäjä, kalastaja, paimen tai kriitikko." (Marx & Engels 1978, 92). Lenininkin mukaan virkavaltaisuuden estämiseksi tulisi ottaa käyttöön virkamiesten erotettavuus, palkka ei saisi olla työläisen palkkaa suurempi ja kaikkien tulisi osallistua tarkastus- ja valvontatehtäviin. Lähtökohtina Leninillä oli maan rautatie ja postilaitos (Lenin 1972, 67-75 ja 140).

Lenin katsoi uudenkin valtion tarvitsevan vahvan byrokraattisen hallinnon, joka nojaisi entisiin käytäntöihin ja perustuisi suurelta osin maan kehittämättömyyteen. Vallankumouksen kehittyessä

näistä rakenteista voitaisiin luopua. Kehitys ei mennytkään tähän suuntaan, vaan koneisto alkoi keskittää valtaa uusissa rakenteissa (Laine 1991, 30-31). Reaalisosialismistakin siirryttiin surrealistiseen sosialismiin.

Jan Pakulski on luonnehtinut neuvostokäytäntöä lähtökohtanaan Max Weberin byrokratiäteoria. Hänen mukaansa poliittinen ja hallinnollinen järjestelmä nivoutuivat yhteen. Huippuvirkamiehillä oli valtaa, mutta heidän asemansa oli epävarma. Erilaisilla etuoikeuksilla (mutta ei palkalla) oli suuri merkitys. Laillisuusperiaate puuttui kokonaan sosialismista (Pakulski 1986, 7).

Pakulski ja monet muut ovat määritelleet neuvostovallan termillä partokratia (puoluevalta) (Hill 1997, 83). Tälle on ominaista autoritaarinen joukkojen mobilisointi, erityinen kaaderijärjestelmä (nomenklatuura) ja "monarkistinen" organisaatiomuoto. Tällaisessa järjestelmässä keinoista tavoitteiden saavuttamiseksi ei piitata, mikä osaltaan tekee ymmärrettäväksi Neuvostoliitossa tapahtuneet puhdistukset ja muut hirmutyöt.

Partokraattinen hallintovirkamies on ideologisesti koulutettu puolueen palvelija, joka ei piittaa niinkään oikeudellisista normeista kuin tavoitteiden saavuttamisesta. Näillä partokraattisilla virkamiehillä oli yleensä kokemusta hallinnon ja/tai tuotannon eri sektoreilta. Näin ei kehittynyt mitään funktionaalista asiantuntemusta millekään sektorille. Puolueen päätavoitteet viitoittivat toimintaa (Laine 1991, 35).

Mihail Gorbatšovin uudistukset virittivät uutta poliittista aktiivisuutta niin puolueen sisällä kuin sen ulkopuolellakin. Toki "dissidenttiperinne" oli elänyt myös neuvostovallan aikana, mutta sen todellinen merkitys jäi vähäiseksi. Yhden ehdokkaan perinne murtui vuonna 1989 ja kansa pääsi itse valitsemaan eri ehdokkaiden välillä. Tätä muutosta on nimetty Pandoran lippaan avaamiseksi (White et al. 1997, 22-25). Näissä neuvostovaltan viimeisissä vaaleissa Boris Jeltsin saavutti huomattavan vaalivoiton ja vakiinnutti asemansa opposition itseoikeutettuna johtajana.

## TIE DEMOKRATIAAN

Uudessa tilanteessa olivat olosuhteet Venäjällä huonommat kuin monessa muussa entisessä sosialistisessa maassa, joiden historiassa on joskus ollut demokraattinen aikakausi, vaikkakin usein varsin lyhyt. Venäjä joutui lähtemään uudelle tielle ilman mitään pitkäkestoista poliittisten puoluei-

den perinnettä, sillä neuvostovalta oli lakkauttanut edeltävät puolueet, ilman kansalaisten syvää kiinnostusta politiikkaa ja yhteisiä asioita kohtaan ja vailla valtiollisten instituutioiden demokraattista perinnettä. Neuvostovalta oli katkaissut Venäjän oikeusvaltioperinteen. Tosin oikeusvaltio oli silloin vasta rakenteistumassa, sillä Venäjälle oli tunnusomaista vain vallasta lähtevä legitimitettiin vailla mitään lain säätelemää järjestelmää (Maizel 1999, 132-133). Nyt jouduttiin uudelle tielle vailla mitään selkeätä suuntaa. Poliittikan ensisijaisuus säilyi yhä uusissakin oloissa. Vain perinteisellä poliittisella johdolla oli riittävästi valtapoliittista "tietoa ja taitoa" uudessa järjestelmässä. Entinen puolueen nomenklatuura varmensi paikkansa myös uuden Venäjän johdossa.

Oikeusvaltioperinne on Venäjällä varsin heiveröinen. Ainut lakiin perustuva vallanjakosopimus oli vuodelta 1815, jolloin Aleksanteri I hyväksyi Ruotsi-Suomen vanhan perustuslain olevan yhä voimassa autonomisen Suomen alueella. Oikeusvaltiossahan valtio itse rajoittaa omaa toimintaansa, mikä in ollut aina vierasta venäläiselle itsevaltaiselle hallintokäytännölle. Järjestelmämuutokseen ei vielä saanut aikaiseksi kehitystä oikeusvaltion suuntaan. Tästä hyvänä esimerkkinä vuodelta 1993 Ruslan Hasbulatovin toteamus kansankongressin puheenjohtajana: "Mitä me päätämme, on laillista." (Kremenjuk 1994, 7-8). Oikeusvaltiokehityksen esteinä ovat sekä puuttuva lainsäädäntö että myös puuttuva koulutettu lakimieskunta, jonka kouluttaminen ja tämän kautta uuden tuomioistuinjärjestelmän luominen vie vielä vuosikymmeniä (Åslund 1995, 314).

## VENÄJÄN POLIITTINEN JÄRJESTELMÄ

Aivan kuten talousuudistus niin Venäjän poliittinenkin käytäntö on sekoitus vanhaa ja uutta. Vanhaa ovat eräät kommunistisen puolueen järjestörakenteen pohjalle syntyneet uudet puolueet ja suuri osa poliitikoista, jotka ovat kuuluneet entiseen nomenklatuuraan. Vanha perinne näkyy myös valtarakenteessa eli presidenttivaltaisuuksissa. Tämä vanhan ja uuden sekoittuminen on transitiomaiden yleinen ongelma ja vaikeuttaa hallitsemista vakaassakin yhteiskunnallisissa oloissa (Salminen & Temmes 2000, 100-101).

Uuden järjestelmän institutionaalinen rakenteistuminen oli hidasta. Vuoden 1991 syyskuun valankaappauksen seurauksena Boris Jeltsin nousi valtaan. Hän ei kuitenkaan hajottanut neuvostoval-

lan aikana valittuja edustuselimiä, mitä on pidetty hänen suurimpana virheenään. Koska maassa ei ollut toimivaa puoluerakennetta, niin Jeltsin ei uskaltanut tehdä näitä ratkaisuja, sillä vaalien lopputulos olisi ollut täysin arvaamaton. Nyt hän joutui tasapainoilemaan uudistuspyrkimyksissään kommunistisen kansankongressin kanssa (Valkonen 1996, 103). Jeltsin pelkäsi myös mahdollista sisällissotaa, jos nomenklatuuran etuja liiaksi vaarannettaisiin (Karppinen 1999, 253). Toisaalta Jeltsinille annettiin 1.11.1991 lähtien oikeudet hallita ukaaseilla yhden vuoden ajan, jolloin lainsäädäntöelimen merkitys ei ollut niin suuri (Åslund 1995, 59).

Vuoden 1993 huhtikuun kansanäänestyksessä oli kaikkiaan neljä eri kohtaa. Äänestäjistä enää 64 prosenttia vaivautui vaaliuurnille. Heistä 59 prosenttia antoi luottamuksensa presidentille, 53 prosenttia kannatti hallituksen tekemiä uudistuksia, 50 prosenttia kannatti aikaistettuja presidentin ja 67 prosenttia aikaistettuja parlamenttivaaleja. Kansalaiset olivat omalla äänellään ratkaisseet perustuslaillisen kiistan Jeltsinin eduksi. Tämän jälkeen Jeltsin kutsui koolle perustuslakia valmistelemaan kokouksen, johon kuului 700 edustajaa: kaksi edustajaa kustakin 89 hallinnollisesta alueesta sekä hallituksen, parlamentin, puolueiden ja etujärjestöjen edustajia. Presidentti ja kansankongressi olivat tehneet omat pohjaehdotuksensa. Perustuslakikokous valmisteli lopullista versiota pääasiallisesti presidentin esityksen pohjalta. Heinäkuussa kokous hyväksyi uuden perustuslakiehdotuksen. Kiistaa oli myös siitä, mikä elin vahvistaisi uuden perustuslain (Ryttilä 1993, 57-58). Varsin nopealla aikataululla tehty perustuslaki oli hyvin radikaali mutta toisaalta hyvin ristiäinen.

Presidenttivaltaisuus on ymmärrettävissä monesta eri näkökulmasta katsottuna. Yhteiskunnallisen murrosprosessin aikana vallan saavat karismaattiset johtajat, jotka pyrkivät legitimoimaan organisatorisilla ratkaisullaan oman asemansa (Weber 1972, 130-141). Koska maassa ei ollut mitään yleistä legitimiä nauttivaa edustuksellista poliittista elintä, oli ilmeistä, että poliittiseen johtoon oli nouseva yksi henkilö, mikä vastaisi Venäjän ja Neuvostoliitonkin perinnettä.

Venäjän poliittinen kulttuuri on ollut muusta Euroopasta poikkeavaa. Maassa ei ole koskaan toiminut parlamentaarista järjestelmää. Neuvostoliiton hajoaminenkaan ei johtanut parlamentarismiin. Yhtenä syynä oli kommunistiaikana valitun

kansankongressin vasemmistolaisuus. Tästä elimestä päästiin eroon vasta vuonna 1993 ensin lokakuussa tapahtuneen kansankongressin kirjallisen asevoimin tapahtuneen hajottamisen ja joulukuun duuman vaalien jälkeen.

Vaikka maassa ei ole parlamentaarista järjestelmää, niin pääministerin tulee saada taaksensa duuman enemmistö. Tämän kannatuksen hankkimiseen perustuslaki suo kolme kierrosta ja usein presidentti joutui käyttämään arvovaltaansa valinnan onnistumiseksi. Duuman vastustuksen vuoksi Jegor Gaidar joutui toimimaan pitkän ajan varapääministerinä kun Jeltsin oli samalla presidentti ja pääministeri. Perustuslainkin mukaan presidentti voi periaatteessa toimia "pääministerinä", sillä hänellä on tahtoessaan oikeus toimia hallituksen puheenjohtajana

Duuma on suurelta osin presidentin vallan alla, sillä vain noin puolet vuosina 1994-96 hyväksytyistä laeista saivat presidentin hyväksymisen osakseen. Tämä on omiaan turhauttamaan duuman toimintaa (Sakwa 1996, 135 ja Remington 1997, 75-77).

Muissa siirtymätalouksien maissa kansalaisyhteiskunta oli järjestäytyneenä uudeksi poliittiseksi liikkeeksi usein vahvojen kansallisten tunnusten alla. Vastaavaa ei tapahtunut Venäjällä. Poliittiset puolueet jäivät järjestökannatukseltaan varsin pieniksi lukuunottamatta kommunisteja, joilla oli vanha koneisto käytettävissään. "Vallankumousta" ei tehty alhaalta ylöspäin vaan ylhäältä alaspäin. Muutosta vauhditti myös ruohonjuuritason toiminta, sillä kansalaisten mielenosoitukset olivat tärkeä katalysaattori Venäjän muutoksessa. Nämä kumoukselliset kansanjoukot eivät kuitenkaan pysty juuri koskaan hallitsemaan vallanvaihdon jälkeen, sillä uusi usein kaotoinen tilanne vaatii myös kuria ja järjestystä (Dahrendorf 1990, 7-9).

Ralf Dahrendorf on tarkastellessaan Itä-Euroopan kehitystä katsonut poliittisten uudistusten vaativan kuusi kuukautta, taloudellisen järjestelmän uudistamisen kuusi vuotta ja kansalaisyhteiskunnan muuttamisen kuusikymmentä vuotta eli kaksi sukupolvea (Dahrendorf 1990, 9).

## LAINSÄÄDÄNTÖ

Liittokokouksen, duuma ja liittoneuvosto, tehtävä uudella Venäjällä on lainsäädännön hoitaminen. Talousuudistuksessa nämä organisaatiot olivat lähinnä lainsäädäntöä jarruttavia elementtejä, sillä todella toimivan markkinajärjestelmän

vaatimat lait ovat antaneet odottaa itseään. Varsin radikaalissa perustuslaissa mainitut oikeudet eivät kaikki ole vielä saaneet lainsuojaa.

Lainsäädäntöä hajauttaa myös 21 tasavallan oma lainsäädäntö sekä muiden alueellisten hallintoelinten mahdollisuus tehdä omia säädöksiään. Säädökset kuten verotusta koskevat määräykset voivat olla myös taannehtivia. Näiden alueellisten lakien ja säädösten tulee olla perustuslain mukaisia. Tätä perustuslaillisuutta valvoo Venäjän federaation Perustuslakituomioistuin. Tämä koostuu 19 liittoneuvoston nimittämästä presidentin esittämästä tuomarista.

Lainsäädännön erään ongelman muodostaa duuman ja liittoneuvoston varsin erilainen koostumus. Liittoneuvostossa ei ole duumaa vastaavaa puoluejakoa, vaan suurin osa edustajista, jotka on valittu Venäjän 89 alueesta (subjektista) ex officio (toinen edustaja on toimeenpanosektorin edustaja, vuoteen 2001 kuvernööri ja toinen edustaa paikallista kansanedustuselintä)-periaatteella edustavat vain oman alueensa etuja. Vuonna 2002 moni kuvernöörin nimittämä alueen edustaja oli alueen liike-elämän edustaja (Nordberg 2002, 506). Tämä on omiaan estämään selkeiden poliittisten ohjelmien muodostamisen ja suunnitelmallisen toiminnan Venäjän kehittämiseksi. Keskushallinto ja paikallishallinto näyttävät olevan toisiaan vastassa käytännön toiminnassakin. Eräät kaukana Moskovasta olevat alueet (kuten Vladivostok ja Primorskin piiri) ovat luoneet varsin omintakeisia ratkaisujaan.

Lainsäädännön aukkoja voidaan paikata presidentin antamilla ukaaseilla (ukaz=asetus), joilla käytännössä maata on hallittukin. Ukaasit ovat todella tarkoitettu vain sellaisille aloille, joilla ei ole vielä toimivaa lainsäädäntöä. Aukkoja yhä löytyy, vaikka "lainsäädäntövimmassa" liittokoukous onkin tehtäillut suuren määrään lakeja, joiden heikko taso ja mahdolliset "porsaanreiät" ovat ilmeisiä.

## TALOUSUUDISTUS: SUURI PUHALLUS

Oli osin yllättävää, että Venäjällä menttiin nopeaan yksityistämiseen, sillä jopa perinteisissä kapitalistisissa maissa kuten Thatcherin Englannissa yksityistäminen ei sujunut ongelmitta (Goldman 2000, 33-34). Venäjällä katsottiin kuitenkin parhaimmaksi ryhtyä heti "shokkiterapiaan", sillä epäiltiin kansalaisten suhtautuvan nuivasti hitaaseen talousuudistuksen aikatauluun. Shokki olikin

totaalinen tuhannen prosentin inflaation siivittäminen. Terapiaa kansalaiset vielä odottelevat. Toisaalta talousuudistusta ajavat tahot pelkäsivät korkeimman neuvoston päätöksiä, sillä jo neuvostoaikana valittu edustuselin ei ollut nopean yksityistämisen kannalla (Sutela 1994, 9). Tämäkin uudistus kuten poliittisen järjestelmänkin muutos jäi vaille institutionaalisia uusia rakenteita. Maahan ei pystytty luomaan toimivaa pankkijärjestelmää ja rahataloutta puhumattakaan markkinatalouden vaatimusten mukaisista kauppiastavoista ja kirjanpitokäytännöistä. Tätä instituutioiden puutetta kritisoitiin lännessä ja katsottiin sen estävän todellisen markkinatalouden synnyn (Koivisto 1995, 593-597).

Ensimmäinen privatisointilaki annettiin Venäjän neuvostotasavallassa jo heinäkuussa 1991 ja korkeimman neuvoston asetuksella vahvistettu yksityistämishjelma vuonna 1992. Sen jälkeen on asiaa hoidettu presidentin ukaaseilla vuosilta 1993 ja 1994. Näiden lisäksi toimintaa ohjasi valtion omaisuuskomitean määräykset ja useat paikallistason säädökset (Lehtinen 1997, 34-35).

Neuvostokauden käytäntö jatkui uudessa tilanteessa eli talouden määräävästä yhteytenä eivät olleet markkinat vaan henkilökohtaiset suhteet. Henkilökohtaiset suhteet korvasivat myös puuttuvan lainsäädännön uudessa tilanteessa. Länsimaaisessa markkinataloudessa lainsäädäntö määrittelee myös tuotantoon ja vaihtoon osallistuvien välisiä suhteita eikä päinvastoin. Venäjällä ei ole myöskään muodostunut tuotannon logiikan määräämiä yritysten välisiä suhteita, vaan kaikki suhteet perustuvat henkilöiden vuorovaikutukseen perinteisen blat-järjestelmän mukaisesti (Bäckman 1998, 45-46).

Tämä vaikutti erityisesti "virtuaalitalouden" syntymiseen. Termin toivat julkisuuteen Clifford G. Gaddy ja Barry W. Ickes kesällä 1998 ensin Internetin kautta ja syksyllä artikkelissaan, jossa osoittavat, että Venäjän BKT onkin arvioitua pienempi eikä suurempi (Gaddy & Ickes 1998). Samasta asiasta kylläkin eri termein oli kirjoitettu jo Venäjällä vuonna 1997. Petr Karpov, hallituksen tilitoimiston johtaja, oli kiinnittänyt ongelmaan huomiota jo tällöin. Hänen kirjoituksensa oli julkaistu myös Rossijskaja gazetassa englannin kielellä maaliskuussa 1998. "Virtuaalitaloudessa" tuotantolaitokset eivät enää valehdelleet sosialismin aikojen tapaan tuotantoluvuilla vaan nyt taloudellisuudellaan. Tuotantolaitokset maksoivat suuren osan palkoistaan ja jopa veroistaankin valmistamallaan

tavaroilla, jotka hinnoiteltiin ei maailmanmarkkina-hintojen vaan oman tarpeen mukaan. Tämä barter-kauppa oli toki perua sosialismin ajoilta eikä siten mitenkään poikkeavaa venäläisessä käytännössä. Poliittinen taho eli hallinto antoi tämän käytännön jatkua, vaikka pyrkimyksenä oli siirtyminen todelliseen markkinatalouteen.

Vuonna 1995 tehtiin oligarkki Vladimir Potaninin aloitteesta velkajärjestely, jossa valtio otti Tšetšenian sodan aiheuttaman budjettivajeen peittämiseksi lainaa pankeilta eräiden yritysten osakkeita vastaan (Kuorsalo 1999a, 26). Osakkeet olivat alihinnoiteltuja ja kaiken lisäksi valtio ei pystynyt koskaan maksamaan velkojaan, jolloin osakkeet siirtyivät pankkien omistukseen halvalla. Tämä oli alku uuden oligarkian muodostumiselle (Lloyd 1999, 40).

"Sisäpiiriysityistäminen" on johtanut uudenlaiseen valtaeliittien symbioosiin, missä liike-elämän ja politiikan johto ovat liittoutuneet keskenään. Kuinka tällaisessa järjestelmässä voidaan luoda toimiva ja korruptiosta vapaa hallintokäytäntö? Kansalaisilta ei voi odottaa veronmaksuhalukkuutta ja toiminnan avoimuutta tällaisen käytännön vallitessa. Kansan suussa yksityistämismalli (privatizatsija) onkin jo muuntunut kahmintaprosessiksi (prihvatizatsija) (Karppinen 1999, 62). Puoluenomenklatuura oli korvautunut "kleptoklaaturalla".

## VALTION TALOUS

Vaikka Venäjällä ei olekaan kyse mistään länsimaisesta hyvinvointivaltiosta, niin federaation, alueet ja valtiolliset rahastot sisältävän julkisen talouden osuus BKT:sta on ollut huomattava. Tuloista mitaten tämä osuus on laskenut vuoden 1992 49.3 prosentista noin kolmeen kymmeneen vuosina 1996 ja 1997. Menoina mitaten osuus oli vuonna 1992 vielä peräti 66.9 %, kun valtio subventoi melkein kaikkea tuotantoa. Tämä osuus oli vielä vuosina 1996 ja 1997 noin neljäkymmentä prosenttia (Rautava 1998, 9). Valtion budjetin menot olivat vuonna 2002 enää parikymmentä prosenttia BKT:sta.

Valtion talouden suuri ongelma oli suuret alijäämät budjetit talousuudistuksen alkuvuosina 1993 ja 1994, jolloin alijäämä oli 10 prosenttia BKT:sta. Tämä vaje supistui pariin prosenttiin vuosina 1995-97 ja vuonna 1998 oltiin jo liki tasapainossa valtion menojen ja tulojen suhteen. Vuodesta 1999 lähtien päästiin jo ylijäämisiin

budjetteihin (Stroutchenevski 2000, 40). Lyhytaikaiset valtion velkapaperit (GKO) olivat vuonna 1997 kokonaisuudessaan arvoltaan noin 50 miljardia dollaria. Ne syövät suurelta osin pankkien mahdollisuutta investointien rahoitukseen (Rautava 1998, 10-11). Vuoden 1998 elokuussa valtio ei enää pystynyt hoitamaan näitä velkavelvoitteita.

Valtion lainan tarve piti korkotason korkealla (30-40 %), mikä esti investoinnit, sillä vain harvalla laillisella tuotantosektorilla katetta saataisiin korkotason verran. Tämän vuoksi uusinvestoinnit ovatkin romahtaneet ja toisaalta rikolliset toiminnot rehottavat. Vasta vuonna 2003 on mahdollisesti jo pysyvästi päästy 10 prosentin korkotasoon.

Valtion talouden ahdinko on estänyt monien ihmisten palkkojen saamisen ja eläkkeiden maksamisen. Ovathan kaikki eläkkeet tällä hetkellä valtion tai valtiollisten rahastojen maksamia. Nämä julkisen vallan velat tavallisille kansalaisille vaihtelivat aika ajoittain, mutta niiden on arvioitu olleen noin pari miljardia dollaria. Yksityisen puolen palkkarästit olivat moninkertaiset 6-8 miljardia dollaria vielä vuonna 1998. Talouden kohentumisen seurauksena nämä palkka- ja eläkerästit ovat huomattavasti vähentyneet.

Valtion verotuloista suurin osa liiki puolet tulee arvonlisäverosta. Merkittävä on myös yritysten maksama voittovero. Valmisteverot muodostavat alle 10 prosenttia verotuloista. Aluetasolla on lisäksi merkitystä tuloverolla, jonka kantamisessa on suuria ongelmia (Korhonen 1995, 16-17). Tuloveron kanto perustui vanhaan "pumaskaan papeireita", joita verovelvolliset joutivat täyttämään. Tätä "paperisotaa" on pyritty vähentämään, mutta vieläkin ihmiset eivät ole valmiita maksamaan verojaan, koska eivät katso saavansa mitään palveluja maksamiensa verojen korvauksena (Pirttilä 1999, 9-11). Useissa paikoissa ovat veronkerääjät palkinneet veroilmoituksensa jättäneitä. Yleisesti sadas jättäjä ja hänen jälkeensä joka tuhannes on saanut palkkioksi noin puolenkuun palkan.

Arvonlisävero, joka on veroista helpommin kannettavissa ja tuottaa hyvin korkean inflaation vallitessa, mutta jota kuitenkin ei saada kerätyksi suuresta osasta torikauppaa, on ongelma myös valtiolle, sillä se on monia miljardeja ruplia velkaa yrityksille arvonlisäveron palautuksista.

Suurin osa valtion saamista veroista tulee suurilta yrityksiltä. Gazpromin ollessa maan suurin veronmaksaja. Alueelliset öljy-yhtiöt voivat sen sijaan tukeutua paikallisiin poliittisiin voimiin "vero-

suunnittelussaan". Verojen sijaan voidaan voittoja käyttää sosiaaliin tarkoituksiin (yrityksen lastentarhat ja sairaalat) ja paikallisiin kehitysrahastoihin. Toisaalta suuryritykset saattavat laiminlyödä paikallisen veronmaksunsa, kun valtiolta uhkaa niitä konkurssilla. Näin kävi mm. Samarán alueella 1996 Avtovazin konkurssiuhan alla (Treisman 1998, 59-62).

Yhtiöiden veronmaksu ei perustu niinkään lakeihin ja säädöksiin kuin neuvottelukäytäntöihin. Erityisesti yhteydet aluehallintoon ovat tässä suhteessa tärkeitä. Talouden ja politiikan liitto toimii tässäkin asiassa. Paikallisten poliittisten johtajien on mahdotonta antaa alueen ainoan tuotantolaitoksen mennä konkurssiin (Commander & Mumsen, 1998, 13).

Suurimmaksi ongelmaksi on viime vuosina tullut verojen maksaminen muussa kuin rahassa. Energialaitokset ovat pitkään maksaneet veronsa omilla tuotteillaan, mikä käytäntö on laajentunut nykyisellään useille muillekin tuotannon lohkoille. Onhan käytössä myös alueelliset velkapaperit (veksely) verojen maksussa. Näitä papereita ei voi käyttää valtion verotuksessa, jolloin valtiolta jää saamatta tälläkin tavalla kerätty verotus. Toisaalta alueet "sortavat" paikallishallintoa, sillä niiden keräämistä verovaroista ne saavat keskimäärin käyttöönsä vain 10 prosenttia, mikä on omiaan vahvistamaan veronkannon laiminlyöntejä (Treisman 1998, 60).

Yhtiöiden "vekselit" ovat muodostuneet toiseksi rahaksi, joka useissa analyyseissa lasketaan M2 rahan luontoiseksi. Timanttikaupassa oli vuoden 1998 lopussa näitä "vekseleitä" käytössä noin 300 miljoonan dollarin edestä. Gazprom joutuu myös suurelta osin turvautumaan "vekseleihin", sillä kaikilla asiakkaila ei ole varaa maksaa laskujaan ruplilla. "Vekselit" toimivat myös pankkien välisessä rahaliikenteessä kattaen siitä noin 20 prosenttia (Commander & Mumsen, 1998, 3).

## TALOUDEN JA POLITIIKAN LIITTO

Kuten jo edellä on käynyt ilmi, niin yhä vielä Venäjällä talous ja politiikka ovat yhteenkietoutuneina. Tämän seurauksena maan vanha korruptiokäytäntö on alkanut elää uutta elämäänsä. Korruptiota on pidetty laajasti Venäjän talousuudistuksen vaikeimpana ongelmana. Tuotannon taloudellisuus ei määrää markkinoilla vaan suhteet poliittikkoihin. Tämä järjestelmä johtaa tehottomuuteen ja yrity maailmassa korruptioon käytetään

enemmän rahaa kuin verojen maksuun. Korruption avulla voidaan nopeuttaa byrokraattista toimintaa, mutta se ei takaa lainmukaisuutta. Venäjällä ongelmaksi on muodostunut desentralisoitu korruptio, sillä voittoa tarvitaan niin monella eri tasolla (Åslund 1995, 168, Pirttilä 1999, 21-23, Lloyd 1999, 52 ja Goldman 2000, 38).

Venäjän korruptoituneisuutta ei pidä arvioida millään pohjoismaisella standardilla, sillä maan käytäntöön on aina kuulunut korruptio. Voidaanhan blat-järjestelmääkin pitää eräänlaisena sosiaalisen toiminnan korruptiona. Ongelmaksi on noussut, etteivät viranomaiset tee mitään korruption kitkemiseksi. Ovathan monet ministeriötkin ja maan keskuspankki kierrättäneet rahoja joku virkamiestensä perustamissa pankeissa tai ulkomaisilla tileillä (Kuorsalo 1999b, 121-122).

Ehkäpä parhaiten Venäjän uusrikkaiden moraalilla kuvaa Menatep pankin luoja Mihail Hodorkovskin lausunto Igor Buninin uusrikkaita kuvaavasta kirjasta: "En tietenkään koskaan riko lakia sanan varsinaisessa merkityksessä, mutta jos laki häiritsee minua, etsin siitä reiän. Jokaisesta laista löytyy aukkoja ja käytän niitä." (Sailas 1996, 221).

Venäjän hallinto on perinteisesti ollut korruptoitunut. Tämä perinne ei edes katkennut neuvostovalian aikana. Sata ruplaa oli kuningas sosialismissakin. Kansainvälisissä korruptiovertailuissa 52 maan joukossa vuonna 1997 Venäjän huonompia korruptoituneisuudessa on vain kolme maata. Pohjoismaat (Tanska ja Suomi) ovat listan vähiten korruptoituneita maita. Vuonna 1998 Venäjä oli 85 maan joukossa kymmenenneksi eniten korruptoitunut. Korruption kustannukset Venäjällä lasketaan 15 miljardiksi dollariksi vuodessa (Sakwa 1999, 27).

## VENÄJÄN HALLINTO: PERINTEISEN VIRKAVALTAISUUDEN JATKUMO

Venäjän yksinvaltainen perinne, jonka lähtökohdiksi on usein mainittu mongolihallinnon Kultaisen Ordan kausi, on jatkunut vahvana hallitsijan johtamana hallintona aina näihin päiviin saakka. Moskovan suuriruhtinaskunta joutui omaksuma saman yksinvaltaisuuden siirtyessään mongolien vasallista heidän haastajakseen (Wittfogel 1958, Brzezinski 1967, 98 ja Susiluoto 1996, 27). Bolševikkikumouskin oli vain vallanvaihtoa, sillä mitään todellista hallinnon rakenteellista muutosta ei saatu aikaiseksi. Hallinnon organisaatiot kuten myös armeijan hierarkkinen virkarakenne ja orga-

nisaatiot säilyivät liki muuttumattomina. Poliittiset poliitrukit laitettiin vahtimaan entisiä valkoupsee-reita.

Hallinnon tehottomuus on ollut aina Venäjän suunmpia vitsauksia. Suuri maa ja pitkät rajat ovat vaatineet suuren hallintohenkilöstön ja armeijan, jonka ylläpito on ollut liian suuri taakka usein varsin tehottomasti toimineelle taloudelle. Varapääministeri Boris Nemtsoville suurin yllätys oli Moskovaan tullessa hallinnon suuruus ja tehottomuus. Perinteen mukaisesti keisari (Me Nikolai toinen, Jumalan armosta koko Venäjän maan Keisari ja Itsevaltiias, Puolan Tsaari, Suomen Suuriruhtinas ym, ym, ym) päätti kaikesta. Niin vieläkin hierarkkisessa hallintokäytännössä päätöksiä siirretään ylöspäin tasolle, joka ei tiedä asiasta enää mitään eikä voi näin olleen tehdä hyviä päätöksiä.

Valtionhallinnossa vahvoja ministeriöitä ovat yhä edelleen vanhan järjestelmän mukaisesti puolustus-, sisäasian- ja ulkoministeriö. Nämä jopa omat armeijansa omaavat valtakeskukset ovat yhä voimissaan. Hyvinvointivaltion keskeiset ministeriöt sosiaali- ja opetussektori kokevat yhä resurssivajetta niin henkilöstön kuin varojenkin suhteen (Salminen & Temmes 2001, 96).

### HALLINNON HAJANAISUUS

Neuvostoliitossa oli rinnakkaisina puolue ja valtio. Nyt hallinto hajoaa presidentin, hallituksen ja duuman hallintoon. Tämän lisäksi on vielä paikallishallintoa monella eri tasolla. Virkamiesten määrä on puolitoistakertaistunut neuvostoajalta, jolloin jo lienee ollut riittävästi virkamiehiä (Susi-luoto 1999, 197). Toki länsimaisissa hyvinvointi- ja oikeusvaltioissa on asukasmäärään nähden vielä enemmän virkamiehiä, mutta toisaalta näiden valtioiden taloudelliset mahdollisuudet ovat aivan toiset tällaisen virkahenkilömäärän palkkaamiseen.

Eri osavaltioiden lait ja paikalliset säädökset poikkeavat suuresti toisistaan. Toki perustuslakiuomioistuin valvoo näiden perustuslaillisuutta. Näin ollen eri alueille voidaan tehdä suuresti toisistaan poikkeavia toimintakäytäntöjä. Alueiden välillä onkin suuria erimielisyyksiä ja toisaalta tätä ristiriitaa korostaa se, että suurin osa alueista on täysin riippuvainen keskusvallan avustuksista.

Funktionaalisesti hallinto on myös hajanainen. Esimerkiksi luonnonsuojelusta vastaavat monet ministeriöt ja paikalliset toimielimet. Eräät toiminta-

lohkot jäävät organisatorisesti eri hallinnonalojen rajapinnalle. Samoja asioita hoidetaan eri tasoilla. Kaikki nämä tekijät ovat luomassa varsin tehottoman hallinnon.

### KESKUS-ALUEHALLINTO: ONKO FEDERALISMI VAIN PAPERILLA

Vuoden 1991 vallankaappauksen jälkeen Moskova pyrki lisäämään valtaansa alueilla. Toisaalta pelättiin entisten kommunistien johtamien alueiden eropyrkimyksiä ja toisaalta katsottiin talousuudistusten toteuttamisen vaativan selkeämpää keskusvallan kontrollia. Jeltsinin lähettämät tai paikallisista voimista valitsemat kuvernöörit toimivat varsin eri tavoin. Jotkut asettuivat paikallisesti uudistuspolitiikan johtajiksi, toiset vain tiedottivat tapahtumista Moskovaan. Samassa yhteydessä Jeltsin lupasi järjestää samana vuonna kuvernöörien aluevaalit, mutta perui myöhemmin lupauksensa. Aluehallintoa pyrittiin näin sitomaan tiukemmin Moskovan ohjaukseen (Stoner-Weiss 1997, 236-238).

Maaliskuussa 1992 syntyi liittosopimus, jonka mukaan tasavallat, alueet (oblast, käytetään myös suomennosta läänit) ja (alue)piirit saivat omat sopimuksensa. Tasavallat saivat alueelleen suuren vallan koskien taloutensa hoitamista (mm. ulkomaankauppaoikeuksia ja laajat verotusoikeudet). Tasavallat olivat neuvostoperinteen mukaisesti etnisiä alueita, vaikka useassa niissä (yhdeksässä kahdestakymmenestä yhdestä) olikin jo enemmistönä venäläiset (Sakwa 1996, 32-33). Tehdyn liittosopimuksen allekirjoittivat kaikki muut alueet paitsi Tšetšenia ja Tatarstan. Kesällä 1993 Sverdovskin alue julistautui Uralin tasavallaksi, mutta se eli vain kaksi viikkoa, sillä parlamentin hajottaminen johti myös kaikkien aluetasojen neuvostojen erottamiseen (Stoner-Weiss 1997, 237-240).

Jeltsinin ohjeena hallinnon muutoskautena 1991-93 ja osin sen jälkeenkin oli aluejohtajien vallan lisääminen. Hänen mukaansa alueiden johtajien tulee ottaa niin paljon valtaa itselleen kuin mahdollista. Tämä toimenpide oli suunnattu kommunistisjohtoista Kansalaisliittoa ja siihen kuuluvia tuotantolaitosten johtajia vastaan. Näin Jeltsin pyrki rajoittamaan tämän entisen neuvostovallan todellisen valtaeliitin toimintamahdollisuuksia (Yergin & Gustafson 1995, 83).

Vuoden 1993 perustuslaki, joka oli "räätälöity" vahvaa presidentinvaltaa varten on keskusjohto/ aluetaso suhteissaan ristiriitainen. Kaikki Venäjän

89 alueellista yksikköä ovat tasa-arvoisia. Niistä kustakin valitaan kaksi edustajaa liittokokouksen ylähuoneeseen (liittoneuvosto). Nämä 89 federaation itsenäistä subjektia jakautuvat varsin erilaisiin alueisiin: 21 tasavallaksi, 50 alueeksi, 6 piiriksi (krai myös käytetty suomennosta maakunta), 10 autonomiseksi piirikunnaksi (okrug) ja kahdeksi suoraan federaatiolle alistaiseksi kaupungiksi (Moskova ja Pietari). Poiketen muista liittotasavalloista maata ei ole jaettu kattavasti osavaltioiksi vaan edellä mainittuihin eritasoisiin alueisiin. Näin ollen maan perustuslakikin on osin torso, sillä kaikkia erilaisia ja eritasoisia alueellisen hallinnon yksiköitä ei voida käsitellä samalla tavalla.

Perustuslain monimerkityksellisyys johti erilaisiin sopimuksiin keskushallinnon ja alueiden välillä. Lain 71. artikla painottaa keskusjohdon valtaa, mutta 72. artiklan mukaan keskushallinto ja alueet voivat sopia asioista (Kurennoj 1995, 102). Ensimmäisen oman sopimuksensa sai Tatarstan vuonna 1994. Tätä sopimuslinjaa seurasivat monet muut alueyksiköt. Vuoden 1996 presidenttivaalikampanjaan innoittamina monet alueet pyrkivät parantamaan asemaansa ja saivat aikaiseksi sopimuksen Moskovan kanssa. Perustuslakituomioistuin ei päässyt vuonna 1997 selvyteen siitä, miten perustuslaki tulkitse keskusjohdon ja alueiden vallanjakoa. Se päätti, että ristiriitaiset säädökset pysyvät voimassa, mutta alueiden statusta voidaan muuttaa niiden ja Moskovan välisillä sopimuksilla. Näin tuomioistuin oli vain kirjannut olemassa olevan käytännön (Stoner-Weiss 1997, 241-242 ja Slider 1997, 253-254). Vuosien 1994-98 välisenä aikana kaikkiaan 46 aluetta teki oman sopimuksensa keskusvallan kanssa (Söderlund 2002, 223).

Alueellinen ulkopoliittikka on alkanut elää omaa elämänsä. Tatarstan on kauan hoitanut suhteitaan moniin islamilaisiin maihin ja Ukrainaan. Tatarstanissa on jopa hyväksytty laki, joka mahdollistaa Tatarstanin kansalaisuuden ilman Venäjän kansalaisuutta. "Ulkopoliittista" aktiivisuutta ovat osoittaneet monet alueet erityisesti sen jälkeen kun USA:n ulkoministeri Madeline Albright esitti toukokuussa 1998, että monet Yhdysvaltojen osavaltiot haluavat olla yhteydessä Venäjän alueisiin (Herd 1998, 7).

Talouden kriisiintymisen myötä alueiden ja keskuksen suhde on muuttunut. Alueet ovat alkaneet käymään keskenään tavaroiden vaihtokauppaa, mikä oli ennen tyyppillistä vain tuotantolaitosten välisissä suhteissa. Tästä huolimatta vielä nykyi-

sellään on jonkinasteinen *modus vivendi* Moskovan ja alueiden välisissä suhteissa (Shetsova & Bruckner 1997, 23). Useat alueet ovat lopettaneet verotulojen lähettämisen Moskovaan vedoten oman taloutensa ongelmiin (Herd 1998, 14).

Useilla alueilla kuvernöörit ovat alkaneet liitoutua paikallisten sotajoukkojen kanssa antaen näille mm. ruokatarvikkeita. Näin on tapahtunut erityisesti Kauko-Idässä Tyynenmeren laivaston osalta. Esittihän kuvemööri Aleksander Lebed jopa alueellaan sijaitsevien ydinaseiden ottamista paikalliseen komento. Lebed oli käynyt myös neuvotteluja paikallisten sotilasjohtajien kanssa asevoimien saattamisesta alueen budjettiin (Herd 1998, 6).

Ennen varsin keskusjohtoisesti toiminut ja johdettu armeijakin on alkanut "paikallistua". Enää ei alokkaita lähetetä maan toisiin osiin eikä upseereittenkaan palvelupaikoissa ole entistä alueellista kiertoa johtuen suurelta osin huonosta asuntoloista. Näin ollen maahan on nyt syntymässä selkeästi alueellisia armeijoita (Baev 2001, 32-33).

Valtion budjetista on mennyt 1990-luvulla noin 16 prosenttia puolustusmenoihin, mikä vuonna 1999 oli vain 4 miljardia dollaria. Tällä summalla ei voida ylläpitää näin suurta armeijaa, ja onkin arvoitu, että 75 prosenttia menoista on budjetin ulkopuolelta rahoitettuja, kuten subventioita ase- tuotannolle ja alueellisista rahastoista kanavoituvia tuloja. Arviot kokonaispuolustusmenoista ovat 5 prosenttia BKT:sta vuonna 1998 (IISS 1999, 110-111). Vuoden 2001 budjetin käsittelyn yhteydessä ensi kertaa vuoden 1997 jälkeen julkaistiin puolustuksen kustannukset. Vuonna 2001 budjetin 1 193 miljardista ruplasta 18 prosenttia meni puolustukseen.

## PRESIDENTIN HALLINTO

Useissa transitiomaissa vahvan presidentin katsottiin olevan ainut tae uudistusten toteutumiseksi. Venäjälläkin melkein ainut legitimaation lähde oli presidentti ja hänen tahtonsa (Salminen & Temmes 2001, 95). Yksinvaltaisuus on ollut maan tapa, joten se ei ollut mikään kummajainen demokratiaprosessissakaan.

Nykyisenä politiikan ja talouden ylimenokautena melkein kaikki valta on keskittynyt presidentille. Hänen oma hallintonsa valvoo ukaasien toimeenpanoa aina paikallishallintoon asti. Turvallisuusneuvostosta on tullut tärkeä päätöksentekoolin. Se ei toimi USA:n esimerkin omaisesti vain asian-



tuntijaelimenä, vaan sen piirissä tehdään myös ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyviä päätöksiä.

Presidentin valtaoikeuksien duuman hajottamisen, hallituksen erottamisen ja lainsäädännön veto-oikeus. Lisäksi on mainittava, että suhteessaan pääministeriin ja hallitukseen hän on ylivoimainen, sillä perustuslain antamalla oikeudella hän johtaa puhetta hallituksessa ja eräät keskeiset ministerit ja virkamiehet raportoivat suoraan presidentille. Tällaisia avainministereitä ovat puolustus- ja sisäministerit sekä turvallisuuspalvelun johtaja. Näin keskeisimmät vallan elementit ovat presidentin johdossa. Lisäksi maan presidentti julistaa sotatilan (Bobyšev 1995, 73).

Kuten edellä on jo käynyt ilmi, Venäjää hallitaan presidentin ukaaseilla. Niitä on annettu niin uusien vaalien toimittamisesta kuin parlamentin hajottamisesta, sotavoimien käytöstä kuin myös paikkaamaan lainsäädännön aukkoja, joka on niiden ensisijainen tarkoitus. Vuonna 1994 Jeltsin antoi ukaasin, jonka mukaan rikoksesta epäilty voidaan vangita 30 vuorokaudeksi ilman oikeuden päätöstä. Tämä vaatimus oli esitetty poliisiviranomaisten taholta. Venäjän liberaalit ja kaikki länsimaat arvostelivat ankarasti tällaista ihmisoikeussopimusten vastaista ukaasia, mutta se jäi voimaan ja sen mukaan eletään (Kääriäinen 1997, 49).

Presidentin hallinto on suuri ja mahtava. Sen päämaja on entinen NKP:n keskuskomitean sihteeristön rakennus, eli valta ei ole siirtynyt mihinkään. Presidentin hallinnon piiriin, mukaanlukien kaikki sitä palvelevat organisaatiot ja paikalliset edustajat, päädytään 75 000 virkamieheen, johon ei edes NKP:n keskuskomitea yltänyt (Susiluoto 1999, 197).

Jeltsinin hallintokäytäntö perustui vanhalle bysanttilaiselle periaatteelle "paikka pyhä ei pysy koskaan tyhjänä" (svjato mesto ne byvaet pusto). Hän piti kiinni viimeiseen asti omasta vallastaan ja asemastaan, sillä muussa tapauksessa, jota jo olivat ennakoineet useat syytteeseen asettamisyntykset duumassa, hänen toiminta- ja osin elinmahdollisuutensakin vaarantuisivat. Jeltsinin esikuva olikin Pietari Suuri. Jeltsin totesi omassa päiväkirjamuistelmissaan: "Järjestyksen luominen pelkällä naganilla on helppoa. Järjestyksen luominen aivoilla on vaikeaa.....Karkeasti sanoen, jonkun on oltava maassa ylin. Siinä kaikki." (Jeltsin 1994, 15).

Jeltsinin hajota ja hallitse -periaate ei vielä hajotanut lopullisesti valtarakenteita, mutta toisaalta presidentin hallintoa leimasi johtavassa asemassa

olevien virkamiesten "kierrätys". Pääministeritkin saivat tulla ja mennä aivan presidentin tahdon mukaisesti. Jeltsinin aikana ei tästä hallinnon osasta muodostunut mitään vakaata ja kehitystä suuntaavaa toimielintä.

Nopea johtavan virkakunnan vaihtuvuus ei hajotanut täysin valtarakenteita, sillä eri eliitit tarvitsevat vielä toisiaan. Vanhoilliset tarvitsevat uudistusmielisiä ja päinvastoin. Taloudellinen eliitti ei tule toimeen ilman poliittisen eliitin myötävaikutusta. Poliitikot tarvitsevat vaaleihin rahoittajia. Näin ollen järjestelmään pesiytynyt korruptio jatkuu. Presidentin hallinto on pyrkinyt kitkemään korruption omasta hallinnostaan. Sen viranhaltijoiden tulee ilmoittaa kaikki ulkopuoliset tulonsa.

Jeltsinin yllätykset jatkuivat hänen hallintonsa loppuun saakka, sillä maailman keskittyessä vuosituhannen vaihteeseen tulikin Moskovasta uutispommi. Jeltsin oli itse eronnut virastaan, johon oli nimittänut vt. presidentiksi pääministeri Vladimir Putinin. Putinin ensimmäinen ukaasi takasi Jeltsinille ja hänen perheelleen rikosoikeudellisen koskemattomuuden, joten kaikille kävi selväksi tämän vallanvaihdon tarkoitus.

Jeltsinin koskemattomuudesta oli vuonna 1998 tehty kaksi lakiehdotusta, joista toisessa taattaisiin koskemattomuus maan kaikille presidenteille ja toisessa entinen presidentti saisi kymmeneksi vuodeksi paikan liittoneuvostoon ja tätä kautta koskemattomuuden (Sakwa 1999, 35).

Putinin tulo presidentiksi on johtanut keskusvaltan otteen selkeään tiukentamiseen alueilla. Uusi presidentti on jakanut maan seitsemään talousalueisiin perustuvaan hallintoalueeseen (federaatiopiireihin, joiden rajat ovat likipitään samat kuin sotilaspiireillä) (Nordberg 2003, 506). Niiden johdossa on presidentin nimittämä ja vain presidentille raportoiva johtaja. Uuden ukaasin tarkoituksena oli "tehostaa liittovaltion toimintaa ja turvata presidentin perustuslakiin perustuvat valtaoikeudet alueilla". Uusiksi "kenraalikuvernööreiksi" nimitettiin muun muassa kaksi Tšetšenian sodan kenraalia, FSB:n varajohtaja ja entinen pääministeri Sergei Kirjenko.

Putin palautti myös perinteisen tsaarin aikaisen virkahierarkian. Nyt virkamiehet saivat upseerin-arvot, jonka perusteella on armeijasta helpompi siirtyä siviilihallintoon. Tsaarin ajan ja Neuvostoliiton käytäntöjen yhdistäminen on näin saanut uuden toteutuksensa. Upseerit ovatkin miehittäneet suurin joukoin hallinnon johtopaikkoja tämän jälkeen.

Monet tahot ovat arvostelleet Putinia pitäen läh-  
tökohtanaan hänen KGB-taustaansa. Toisaalta on  
muistettava, että KGB:ssa palvelivat Neuvosto-  
liiton parhaat voimat korkeatasoisella ja laajalla  
koulutuksella. Salaisen palvelun viranomaisten  
sivistystasokin oli ylitse muiden (Lloyd 2000,  
65-66).

## PAIKALLIS(KUNNALLIS)HALLINTO

Neuvostoliitossa ei ollut mitään itsenäistä kun-  
nallishallintoa, joka etsii nyt omia muotojaan Venä-  
jällä. NL:n hajoamisen aikoina valittiin myös uusia  
kunnallisia luottamusmiehesiä, mutta niiden val-  
tasuhteet ja vaikutusmahdollisuudet jäivät nimel-  
lisiksi, koska hallinto on ollut vielä voimakkaasti  
keskus- tai aluehallintovetoista. Perustuslaissa  
on maininta paikallisesta itsehallinnosta, jossa  
taataan kansalaisten itsenäinen päätösvalta pai-  
kallisissa asioissa. Jeltsin pyrki vuonna 1995  
uudistamaan kunnallishallinnon, jolloin aluehallin-  
non ja erityisesti kuvernöörien valtaa olisi rajoitettu.  
Tämä ei kuitenkaan tyydyttänyt näitä aluehallin-  
non edustajia ja uudistus raukesi.

Nykyisellään paikallishallinto on selkeän ylhäältä  
ohjattua. Alueet on jaettu valtion ja alueen edus-  
tuselinten toimesta kaupunginosaan tai piirikuntiin,  
joilla on oma kunnallishallintonsa. Esimerkiksi Kar-  
jalan tasavalta jakautuu 19 itsehallintoyksikköön  
ja 808 asutusyksikköön itsehallintoyksikköjä  
ja kolme eri tasoa: kaupunkipiirit (3 kpl), kaupunki-  
ja hallintopiirit (4 kpl) ja itsenäiset hallintopiirit  
(11 kpl) (Itkonen & Stranius 2002, 39-40). Näillä  
alimmilla edustuselimityksillä ei ole kovinkaan paljon  
valtaa, sillä hallintovalta on erilaisilla valtiollisilla  
ja alueen oman hallinnon elimillä. Varansa nämä  
alimmat elimet saavat suoraan alueensa bud-  
jettivaroista. Alin hallintokerros toimii pääasiassa  
koulutuksen kulttuurin ja terveydenhoidon aloilla  
(Šiškov 1995, 145-146).

"Kunnilla" on oma vaaleilla valittu johtajansa,  
joka voidaan erottaa vain uusilla vaaleilla, jotka  
voidaan järjestää epäluottamuksen ilmaantuessa  
myös ennen määräaikaa. Kuntien johtajien valta-  
oikeudet poikkeavat kuitenkin eri alueilla suuresti  
toisistaan (Sinisalmi 1999, 166).

Paikallishallinnon alistaisuus aluehallinnolle eri-  
tyisesti kuvernöörille on käynyt ilmi monissa  
yhteyksissä. Kemerovin alueen kuvernööri Aman  
Tulejev erotti vaaleilla valitun Prokovjevin kaupun-  
gin pormestarin. Kauko-idässä ovat kuvernööri  
Jevgeni Nazdartenko ja Vladivostokin pormestari

Viktor Tšerepkov "tapelleet" jatkuvasti (Herd 1998,  
5). Näissä valtataisteluissa kuvernöörin ja suurten  
kaupunkien pormestarien välillä on yleensä kiista  
verovarojen jaosta kehittymättömässä oikeuskult-  
tuurissa (Nyberg 1999, 79).

## MITÄ OLISI TEHTÄVÄ

Uusi Venäjä pystyi luomaan monia uusia hallin-  
non aloja täysin tyhjästä. Veronkanto oli uutta ja  
ihmeellistä sosialismin jälkeen. Toki tässäkin hallin-  
nossa on vielä paljon korjattavaa, mutta tämä  
sektori pystyy toimimaan yllättävän tehokkaasti.  
Toisaalta maan hallinnon hajanaisuus ja perin-  
teinen korruptio ovat yhä jäytämässä hallinnon  
tehokkuutta ja sen uskottavuutta.

Toisaalta on pidettävä mielessä, että Venäjällä  
kaikkean alistuva ja kuuliainen venäläinen pystyy  
tulemaan toimeen vain sääntöjä rikkomalla, sillä  
pelkällä kuuliaisuudella ei saada mitään aikai-  
seksi. Tätä leimaa myös elämänviisaus: "Bumaga  
on bumaga, praktika on praktika." (Kallonen &  
Ketola 1996, 114-116). Venäläiset ovat tottuneet  
elämään maassa, missä mikään ei toimi mutta  
kaikki järjestyy (Kivinen 1998, 296). Tämän toi-  
minnan henkilöistymisenä voidaan pitää venäläis-  
essä kirjallisuudessa suurta järjestelijää Ostap  
Benderia (Ilf & Petrov 1983).

Uusi "kleptoklatuura" on luonut maahan todelli-  
sen plutokratian (Wolosky, 2000). Kun neuvostoai-  
kana ei rahalla saanutkaan kaikkea vaan tarvittiin  
suhteita tai jonkin instanssin jäsenyys, niin nyt luotiin  
suuren järjestäjän "Benderin kosto" eli rahalla  
sai kaiken (Woodruff 1999, 79-84). Maan oma  
raha, rupla, osoittautui vaan varsin arvottomaksi  
verrattuna ulkomaan valuuttoihin. Raharikkaat  
vaihtoivatkin ruplansa dollareihin ja siirsivät ne  
ulkomaille.

Yhteiskunnallisen kehityksen kannalta merkittä-  
vin teos 1800-luvulta lienee N.G. Tšemyševskin  
teos Mitä on tehtävä?. Tämä teologisesta semi-  
naarista valmistunut opiskelija joutui vuonna 1862  
radikaalisten kirjoitustensa vuoksi vangituksi Pie-  
tari-Paavalin linnoitukseen, jossa kirjoitti tämän  
teoksensa. Sensuun antoi kuitenkin julkaista kirjan  
jo vuonna 1863. Teoksesta tuli uuden radikaali-  
nen sukupolven kultiteos (Luukkanen 2001, 133).  
Tämän jälkeen Tšemyševskin karkotettiin Siperi-  
aan. Lenin kantoi nuoruudessaan Tšemyševskin  
kuvaa lompakossaan (Service 2001, 75-76).  
Bolševikkien aatetta oli levitetty jo ennen vuoden  
1917 vallankumousta, sillä erityisesti Lenin teok-

set olivat radikaalisen kansanosan lukemistoa. Valtiossa ja vallankumouksessa Lenin vannoi vielä marxilaisittain valtion kuoleutumisen puolesta. Leninkin oli tehnyt oman Mitä on tehtävä? teoksensa jo vuosisadan vaihteessa ilmestyen ensin Stuttgartissa vuonna 1902.

Venäjän kriisin ratkaisemiseksi on esitetty kaksi eri mallia realistinen ja utooppinen. Realistisen mallin mukaan arkkienkeli Mikael leimuava miekka kädessään laskeutuu enkelten kera Punaiselle tonille, siirtyy Kremltiin ja työskentelee 12 tuntia päivässä pelastaakseen Venäjän talouden. Utooppisen mallin mukaan venäläiset tekevät tämän kaiken itse (Åslund 1999, 73). Liekö edellinen ajatus saatu vanhasta venäläisestä sananlaskusta: "Anna oi Jumala kaikki osata, mutta ei mitään tehdä". Gulagin ajoilta jäi elämään tokaisu: "Tulisi nyt äkkiä ilta niin pääsisi taas huomenna töihin". Kuka nyt kirjoittaa uuden avainromaanin Mitä on tehtävä?, vai onko uuden kirjan nimi Tehdäänkö mitään?

## LÄHTEET

- Baev, Pavel K.: The Russian Armed Forces: Failed Reform Attempts and Creeping Regionalism. *Communist Studies and Transition Politics* vol. 17 1/2001, 23-42.
- Bodryšev, D.: Venäjän hallintojärjestelmä ja hallintoelimet. Teoksessa Venäjä Yhteiskunta ja hallinto, 1995, s. 59-96.
- Brzezinski, Zbigniew K.: Ideology and Power in Soviet Politics. Frederick A. Praeger Publishers, New York 1967.
- Bäckman, Johan: The Inflation of Crime in Russia The Social Danger of the Emerging Markets. National Research Institute of Legal Policy Publication no. 150, 1998.
- Commander, Simon & Christian, Mumsen: Understanding barter in Russia, European Bank for Reconstruction and Development Working Papers No. 37, December 1998.
- Dahrendorf, Ralf: Reflections on the Revolution in Europe In a letter intended to have been sent to a gentlemen in Warsaw, 1990. Chatto & Windus, London 1990.
- Gaddy, Clifford G. & Barry W. Ickes: Russia's Virtual Economy, *Foreign Affairs* 77(1998): 5, s. 53-67.
- Goldman, Marshall: Reprivatizing Russia, *Challenge* 43(2000): May-June, s. 28-43.
- Hellberg-Him, Elena: The Return of the Eagle, *Idäntutkimus* 6(1999): 3-4, s. 47-59.
- Herd, Graeme P.: Russian Federal Instability and Baltic-Nordic Security, *Baltic-Nordic Conference* 24-27.9.1998. Vilnus.
- Hill, Ronald J.: Parties and Public Organizations. Teoksessa White et al., (eds.), 1997, s. 82-103.
- Hofferbert, Richard I. & Hans-Dieter Klingemann: Remembering the bad old days: Human rights, economic conditions, and democratic performance in transitional regimes. *European Journal of Political Research* 36(1999): 3, s. 155-174.
- IISS The International Institute for Strategic Studies: *The Military Balance 1999 2000*. Oxford University Press, Oxford 1999.
- Ilf, Ilya & Jevg. Petrov: Kaksitoista tuolia. WSOY, Juva 1983.
- Itkonen, Hannu & Pentti Stranius: Liikettä Venäjän Karjalassa Tutkimus liikuntakulttuurin muutoksesta. Joensuu yliopisto Karjalan tutkimuslaitoksen julkaisuja N:o 137, 2002.
- Jeltsin, Boris: Presidentin päiväkirja. Otava, Keuruu 1994.
- Kallonen, Kimmo & Ketola, Kari: Voihan Venäjä! Kauppaa ja kulttuuria, Edita, Helsinki 1996.
- Karppinen, Antti: Venäjän aatetta jäljittämässä. Otava, Helsinki 1999.
- Kivinen, Markku: Sosiologia ja Venäjä. Tammi, Hämeenlinna 1998.
- Koivisto, Mauno: Historian tekijät Kaksi kautta II. Kirjayhtymä, Helsinki 1995.
- Komulainen, Tuomas & Iikka Korhonen (ed.): *Russian Crisis and its Effects*. Kikumora Publications Series B:9, Helsinki 2000.
- Korhonen, Vesa: Venäjän IMF-vakautusohjelma 1995 ja Venäjän talouden tilanne. Suomen Pankki Idäntalouden katsauksia 7/1995.
- Kremenjuk, Victor A.: Conflicts In and Around Russia Nation-building in Difficult Times. Greenwood Press, Westport 1994.
- Kuorsalo, Anne: Suuri puhallus. Teoksessa Kuorsalo et al., 1999a, s. 13-42.
- Kuorsalo, Anne: Punaisesta elämäntavasta harmaaseen. Teoksessa Kuorsalo et al., 1999b s. 117-148.
- Kuorsalo, Anne & Ilmari, Susiluoto & Martti, Valkonen: Venäjän rosvo kapitalismin haaksirikko. Edita, Helsinki 1999.
- Kurennoj, A.: Venäjän federaation oikeusjärjestelmä. Teoksessa Venäjä. Yhteiskunta ja hallinto. Painatuskeskus, Helsinki 1995, s. 97-117.
- Kääriäinen, Kimmo: Venäjä ja Eurooppa - ylittämätön distanssi. Teoksessa Kirkot ja Euroopan murros. Helsinki 1997, s. 41-64.
- Laine, Jarmo: Valtiososialistisen kontrollin olemus ja toiminta Tutkimus Neuvostoliiton valtion- ja taloushallinnon kontrollijärjestelmästä ennen perestroikaa. Acta Universitatis Tamperensis ser A vol 305. Helsinki 1991.
- Lapidus, Gail W. (ed): *The New Russia Troubled Transformation*. Westview Press, Boulder 1995.
- Lehtinen, Leena: Privatisoitavan osakeyhtiön oikeudellinen asema Venäjällä, *Idäntutkimus* 4(1997): 1, s. 34-44.
- Loyd, John: The Russian Devolution, *The New York Times Magazine* August 15, 1999, s. 34-61.
- Loyd, John: The Logic of Vladimir Putin, *The New York Times Magazine*, March 19, 2000, s. 63-67.
- Luukkanen, Arto: Hajoaako Venäjä? Venäjän valtiollinen kehitys vuosina 862-2000. Kleio Edita, Helsinki 2001.
- Maizel, Boris: The Postmodern Identity of Russia - and the

- West, Critical Review 13(1999): 1-2, s. 129-140.
- Marx, Karl & Friedrich Engels: Feurbach, materialistisen ja idealistisen katsantokannan vastakkaisuus, teoksessa Karl Marx ja Friedrich Engels Valitut teokset 6 osaa osa 2. Edistys, Moskova 1978. s. 67-147.
- Meier, Andrew: "Russia in the red Undone by capitalism, Moscow drifts toward chaos", Harpers Magazine, June 1999, s. 63-72.
- Nordberg, Erkki: Arvio ja ennuste Venäjän sotilaspolitiikasta Suomen suunnalla. Art House, Pieksämäki 2003.
- Nyberg, René: Venäjä ja Eurooppa, Kanava 2/1999, s. 76-80.
- Pakulski, Jan: Bureaucracy and Soviet System, Studies in Comparative Communism 19(1986): 1, s. 3-24.
- Pirttilä, Jukka: Tax Evasion and Economies in Transition: Lessons from Tax Theory. BOFIT Discussion Papers 2/1999.
- Raatikainen, Erkki: Voi Venäjä eli "Aika jo menneestä jäljenkin vei". Tammi, Helsinki 1991.
- Rautava, Jouko: Venäjän järjestelmämuutos ja talouskehitys vuonna 1997. Suomen Pankki Idäntalouksien katsauksia 3/1998. s. 5-15.
- Remington, Thomas F.: From Soviets to Parliamentarism. Teoksessa White et al. (eds), 1997 s. 61-81.
- Rytilä, Tuula: Venäjän keskeiset taloustapahtumat huhtikuussa 1993. Suomen Pankki Idäntalouksien katsauksia 6/1993. s. 57-65.
- Sailas, Anne: Elämäntapa murroksessa. Teoksessa Sailas et al., 1996, s. 225-266.
- Sailas, Anne, Ilmari Susiluoto ja Martti Valkonen: Venäjä jättiläinen tuuliajolla. Edita, Helsinki 1996.
- Sakwa, Richard: Russian Politics and Society. Routledge, London 1996.
- Sakwa, Richard: Russia's Crisis and Yeltsin's Leadership. University of Tampere International School of Social Sciences Gateway Papers 4/1999.
- Salminen, Ari & Markku Temmes: Transitoteoriaa etsimässä Johdatus jälkikommunististen maiden hallinnon uudistamisen lähtökohtiin. Kikimora Publications Series B:10, Helsinki 2000.
- Salonen, Ilkka: Russian Commercial Banks: a Banker's View. Teoksessa Rautava, Jouko (ed.): Russia's Financial Markets and the Banking Sector in Transition. Bank of Finland Studies A:95, 1996, s. 119-144.
- Service, Robert (2001): Lenin. WSOY, Helsinki.
- Shetsova, Lilia: Russia's Post-Communist Politics: Revolution or Continuity? Teoksessa Lapidus (ed), 1995, s. 5-36.
- Shetsova, Lilia & Scott A. Bruckner: Where Is Russia Headed? Toward Stability or Crisis?, Journal of Democracy, 8(1997): 1, s. 12-26.
- Sinisalmi, Martti: Suomen kaupunkien keskushallinto 1927-1998. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 1999.
- Šiškov, A.: Pietarin kunnallishallinto. Teoksessa Venäjä Yhteiskunta ja hallinto, 1995, 132-148.
- Slider, Darrell: Regional and Local Politics. Teoksessa White et al (eds.), 1997, s. 251-265.
- Stoner-Weiss, Kathryn: Federalism and Regionalism. Teoksessa White et al (eds.), 1997, s. 229-250.
- Strouchenevski, Anton: Russia: Virtual Stabilization and Real Crisis. Teoksessa Komulainen & Korhonen (ed.), 2000, s. 33-51.
- Susiluoto, Ilmari: Historian raskas taakka. Teoksessa Sailas et al., 1996, s. 13-84.
- Susiluoto, Ilmari: Venäjän ekologisen kriisin anatomia. Teoksessa Kuorsalo et al., 1999a, s. 149-203.
- Sutela, Pekka: Insider Privatization in Russia: Speculations on Systemic Change, Suomen Pankki Idäntalouksien katsauksia 1/1994, s. 5-26.
- Söderlund, Peter (2002): Den bilaterala avtalsprocessen i Ryssland 1994-1998: En förklaring till regionernas turordning, Poliitiikka vol. 44 3/2002, 222-237.
- Treisman, Daniel: Russia's Taxing Problem, Foreign Policy (1998):112, s. 55-66.
- Valkonen, Martti: Neuvostoliiton lopun aika. Teoksessa Sailas et al., 1996, s. 85-112.
- Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft Grundriss der Verstehenden der Soziologie. J.B.C. Mohr, Tübingen 1972.
- White, Stephen & Richard Rose & Ian MacAllister: How Russia Votes. Chatman, New Jersey 1997.
- White, Stephen & Alex Pravda & Zvi Gitelman (eds): Developments in Russian Politics 4. McMillan Press. Ebbw Vale 1997.
- Wittfogel, Karl A.: Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power. Yale University Press, New Haven 1957.
- Wolosky, Lee: Putin's Plutocrat Problem, Foreign Affairs 79(2000): 2, s. 18-31.
- Woodruff, David: Money Unmade Barter and the Fate of Russian Capitalism. Cornell University Press, Ithaca 1999.
- Yergin, Daniel & Thane Gustafson: Russia 2010 and What It Means for the World. Vintage Books, New York 1995.
- Åslund, Anders: How Russia Became a Market Economy. The Brookings Institution, Washington D.C. 1995.
- Åslund, Anders: Russia's Collapse, Foreign Affairs 78(1999): 5, s. 64-77.