

Päätöksentekijät Ukrainan itsehallinnossa*

Timo Aarrevaara

Neuvostoliiton hajoaminen käynnisti siitä irtautuneissa maissa tapahtumasarjan, joka avasi suunnattomat mahdollisuudet yhteiskuntatieteelliselle Itä-Euroopan tutkimukselle. Taloustieteilijät tutkivat näitä maita transitiotalouden näkökulmasta kun taas sosiaalitieteissä köyhyyden ja sosiaalisen selviytymisen teemat ovat näyttävästi olleet esillä. Hallintotieteilijöiden anti Itä-Euroopan tutkimukselle liittyy erityisesti ohjausjärjestelmän kysymyksiin.

Olen valinnut tutkimukseni teemaksi tulkita Ukrainan paikallisten valtuutettujen ja virkamiesten toiminnalleen asettamia tavoitteita. Keskeisiä kysymyksiä ovat myös miten he ovat asettaneet tavoitteensa sekä millaisia keinoja he käyttävät saavuttaakseen nämä tavoitteet. Olen päätenyt aiheeseen siksi, että Ukrainan hallintoa on maan kokoon nähden tutkittu varsin vähän ja vielä vähemmän on tutkittu maan hallinnon toimintaa maaseudulla ja pienissä kaupungeissa, missä yhteiskunnan tarjoamat palvelut tuotetaan.

Kirjani kuuluu vertailevan tutkimuksen alaan, vaikka vertailuja eri maiden välillä ei tässä yhteydessä tehdäkään. Ukrainan hallinnon ilmiöiden tutkiminen antaa tietoa paitsi yhteiskunnan muutoksista sinänsä, myös yhteiskunnallisten ilmiöiden muodostumisesta yleisemmälläkin tasolla. Vanhojen käytäntöjen muuttuminen uusiksi vakiintuviksi käytännöiksi antaa siis sellaista tietoa, jolla voi olla merkitystä myös yleisemmin yhteiskuntatieteiden kehitykselle. Yhteiskuntatieteilijöiden velvollisuus on jalkautua keräämään se tieto, jota transitioteorian kehittäminen edellyttää. Lisäksi se, mitä tapahtuu meistä katsoen kaukaisemmissa entisen Neuvostoliiton maissa antaa

tietoa myös siitä, mitä voi tapahtua lähialueillamme.

Kohteena on kahden suuren kaupungin, Lvivin ja Tšernihivin, sekä neljän piirihallinnon, Korostenin, Malynin, Netyshinin sekä Letyšivin päätöksentekijät. Tarkastelen tutkimuksessani millä tavoin valittujen paikkakuntien päätöksentekijät reagoivat suuriin, yhteiskuntaa ravistelleisiin muutoksiin. Näin voidaan tulkita ja ymmärtää ukrainalaisen paikallishallinnon poliittista prosessia sekä valtion ja kansakunnan muodostumista paikallisesta näkökulmasta. Tällainen lähestymistapa ei ole kovin yleinen, mutta ei ainutlaatuinenkaan politiikan ja hallinnon välimaastoon asettuvassa tutkimuksessa. Aineiston muodostavat vuosina 1995 ja 1996 toteutetut kyselyt sekä niitä täydentävät haastattelut. Todellisissa tilanteissa hankitun tutkimusaineiston pohjalta on mahdollista tunnistaa hallinnon keskeiset elementit ja arvioida, miltä niiden keskinäiset suhteet näyttävät paikallisten päätöksentekijöiden näkökulmasta.

Ukrainan hallintoa voidaan luonnehtia piirijärjestelmäksi, jossa piiritaso ja kaupungit ovat keskeisiä julkisten palvelujen tuottajia. Taloudelliset resurssit ja keskusjohtoinen päätöksenteko kuitenkin rajoittavat paikallisten päätöksentekijöiden toimintakykyä. Epävakaassa tilanteessa valtuutettujen ja virkamiesten henkilökohtaiset ja sosiaaliset taidot korostuvat, sillä päätöksiä tehdään kirjoitettujen suunnitelmien ja normien ohi. Päätöksentekijöiksi valikoituvat useimmiten korkeasti koulutetut ja merkittävässä paikallisissa ammattissa työskentelevät ihmiset. Kansalaiset antavat äänensä korkeassa asemassa toimiville ja eri alojen asiantuntijoille, sillä he toivovat näiden saavan valtuutettuina jotakin konkreettista aikaan.

Työpaikoilla on merkittävä asema päätöksenteossa, sillä ne vastaavat suurelta osalta paikallisvaalien ehdokasasettelusta. Valituksi tultuaan valtuutetut eivät tukeudu työpaikkoihin vaan suoraan äänestäjiin. Paikallisten valtuutettujen muodollinen päätäntävalta ei ole laaja. Voidaan kuitenkin perustellusti sanoa, että yhteiskunnan

* Lectio praecursoria Helsingin yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan yleisen valtio-opin laitokselle tehdyn väitöskirjatutkimuksen »Councillors and Civil Servants in the Ukrainian Self-Government» julkisessa tarkastustilaisuudessa 10.2.1998. Vastaväittäjinä toimivat professori Ari Salminen Vaasan yliopistosta sekä valtiotieteiden tohtori Ilmari Susiluoto Helsingin yliopistosta.

perustoimintojen ylläpito on riippuvainen näiden päätöksentekijöiden toimintakyvystä. Monet aiemmin teollisuudelle kuuluneet palvelutehtävät ovat siirtyneet paikallishallinnolle ja paikallisten valtuutettujen on järjestettävä näiden tehtävien edellyttämät resurssit.

Paikallishallinnolla ei ole yhtenäistä tapaa reagoida keskushallinnon toimiin. Tämän lähtökohdan hyväksyminen johtaa eklektiseen lähestymistapaan. Tutkimuksen eri kappaleet vastaavat omalla tavallaan tutkimustehtävään, sillä olen antanut paikallisten päätöksentekijöiden tuoda esille itselleen tärkeitä teemat. Tšernobylin vahinkoalueella päätöksentekijät näyttävät tarkastelevan hallintoa heille tärkeiden ympäristökysymysten näkökulmasta, kun taas muissa provinseissa ja varsinkin syvällä maaseudulla hallinnon toimintaa arvioidaan rahatalouden ongelmien kautta. Molemmissa tarkastelutavoissa on kyse hallinnon tutkimuksessa oleellisesta temasta, resurssien rajallisuudesta.

Resurssien puute paikallistasolla aiheuttaa sen, että päätösten toimeenpano on vaikeaa. Ongelmat tiivistyvät erityisesti paikallisten päätöksentekijöiden tärkeimmän ohjauskeinon, budjetin toimeenpanoon. Valtuutetut tuntevat alueensa ongelmat ja tietävät ratkaisukeinot, joilla ongelmiin voitaisiin puuttua. Ongelmiin haetaan kuitenkin tällä hetkellä ratkaisuja keskittämällä päätösvaltaa keskushallinnolle, erityisesti presidentin hallinnolle, mikä rajoittaa paikallishallinnon toimintatapautta.

Tämän tutkimuksen kohteena olevat virkamiehet työskentelevät organisaatiossa, jota voi luonnehtia byrokratiaksi. Hallintotieteessä byrokratia voidaan ymmärtää positiiviseksi, yhteiskunnan intressejä tasapainottavaksi tekijäksi. Byrokratia, joka toimii ennustettavalla tavalla on vaihtoehto suuren harkintavallan omaavalle virkamiehistöle. Kun viranomaisten toimet perustuvat lakiin, on kansalaisilla mahdollisuus itsenäisesti arvioida milloin ja minkälaisiin toimiin he ryhtyvät viranomaisten kanssa. Max Weberin esittämässä ideaalimallissa noudatetaan ensisijaisesti normeja, vasta sitten ihmisten käskyjä. Ukrainan hallinto toimii vastakkaisella tavalla: hallinnon suhteet perustuvat ihmisten antamille käskyille mutta eivät välttämättä normeille. Hallintojärjestelmä on luonteeltaan keskittynyt. Yhteiskunnan instituutiot, kuten perhe, kirkko tai paikalliset yrittäjät saavat Ukrainan kaltaisessa keskitetyssä päätöksentekijärjestelmässä vähäisen merkityksen suhteessa ylimpiin hallintoelimiin. Tämän tutkimuksen aineistossa on esillä myös muita keskitetyn järjestelmän ongelmia: liian kauas keskitettyjä

päätöksiä, liikaa byrokratiaa ja riittämättömästi panoksia niille ihmisille jotka tuottavat yhteiskunnan palvelut.

Monet tämän tutkimuksen paikkakuntien nykyisistä virkamiehistä osallistuivat kuluvaan vuosikymmenen alussa Ukrainan kansallisliikkeen Rukh:n toimintaan. He olivat tällöin karismaattisia kansanjohtajia ja vertaavat nyt nykytilaa viime vuosikymmenen vaihteeseen. Vuosikymmenen alussa aloitettua vallansiirtoa ei silti koskaan viety hallinnossa loppuun saakka, sillä virkojen haltijoina on yhä jo Neuvostoliiton aikana hallinnossa toimineita virkamiehiä. Mutta mistä Ukraina saisi kovin nopeasti uuden ammatillisesti pätevän virkamiehistön? Hallinnon kehittäminen viranhaltijoita vaihtamalla johtaa harvoin toivottuun lopputulokseen, sillä ongelmat, joihin vastausta haetaan, ovat useimmiten luonteeltaan systemaattisia.

Ukrainan virkamiehet ovat perinteisesti olleet etuoikeutetussa asemassa. Tällainen etuoikeutettujen luettelo – ylennyslista, rankitabellei tai nomenklatuura – on osa perinteistä ukrainalaista virkamieskulttuuria. Tällä hetkellä ylennysjärjestelmä ei tyydytä virkamiehiä. Pienipalkkaisen viran hoitaminen vailla ylennysmahdollisuuksia on tuskin ollut näiden virkamiesten tarkoitus. Olojen vakiinnuttua on luultavaa, että viranhoidosta palkitaan maan traditioiden mukaan palkalla, ylennyksillä tai etuuksilla.

Ukrainan hallinnosta on nyt ensikertaa vuosikymmeniin mahdollista saada yksityiskohtaista tietoa. Käytössämme ei silti ole vielä sellaista muutosta selittävää yleistä transitioteoriaa, joka selittäisi millä tavoin entiset sosialistiset maat voivat muuttua järjestelmältään nykyistä vakaammiksi maiksi. Ehkä kokous toteutuu vasta sitten, kun markkinatalous, liberaali demokratia ja oikeusvaltio aidosti vahvistavat toisiaan Itä-Euroopassa. Ukrainassa transitiota toteutetaan voimakkaalla taloudellisella kasvukeskuspolitiikalla. Transition edellytykset ovat heikot, ellei myös pienten paikkakuntien toimintaedellytyksiä tehokkaasti paranneta. Suunnittelujärjestelmän romahdettua tämä parantaminen voi nopeasti tapahtua vain hallinnon alatasojen vapauksia lisäämällä.

Ukrainassa hallinnon ongelmat tiivistyvätkin vallanjaon kysymyksiin. Hallinnollisia suhteita koskevista säännöksistä voidaan johtaa erilaisia tulkintoja ja epävakaa tilanteessa toimeenpanevien elinten merkitys on korostunut edustuksellisten elinten kustannuksella. Neuvostovallan aikaiset periaatteet demokraattinen sentralismi ja duaalinen alistusjärjestelmä ovat Ukrainassa saaneet nykyaikaisemmat versionsa, joiden varassa

valta ja resurssit keskittyvät itsehallinnon sijaan keskushallintoon. Vahvan presidentin hallinto on muodostunut vaihtoehdoksi parlamentaariselle demokratialle. Eri elinten toimintavaltuuksien päällekkäisyys tekee hallinnosta kokonaisuutena muutoskyvyttömän.

Resurssien puutetta ratkaistaan tämän päivän Ukrainassa keskittämällä väheneviä resursseja sen sijaan että rohkaistaisiin paikallista aloitteellisuutta. Komentotalouteen perustuva talousjärjestelmä ei poistu pelkin hallinnon päätöksiin tai julistuksiin. Tuotannon romahtaminen on syventänyt paikallishallinnon resurssikriisiä.

Vuosikymmenen alkuun verrattuna valtuutetut käyttävät nyt luottamustoimeensa aiempaa enemmän aikaa. Koko väestöön suhteutettuna valtuutettujen koulutustaso on korkea. Valtuutetuiksi valikoituvat muita useammin virkamiehet, erityisesti lääkärit ja opettajat sekä paikallisten yritysten johtajat. Kampanjat käydään yhden valittavan edustajan vaalipiireissä. Varsinkin maaseudulla myös ehdokkaita on usein vain yksi, jolloin varsinainen valinta tehdään usein ehdokkaan asettamalla työpaikalla. Tehdas tai entinen kollektiivitala käyttää siten alueensa kaikkien asukkaiden mandaaattia, mutta työpaikkojen muodollinen vaikutusvalta rajoittuu ehdokasasetteluun. Mahdollisuus vapaaseen ehdokkaiden asetteluun on vasta tämän vuosikymmenen ilmiö. Tiheään asutuissa taajamissa kilpailu on ehdokkaiden välillä selvästi kovempaa kuin maaseudulla.

Tämän tutkimuksen aineisto kertoo siitä, että 1980–90-lukujen taitteessa alkanut kansallismielinen liikehdintä on hiipunut. Innostus ja vapaaehtoisuus loppuu väistämättä suurilta massaliikkeiltä. Erityisesti Länsi-Ukrainassa kansanliike kanavoitui Rukh-liikkeeseen, joka on nyt ainoastaan puolue muiden joukossa. Ukrainalaisen liikkeen suuri lupaus itsenäisyydestä on toteutunut ja maan heikon taloudellisen tilan vuoksi päätöksentekijöiden mielenkiinto on arkisemmissa asioissa. Selviytyminen jokapäiväisistä ongelmista vaatii paikallisilta päätöksentekijöiltä luovuutta ja erilaisia taitoja kuin kansanliikkeen johtaminen.

Paikallishallinnon toimintakyky on riippuvainen muodollisen aseman lisäksi myös valtuutettujen omista kyvyistä. Keskushallinto etsii ongelmaan ratkaisuja ensisijaisesti lainsäädännöstä, paikalliset päätöksentekijät taas hallintokäytäntöjen muutoksista. Hyviä päätöksiä hallinnossa syntyy jatkuvasti, mutta niitä ei toimeenpanna. Toimeenpanon ongelmia voi tarkastella myös toisesta näkökulmasta. Epävarmuus johtuu osaksi myös siitä, että Ukrainassa hallinnollisen päätöksenteon pitkiä ketjuja ei voi kuvata täsmällisesti kirjoitetuin suunnitelmin, mallein ja ohjesäännöin. Asioita hoidetaan paljon suullisesti ja luottamukseen perustuen. Paikallishallinnon järjestelmä ei ole epädemokraattinen, mutta sen demokratia on luonteeltaan populistista.

Valtuutetut katsovat, että valtaa heidän kompetenssiinsa kuuluvissa asioissa käyttävät toimeenpanevat elimet sekä valmistelusta vastaavat virkamiehet. Ukrainan poliittis-hallinnollinen järjestelmä pitää sisällään demokratiavajeen. Kun päätöksiä ei toimeenpanna, niin tehokkuuden vaatimukset tulevat demokraattista päätöksentekoa tärkeämmäksi. Tämä merkitsee vallan keskittymistä ylemmille toimeenpaneville elimille. Ongelmat pahenevat siitäkin huolimatta, että valtuutetuilla on tietoa paikallisten ongelmien ratkaisemisesta. Päätöksenteko keskittyy hallinnon ylätasolle eikä sinne missä palvelut tuotetaan. Valtuutettujen keskeiset ohjauskeinot ovat vuotuinen budjetti sekä talous- ja sosiaaliohjelma. Varsinkin pienillä paikkakunnilla talous- ja sosiaaliohjelma näyttää olevan pelkkä muodollisuus, jonka avulla saadaan tavoitteita ylempien hallinnon tasojen tietoon. Kun ohjelmat on rakennettu epärealistisen korkeille kasvuodotuksille, ne eivät lisää paikallisen tason realismia vaan ylätason optimismia.

LÄHTEET

Councillors and Civil Servants in the Ukrainian Self-Government. Naukova dumka, Kyiv 1998, 248 s.