

Ukrainan paikalliset päätöksentekijät – Kaupunkipiirien uudet edustajat työssään

Timo Aarrevaara

LOCAL DECISION MAKERS IN UKRAINE – NEW DEPUTIES OF CITY DISTRICTS AT WORK

Administrative Studies, vol. 11 (1992) 1, 4–13

From a city administration point of view, the disintegration of the USSR primarily means that the centralized bureaucracy is dissolved, which leaves space for self-administration.

Unfortunately, we as yet have little knowledge about what autonomous discretionary powers the cities of Ukraine have. This article describes the attitudes of members of the local soviets of the Radjanskij and Pecersk city districts to their jobs and positions. The survey material was collected after the process of August revolution on location in September-October of 1991. The questions of the inquiry concerned the implementation of an election campaign, the central commitments of the soviets, the organisation of the soviets' work, the qualifications of the deputies, and their ideas about the ruling power.

The totalitarian system of the Soviet Union seems to have relied on completely other things than a punctual or efficient administration. Therefore, the disintegration of the Union has not necessarily brought along anything that would contribute to dissolving the totalitarian nature of the Ukrainian society. The power that has kept society together has, up to now, been a strong belief in common goals: in the early 1980's, still, the marxistic-leninistic doctrine, later the Perestroika, and in the 1990's the national unification.

The changes within the election system have permitted a large turnover of members in the local soviets. Yet, the new members reflect the same kind of attitudes as their predecessors — they value experience and let their more experienced colleagues stay in the lead. This is reflected e.g. in the number of times different members have asked for the floor, and in the way meetings are prepared.

The results of this survey suggest that there is nothing indicating that the new deputies would have more ideas than the old ones about the questions within the soviets' field of action. Many kinds of services that municipalities take care of in Scandinavia have so far been rendered by the workplaces in Ukraine. A consequence of this has been that the rest of the social and medical services — those arranged by the soviets — have not covered the whole population. Furthermore, at present decisions are carried out badly and the

responsibilities of various authorities are vaguely defined. The capacity of the authorities is hampered especially by the collapsed economy.

The decision makers of the city districts would need time to find new ways to work, but they will hardly get any. A large proportion of the present deputies will be replaced at the following elections. According to the results of this survey, a fourth of the present deputies knew they would not be running up in the following elections.

Keywords: Ukraine, local soviet, city district, deputy, decision-making, power

Neuvostoliiton hajoaminen ja poliittisten järjestelmien muutokset itsenäistyneissä tasavalloissa antavat helposti sellaisen kuvan, että vanha järjestelmä olisi jo väistynyt uuden tieltä. Meilläkin olevista muutoksista huolimatta on yhä perusteltua puhua omaleimaisesta, yhteisen historian luomasta paikallishallinnosta Itsenäisten valtioiden yhteisön (IVY) alueella. Tarkastelemalla paikallishallinnon yhteisiä nimittäjiä voidaan löytää erilaisia järjestämistapoja, joista useimpien maiden paikallishallinnot ovat sovelutuksia. Esimerkiksi Harold F. Alderfer jakaa perusmallit traditionaaliseen, englantilaiseen, ranskalaiseen sekä neuvostomalliin.¹ Näistä neuvostomalli on yhä olemassa muistuttaen edellä mainituista lähinnä ranskalaista mallia.

Ukrainassa paikallisen itsehallinnon yksiköitä ovat alueet, piirit, kaupungit ja suurimpien kaupunkien kaupunkipiirit sekä taajamat ja kylät. Näistä jokaisen toimintaa säätelee vaaleilla valittu neuvosto.² Demokraattisen sentralismin periaatteen mukaisesti Ukrainassakaan ei ole ollut valtiovallasta erotettua kunnallista itsehallintoa.³ Itsenäistynyt tasavalta ei ole vielä luonut sellaista lainsäädäntöä, joka olisi korvanut aiemmat hallinnon järjestämisen periaatteet ja jonka perusteella toimivalta ja tehtävät määntyisivät uudella tavalla. Ukrainalaisen paikallishallinnon kannalta katsoen Neuvostoliiton hajoaminen ja IVY:n perustaminen eivät ole

ainakaan välittömästi tuoneet uusia resursseja palvelujen tuottamiseksi.

Vielä muutama vuosi sitten ohjausjärjestelmiä olisi voitu muuttaa budjetoinnin avulla ja antamalla paikallishallinnon yksiköille itsenäistä verotusoikeutta.⁴ Yritys tällaisen lainsäädännön aikaansaamiseksi oli projekti laiksi paikallisesta itsehallinnosta ja taloudesta, jota yritettiin siirtää tasavaltoihin yleisliittolaisin periaatein huonolla menestyksellä. Rahatalouden romahdettua tällaisetkään toimenpiteet eivät enää takaa toivottuja vaikutuksia ja hankkeet paikallisen itsehallinnon uudistamiseksi ovat jääneet pahasti kesken.

Paikalliset elimet voivat tässä tilanteessa vaikuttaa asemaansa itse. Ukrainassa valtiolla ei ole todellisia keinoja desentralisointiin juuri muutoin kuin julistusten tasolla. Näin paikallisten päätöksentekijöiden ja heidän toimiansa merkitys korostuu.

Kaupunkipiirien neuvostojen toiminta oli aiemmin varsin riippuvaista kaupunkineuvostojen päätöksistä. Uudessa tilanteessa voisi olla myös kaupunkipiirien mahdollisuus, sillä juuri niihin voidaan kerätä käytännön asiantuntemusta asukkaiden jokapäiväisistä tarpeista ja niiden täyttämistä. Ne voivat nyt osoittaa tarpeellisuutensa mutta se edellyttää, että neuvostojen päätöksentekijät paneutuvat työhönsä ja uskovat mahdollisuuksiinsa käyttää valtaa.⁵

Tämä artikkeli perustuu syys-lokakuussa 1991 Kiovan Radjanskij- ja Pecersk-kaupunkipiirien neuvostoissa kerättyyn aineistoon. Artikkelin tarkoituksena on toteutetun kyselyn perusteella kuvata paikallisten neuvostojen jäsenten suhtautumista työhönsä. Kuvauksen perustana on edustajien käsitykset valtasuhteista sekä suhtautuminen neuvoston keskeisiin tehtäviin, neuvoston työn järjestämiseen, edustajilta vaadittaviin ominaisuuksiin. Aineisto on kerätty sen jälkeen, kun Ukraina oli antanut itsenäisyysjulistuksensa.

Artikkeli liittyy hankkeeseen 'New Local Soviets — Means and Goals of Local Decision-Making in Ukraine', jonka aineisto on kerätty pääosin Kioassa. Vastaava aineisto on hankittu myös Tsernigovin ja Odessan kaupungeista. Tämä artikkeli on osa tutkimusprojektia, joka julkaistaan vuoden 1992 aikana opinnäytetyönä Tampereen yliopistossa. Hankkeen tarkoituksena on selvittää, mitkä ovat paikallisten neuvostojen edustajien tavoitteet, kuinka he ovat muodostaneet tavoitteensa ja millaisia keinoja he pyrkivät käyttämään niiden toteuttamiseksi.

Kyselyn laatiminen ja toteutus

Kysely laadittiin siten, että vertailu muiden paikallisten päätöksentekijöiden työtä kuvaavien tutkimusten kanssa olisi mahdollista.⁶ Kiovan yliopiston oikeustieteellisestä tiedekunnasta syyskuun alussa pyydettyjen lausuntojen perusteella kysymykset päivitettiin lainsäädännössä tapahtuneiden muutosten tasalle. Kysely painettiin Kioassa ja se jaettiin kaikille kohteena olevien neuvostojen jäsenille. Jakelu tapahtui neuvostojen kokouksissa ja vastaukset pyydettiin palauttamaan neuvostojen sihteereille kokouksen jälkeen.

Alunperin Tsernigovissa piti tehdä esikysely syyskuun alkupäivinä, jonka perusteella olisi muotoiltu lopullinen kyselykaavake. Aikataulu kuitenkin kiristyi, sillä ns. elokuun vallankaappaus aiheutti ketjureaktion, jossa paikallistasonkin luottamus- ja virkamiehiä pyrittiin vaihtamaan. Samanaikaisesti Neuvostoliiton kommunistipuolueen toiminta lopetettiin. Näin ollen syyskuussa näytti periaatteessa olevan mahdollista, että nykyisten paikallisten neuvostojen tilalle valittaisiin uudet kesken kauden. Koska juuri ensimmäisten nykymuotoisten paikallisten neuvostojen edustajien mielipiteitä oli tarkoitus dokumentoida, haluttiin kysely toteuttaa mahdollisimman nopeasti. Tämä kyselyhän on tarkoitus joka tapauksessa uusia myös seuraavissa vaaleissa valittaville paikallisneuvostoille.

Osa edustajista on saattanut jättää vastamatta, koska näille kahdelle neuvostolle ei kyselyä esitetty ukrainankielellä. Osa vastaajista esitti kyselylomaketta kohtaan kritiikkiä siksi, että se koettiin liian pitkäksi ja monet kokivat vaalikampanjan toteutusta koskevat kysymykset liian arkaluontoisiksi. Vaikka varsinaisia teollisia käsitteitä on vältetty, ovat eräät oikeut- ja taloutta koskevat termit olleet osalle vastaajista kommentteista päätellen vaikeita ymmärtää.

Tulokset voivat olla jonkin verran vääristyneitä siten, että vastaajista korkeamman koulutuksen saaneet ja neuvostojen työskentelyssä keskeisemmän aseman omaavat ovat vastanneet tunnollisemmin ja useampiin kysymyksiin kuin vähemmän koulutetut tai passiivisemmin päätöksentekoon osallistuvat. Naisia vastaajista on 17 %. Ikäjakaumaltaan vastaajista on 36—45-vuotiaita sekä 46—65-vuotiaita molempia runsas kolmannes ja joka viides vastaaja on alle 35-vuotias. Radjanskin edustajien kokonais-

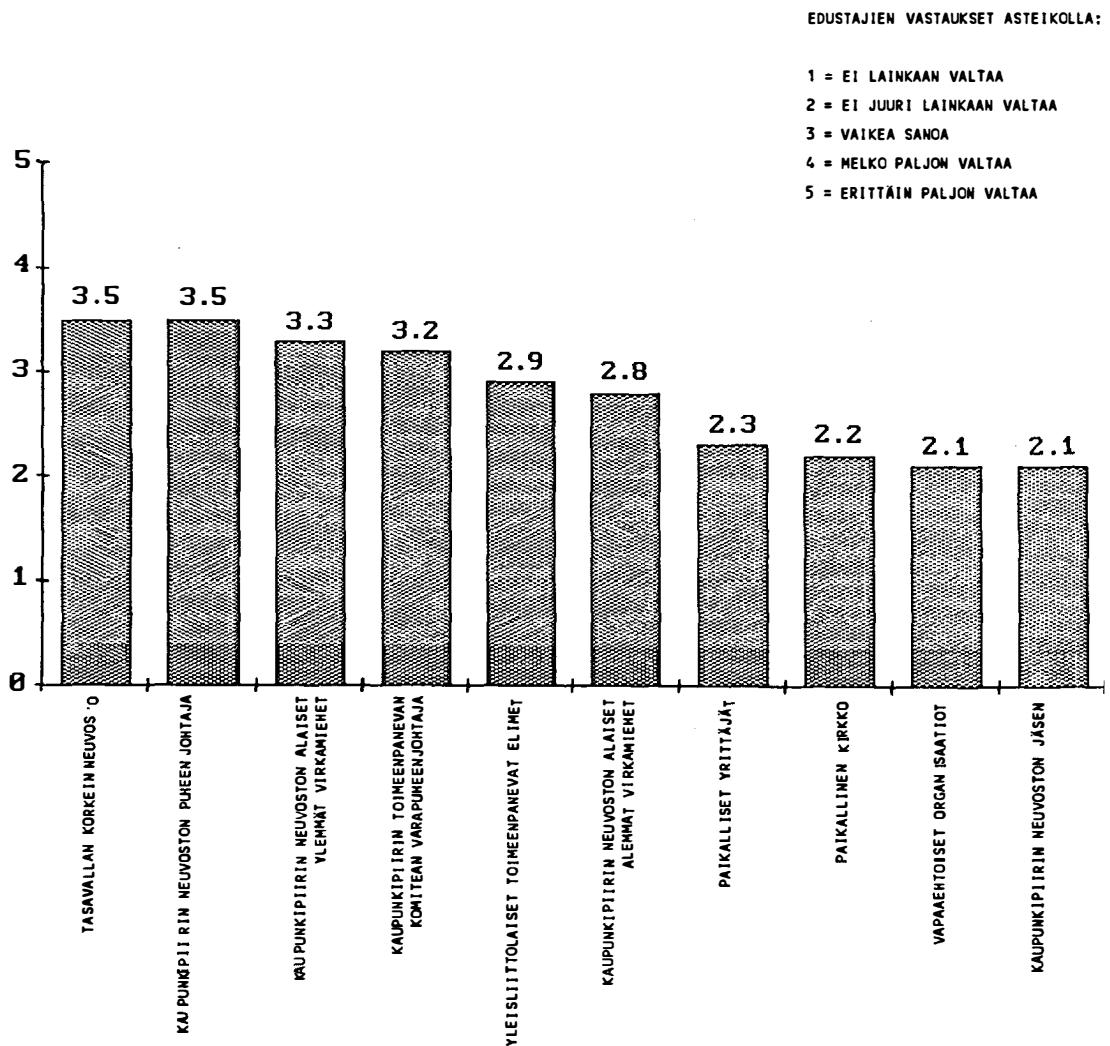
määrä on 80 ja vastausprosentti 35. Pecerskisä edustajia on 75 ja vastausprosentti 30. Vastaukseen on vaikuttanut se, että kaikki jäsenet eivät ole olleet neuvostojen kokouksissa paikalla. Kyselyn perusteella tehtyjä johtopäätöksiä voidaan kuitenkin pitää luotettavina kun otetaan huomioon edellä mainitut varaukset.

Käsitykset valtasuhteista

Edustajien käsitystä heihin vaikuttavista valtasuhteista haluttiin selvittää kysymällä kenellä heidän mielestään on valtaa heidän kaupunkipiirinsä asioihin.⁷ On syytä painottaa, että kysymyksellä ei haettu vastausta siihen, kenellä

on valtaa yleensä vaan kenellä on valtaa juuri heidän kaupunkipiirinsä asioihin.

Kaupunkipiirin neuvoston puheenjohtajalla koetaan olevan yhtä paljon valtaa piirin asioihin kuin tasavallan korkeimmalla neuvostolla. Näistä korkeimman neuvoston keskihajonta on hieman edellistä suurempi, joten näkemys puheenjohtajan asemasta on yhtenäisempi. Ukrainassa neuvoston ja sen toimeenpanevan komitean puheenjohtajana toimii sama henkilö kun esimerkiksi Venäjällä nämä tehtävät on erotettu toisistaan. Niinpä edustajien näkemykselle löytyy tausta Ukrainan lainsäädäntöön kirjattua tavoitteesta toteuttaa laajoin toimeenpanovaltuuksiin perustuva vahvan johtajan malli kaupunkipiireissä.



Kuvio 1: Kenellä mielestänne on valtaa kaupunkipiirinne asioihin?

Edustajat eivät pidä itseään merkittävänä vallankäyttäjänä, sillä vain joka kymmenes edustaja katsoo heidän omaavan melko- tai erittäin paljon valtaa. Sen sijaan runsas kolmannes edustajista katsoo, että ylempillä neuvoston alaisilla virkamiehillä on melko tai erittäin paljon valtaa. Niinpä neuvostojen kuva näyttäisi täydentyvän paitsi vahaan johtajaan, myös hänen tärkeään esikuntaansa ja samalla heikkoon neuvostoon perustuvaksi järjestelmäksi.

Edustajat eivät katsoneet, että niin yrittäjillä, vapaaehtoisilla organisaatioilla kuin paikallisella kirkollakaan olisi ollut erityisemmin valtaa kaupunkipiirin asioihin. Sen sijaan neljännes vastaajista katsoi vielä yleisliittolaisilla toimeenpanoelimillä olevan kaupunkipiirinsä asioihin olevan melko- tai erittäin paljon valtaa. Näin siitähän huolimatta, että Ukraina oli jo kyselyn toteuttamisen aikaan antanut itsenäisyysjulistuksensa.

Nämä edustajien näkemykset tulevat esille myös korrelaatioiden kautta. Toistensa kanssa näyttäisivät merkittävästi korreloivan varsinaisina vallankäyttäjinä puheenjohtaja, ylimmät neuvoston alaiset virkamiehet sekä toimeenpanevan komitean varapuheenjohtaja. Tätä puheenjohtajan ympärille kerääntynyttä eliittiä kuvaavat muuttujat liikkuvat vallan suhteen saman suuntaisesti. Neuvoston jäsenten kanssa taas korreloivat merkittävästi paikalliset yrittäjät, paikallinen kirkko sekä vapaaehtoiset organisaatiot, joilla edustajien mukaan ei ole erityisemmin valtaa. Negatiivinen korrelaatio yleisliittolaisten elinten ja neuvoston jäsenten välillä voisi merkitä sitä, että edellä mainittujen vallan vähentyessä edustajat uskovat oman valtansa kasvavan.

Toisaalta jos asetamme eräänlaisen valtajan kuvion kolme arvolle kolme, voimme olettaa edustajien pitävän varsinaisina vallankäyttäjänä vain niitä, jotka jäävät tämän janan yläpuolelle. Tällöin janan yläpuolelle jäävät vain tasavallan korkein neuvosto sekä kaupunkipiirin neuvoston puheenjohtaja, sen alaiset ylimmät virkamiehet ja toimeenpanevan komitean varapuheenjohtaja. Selkeästi janan alapuolelle näyttäivät jäävän vain paikalliset yrittäjät, kirkko, vapaaehtoiset organisaatiot sekä edustajat itse. Erot muodostuvat merkittäviksi vain ylä- ja alaryhmien välillä muiden jäädessä neutraalille alueelle.

Vaalikampanjan toteuttaminen

Tämän kyselyn perusteella valituille edustajille ei ole löydettävissä selkeää yksittäistä vaalien menestystekijää, sillä kampanjointi on ollut varsin kirjavaa. Runsa kolmannes ensi keran valituista piti vaalikampanjan toteutusta helppona, muista hieman harvempi. Silti useampi kuin joka kolmas vastaajista uskoi toteuttavansa kampanjan uudelleen samalla tavalla. Kaikille edustajille kampanjointiin liittyvä kilpailu oli toki uutta. Valitut edustajat pitivät omaa kampanjaansa aktiivisena, sillä vain kolmannes arveli vaalikampanjansa olleen pienemmän muihin ehdokkaisiin verrattuna. Niistä, joilla oli ollut taustaryhmä tekemässä työtä kampanjan puolesta, ilmoitti 2/3 ryhmän kooksi alle viisi henkeä.

Taulukko 1. Mitä mieltä olette seuraavista vaalikampanjan toteuttamista koskevista väitteistä?

	Kyllä (%)	Ei osaa sanoa (%)	Ei (%)
Vaalikampanjani oli helppo toteuttaa	32	42	26
Tekisin kampanjani uudelleen samalla tavalla	42	36	22
Vaalikampanjani oli pienempi verrattuna muihin ehdokkaisiin vaalipiirissäni	36	32	32
Minulla oli taustaryhmä tekemässä työtä kampanjani puolesta	60	20	20
Kampanjani perustui etukäteen laadittuun toimintasuunnitelmaan	34	26	40
Kampanjani toteuttamista varten oli laadittu budjetti	2	20	78

Edustajien asennetta kampanjointiin kuvaa hyvin se, että vain kolmannes vastaajista ilmoitti kampanjansa perustuneen ennalta laadittuun toimintasuunnitelmaan. 4/5 ilmoitti kampanjansa maksaneen alle 50 ruplaa ja kaikkien vastaajien keskiarvo oli 125 ruplaa. On syytä olettaa, että käsitettä budjetin laatiminen ei tässä yhteydessä täysin ymmärretty. Kommentteista päätellen budjettia oli vaikea yhdistää yksittäisen ehdokkaan yhteyteen.

Edustajien kampanjointit vaikuttavat varsin spontaaneilta, jos niitä verrataan esimerkiksi

suomalaisten valtuutettujen kampanjointitapaan. Tässä on kuitenkin otettava huomioon se ero, että suomalaiset valtuutetut kokevat kampanjoinnin välineenä päästä osalliseksi päätöksentekoon. Ukrainassa paikalliset neuvostot eivät ole samalla tavoin poliittisen päätöksenteon areenoita, joten ehdokkaaksi asettuminen tai valituksi tuleminen voi sinänsä olla tavoiteltu lopputulos.

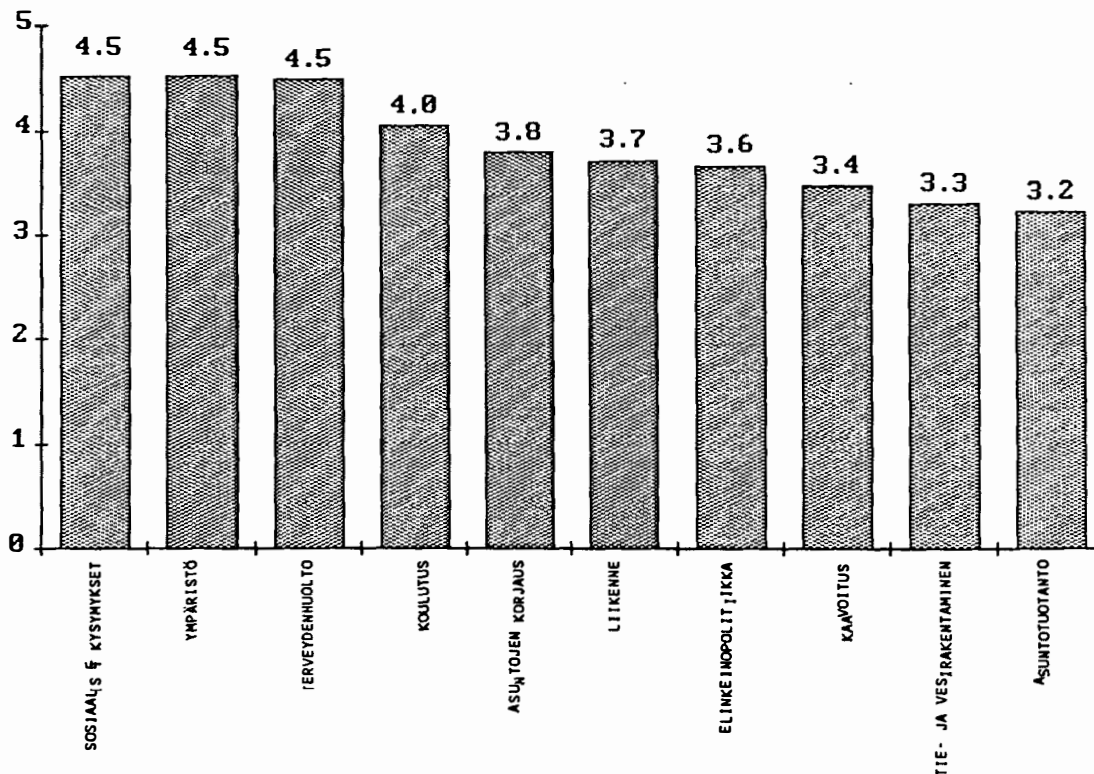
Neuvoston keskeiset tehtävät

Paikallishallinnon tehtävistä merkittävimpinä pidettiin ympäristöön sekä sosiaalisiin kysy-

myksiin ja terveydenhoitoon liittyviä tehtäviä. Esillä olleista tehtävistä juuri näiden osalta neuvostolla on kuitenkin vähiten itsenäistä päätätävältä. Ympäristökysymykset ovat luonnollisesti Tsernobylin vuoden 1986 voimallaonnettomuuden jälkeen olleet tärkeitä. Kyselyn suorittamisen aikana tämän voimalan ohjaushuoneessa tapahtui uhkaava tulipalo, joka varmaan vaikutti myös näihin tuloksiin ympäristökysymysten korostumisena. Silti on muistettava, että kaupunki- ja piirineuvostoilla on varsin vähän vaikutusmahdollisuuksia niihin Ukrainan ongelmiin, jotka liittyvät ydinvoimaan ja teollisuuslaitosten aiheuttamiin ympäristöongelmiin.

VASTAUSTEN KESKIARVOT ASTEIKKOLA:

- 1 = EI LAINKAAN MERKITYSTÄ
- 2 = VAIN VÄHÄN MERKITYSTÄ
- 3 = VAIKEA SANOA
- 4 = MELKO TÄRKEÄ
- 5 = ERITTÄIN TÄRKEÄ



Kuvio 2: Edustajien käsitykset keskeisten toimialojen merkityksestä omien tavoitteidensa kannalta.

On syytä korostaa, että monet sosiaali- ja terveyspalvelut ovat tähän asti liittyneet työpaikkaan, ei niinkään asuinpaikkaan⁸. Tämä on osaltaan aiheuttanut sen, että paikallishallinnon kautta organisoidut sosiaali- ja terveyspalvelut eivät ole olleet kattavia. Näiden tehtävien nouseminen voimakkaasti esille kuvaa edustajien omaa preferointia neuvoston tehtävien suhteen, ei neuvoston toimintaa käytännössä. Voidaan perustellusti olettaa, että halu lisätä paikallisten neuvostojen päätösvaltaa näissä kysymyksissä kuvaa suuntaa, johon paikallisneuvostojen jäsenet halusivat neuvostojen toimivaltaa laajentaa.

Uusien asuntojen rakentamista ja siihen oleellisesti liittyvää kaavoitustoimintaa pidettiin vähemmän tärkeänä kuin ympäristön suojeluun sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyviä tehtäviä. Näin siitäkkin huolimatta, että asuntopula on eräitä näkyvimmistä ongelmista ja neuvostolla olisi myös todellisia keinoja ratkaista rakentamiseen liittyviä ongelmia. Toisaalta kaikki esitetyt vaihtoehdot saivat sellaiset arvot, joiden perusteella niitä näytetään pidettävän merkityksellisinä.

Suhtautumisessa asuntopolitiikkaan selittävä tekijä näyttäisi olevan vastaajien ikä. Mitä vanhemmista edustajista on kyse, sitä tärkeämpänä he näyttävät pitävän asuntorakentamista. Tämä sama ilmiö näkyy myös kaavoituksen osalta. Vähemmän kuin 1/3 alle 35-vuotiaista piti kaavoitustoimintaa tärkeänä neuvoston tehtävänä omien tavoitteidensa näkökulmasta. Sen sijaan tätä vanhemmissa ikäluokissa lähes 2/3 piti kaavoitustoimintaa melko tai erittäin tärkeänä omien tavoitteidensa kannalta. Korjaustoitinnan arvostus painottuu selkeästi 45–65-vuotiaisiin edustajiin.

Vain runsas puolet edustajista mielsi elinkeinopolitiikan tärkeäksi paikallisneuvoston tehtäväksi omien tavoitteidensa näkökulmasta. Samalla monet edustajista kuitenkin esittivät kommentteja, joiden mukaan elinkeinojen harjoittajien tulisi saada järjestää toimintansa ilman paikallisia neuvostoja.

Sen sijaan liikenteeseen liittyvät järjestelyt näytettiin mieltävän neuvoston tehtäväksi. Siitä vain alle puolet edustajista piti tie- ja vesirakentamista erittäin tai jonkin verran merkityksellisenä omien tavoitteidensa näkökulmasta. Onhan tie- ja vesirakentaminen juuri sellaista toimintaa, joihin kaupunkipiirien perustehtävät liittyvät. Tärkeimmäksi muista toiminnoista, joita vastaajat luettelivat, muodostui muistomerk-

kien säilyttäminen. Tällä asialla näyttää olevan varsin suuri symbolinen arvo.

Kaiken kaikkiaan voidaan sanoa, että edustajien mielenkiinto näyttäisi kohdistuvan eniten sellaisiin toimiin, joihin heillä ei paikallisneuvoston jäsenenä ole varsinaisesti kompetenssia. Ne ongelmat, joihin edustajilla olisi nykyisillä hallinnon toimivaltasuhteilla eniten vaikutusvaltaa, näyttävät jäävän vähäisemmän mielenkiinnon kohteiksi.

Neuvoston työn järjestäminen

Edustajilta kysyttiin kenen tulisi vastata ensisijaisesti neuvoston tavoitteenasettelusta. Vastaajia ei pyydetty esittämään preferenssejä vaan valitsemaan ainoastaan tärkein. Useampi kuin joka neljäs piti tavoitteenasettelua edustajien muodostamien ryhmien tehtävänä ja lähes kolmannes katsoi sen kuuluvan sosiaalisille instituutioille.

Koska puolueiden muodostuminen on vasta käynnissä, on tässä yhteydessä perusteltua käsitellä sosiaalisia instituutioita ja puolueita yhtenä ryhmänä. Vastaavathan sosiaaliset instituutiot, mm. vapaaehtoiset organisaatiot, monista niistä tehtävistä jotka esimerkiksi Gabriel A. Almondin mukaan kuuluvat puolueille.⁹ Seuraava taulukko on muodostettu sen perusteella tuleeko tavoitteiden vastaajan mielestä muodostua neuvoston sisällä vai ulkoisesta aloitteesta.

Taulukko 2. Kenen tulisi ensisijaisesti vastata neuvoston tavoitteiden muodostamisesta?

Yksittäiset edustajat tai heidän muodostamansa ryhmät	48 %
Sosiaaliset Instituutiot ja puolueet	36 %
Muut	8 %
Ei osaa sanoa	8 %

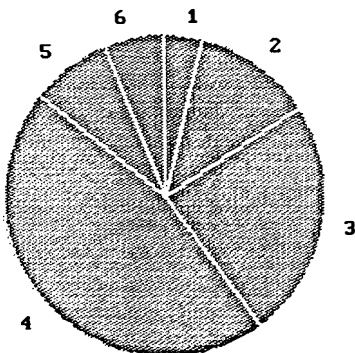
Ryhmässä muut esitettiin vaihtoehdoksi pääosin palvelujen käyttäjiä. Oleellista kuitenkin on, että noin puolet edustajista katsoo tavoitteenasettelun kuuluvan itselleen. Tämä edustuksellista demokratiaa heijastava näkemys poikkeaa vahvasti siitä, miten tavoitteiden muodostus tapahtui vielä edellisen neuvoston aikana. Tällöinhän kaupunkipiirien neuvostot käsitelivät pääosin sellaisia asioita, jotka oli dualisen alustusjärjestelmän ja demokraattisen sentralismin periaatteiden mukaisesti valmisteltu neuvoston ulkopuolella.¹⁰

Seuraavaksi kysyttiin sellaista arvoa, joka edustajien tulisi pitää ensisijaisesti mielessään päätöksiä tehtäessä. Vaihtoehdoiksi asetettiin demokratia, hallinnon tehokkuus, vapauden lisääminen, tasa-arvo ja jokin muu. Näistä demokratia, vapaus ja tasa-arvo liitetään perinteisiin paikallishallinnon arvoluetteloihin.¹¹

Tämän aineiston perusteella näyttää siltä, että tehokkuutta pidetään paikallisten neuvostojen kannalta yhtä tärkeänä arvona kuin demokratiaakin. Yli 80 % vastaajista asetti etusijalle jomman kumman. Vain neljännes niistä, jotka pitivät tehokkuutta tärkeimpänä arvona uskoi, että heidän tekemänsä päätökset myös toimeenpannaan sellaisenaan. Tehokkuuden puute koetaan siis keskeiseksi ongelmaksi. Demokratiaa ja tehokkuutta ei voida pitää tyhjentävänä arvoluettelona.

Edelleen edustajilta kysyttiin ketä he ensisijaisesti katsovat edustavansa. Rungas kolmannes edustajista katsoi edustavansa joko vaalitali kaupunkipiiriään. Työpaikkaansa katsoi edustavansa harvempi kuin joka kymmenes vastaajista ja hieman useampi katsoi olevansa ensisijaisesti sosiaalisten instituutioiden tai puolueiden edustajia. Tältäkin kannalta tarkasteltuna näyttää siltä, että edustajat antavat tavoitteenasettelussaan heidät ehdokkaiksi asettaneille viiteryhmillä tärkeän merkityksen, mutta haluaisivat silti olla toiminnassaan suvereeni jäseniä.

- 1 = Ei osaa sanoa (4%)
- 2 = Sosiaalisen instituution tai puolueen edustaja (12%)
- 3 = Kaupunkipiirin edustaja (24%)
- 4 = Kaupunginosan edustaja (46%)
- 5 = Työpaikan edustaja (8%)
- 6 = Jokin muu (6%)



Kuvio 3: Edustajien luonnehdinnat itsestään suhteen, ketä he kokevat ensisijaisesti edustavansa.

Neuvostojen jäseniltä kysyttiin myös mikä rakenteellinen ristiriita vaikuttaa neuvoston työhön eniten. 2/3 vastaajista katsoi, että vakavin on ristiriita kaupunkineuvoston ja piirineuvostojen välillä. Neljännes pitää merkittävimpänä ristiriitaa neuvoston puheenjohtajan ja oppositioryhmien välillä.

Kysyttäessä olivatko edustajat käyttäneet puheenvuoroja neljännes vastaajista ilmoitti tehneensä näin joka kokouksessa. Aktiivisimpia puhujia ovat 46–65-vuotiaat, joista yli puolet on käyttänyt puheenvuoroja jokaisessa tai lähes jokaisessa kokouksessa. Passiivisimpia puheenvuorojen käyttäjiä ovat alle 35-vuotiaat. Miehet käyttävät suhteellisestikin puheenvuoroja paljon naisia useammin.

Edustajilta kysyttiin myös kenelle he ensisijaisesti ovat osoittaneet puheensa. Se, kenelle puhe osoitetaan vaihtelee toki asiasta riippuen. Tässä yhteydessä haluttiin kuitenkin selvittää, kenelle edustajat useimmin osoittavat puheensa. Rungas kolmannes edustajista ilmoitti osoittavansa puheensa ensisijaisesti muille neuvoston jäsenille ja lähes yhtä moni joko toimeenpaneville virka- tai luottamusmiehille. Alle viidennes edustajista osoitti puheensa ensisijaisesti äänestäjilleen, tiedotusvälineille tai muulle taholle.

Niistä, jotka kokivat olevansa ensisijaisesti piirinsä tai asuinalueensa edustajia, osoitti puheensa ensisijaisesti toimeenpaneville virkamiehille kolmannes, mutta vastaavasti äänestäjilleen harvempi kuin joka kymmenes. Puheenvuorojen pito on sangen vapaata, sillä millään edustajien muodostamalla ryhmällä ei tämän kyselyn perusteella ole sääntöjä puheenvuorojen käytöstä. Tässäkään mielessä edustajien muodostamat ryhmät eivät ole kovin kiinteitä.

Edustajat käyttävät keskimäärin noin 20 tuntia kuukaudessa kokouksiin liittyvään valmisteluun. Ajankäytön osalta edustajien keskihajonta on varsin suuri, sillä osalle edustajista neuvoston jäsenyys vaatii kuukausittain kymmenien tuntien työtä niin äänestäjien, virkamiesten, taustaryhmän kuin muiden neuvoston jäsenten kanssa. Osa edustajista taas ilmoitti käyttävänsä kokousten valmisteluun aikaa vain muutaman tunnin kuukaudessa. Aktiivisimpia valmistelijoita ovat 35–45-vuotiaat edustajat, jotka myös keskustelevat muita enemmän taustaryhmiensä ja äänestäjiensä kanssa. Passiivisimmin kokouksiin valmistautuvat alle 35-vuotiaat.

Edustajilta vaadittavat ominaisuudet

Edustajia pyydettiin arvioimaan millaisia ominaisuuksia heiltä vaaditaan, jotta he pystyisivät tekemään mahdollisimman hyvää työtä kaupunkipiirinsä hyväksi. Muita tärkeämmiksi ominaisuuksiksi nousivat valmiiksi annetuista vaihtoehtoista paikallistuntemus sekä korkea moraalit. On ymmärrettävää, että paikallistuntemusta pidetään tärkeänä jo neuvostojen alueellisen luonteen kannalta. Ehkäpä yhteiskunnallisten elinten edustajien ei aiemmin ole koettu edustavan riittävän korkeaa moraalit, sillä tätä ominaisuutta pidetään erittäin tekijänä. Lähes 2/3 edustajista pitää hallintokokemusta tärkeänä ominaisuutena ja runsas kolmannes edustajista piti työnsä kannalta tärkeänä hyviä suhteita ylempiin viranomaisiin.

Vaikka yli 4/5 edustajista piti ympäristönsuojelua neuvoston tehtävänä melko- tai erittäin tärkeänä, niin selvästi harvempi piti edustajien omaa tietämystä ympäristöongelmista tärkeänä ominaisuutena. Harvempi kuin joka kymmenes edustajista pitää uskonnollisuutta tärkeänä ominaisuutena, eivätkä nämäkään katso paikallisen kirkon käyttävän merkittävää valtaa. Tälläkin perusteella paikallisella neuvostolla ja ortodoksinen kirkko näyttäsivät toimivan varsin erillään toisistaan.¹²

Vain runsas kolmannes pitää edustajien korkeaa koulutusta melko- tai erittäin tärkeänä ominaisuutena. Koulutuksen arvostus näytti vähenvän sen mukaan, mitä korkeamman koulutuksen vastaajat itse olivat saaneet. Puolueiden toiminnalla näyttää tämän kyselyn perusteella olevan ainakin vielä varsin huono kaiku ja on mahdollista, että osa vastaajista on ymmärtä-

nyt puolueisiin sitoutumisen tässä yhteydessä tarkoittaneen sitoutumista juuri lakkautettuun NKP:hen.

Johtopäätökset

Olemme tottuneet näkemään totalitaarisen valtion demokratian vastakohtana, joka perustuu tehokkaasti toimivaan ja kaikkea valvovaan koneistoon. Tällaisena totuimme pitämään myös Neuvostoliittoa, mutta saatoimme ymmärtää sen totalitaarisen luonteen väärin. Totalitaariseksi järjestelmän ovat tehneet aivan muut kuin näkyvät ominaisuudet, sillä Neuvostoliiton olemassaoloa ei taannut kellon tarkkuudella tai edes tehokkaasti toimiva hallinto. Siksi on aiheellista kysyä onko yhteiskunnan perusta todella muuttunut vai ovatko totalitaarisen järjestelmän edellytykset yhä olemassa.¹³

Demokraattisen sentralismin ja duaalisen alistusjärjestelmän periaatteet ovat varmistaneet, etteivät itsehallinto ja vastuu ole juurtuneet paikallishallintoa ohjaaviksi periaatteiksi. Järjestelmän totalitaarisen kontrollin koossa pitävä voima on ollut kuuliaisuus valtiolle ja voimakas usko yhteisiin päämääriin: vielä 1980-luvun alussa marxismi-leninismiin, 1980-luvun lopussa perestroikaan ja 1990-luvulla kansalliseen yhtenäisyyteen.

Paikalliset neuvostot ovat tästä näkökulmasta katsoen totalitaarisen järjestelmän peruselementtejä. Määräämätön puuhaaminen asioiden kanssa, joiden hoitamiseen kenelläkään ei ole selkeää valtuutusta, on yhä ominainen piire ukrainalaiselle paikallishallinnolle. Valtavan ihmismäärän rekrytoiminen hallinnon elimiin si-

Taulukko 3. Suhtautuminen neuvostojen jäseniltä vaadittaviin ominaisuuksiin. Millaisia ominaisuuksia pitäisi mielestänne olla neuvostonne jäsenillä?

	Ei lainkaan merkitystä (%)	Vain vähän merkitystä (%)	Ei osaa sanoa (%)	Tärkeä (%)	Erittäin tärkeä (%)
Korkea moraalit	0	8	10	10	72
Hyvä koulutus	16	32	14	34	4
Uskonnollisuus	56	14	22	2	6
Paikallistuntemus	0	0	12	18	70
Hyvät suhteet ylempiin viranomaisiin	10	28	26	30	6
Pitkäaikainen hallintokokemus	2	20	16	34	28
Ymmärtämys ympäristöongelmista	2	22	20	34	22
Sitoutuminen puolueisiin	60	16	22	0	2

toutumaan epämääräisiin yhteisiin päämääriin on tehnyt järjestelmästä totalitaarisemman kuin mihin muodollisesti järjestelmällinen koneisto tuskin edes pystyisi. Epäselvät hallinnon toimivaltasuhteet ovat vain vahvistaneet järjestelmän totalitaarista luonnetta. Tässä neuvostojen järjestelmällä on ollut tärkeä osuus.

Ukrainassa ei ole toteutettu vallan kolmijakooppia, mikä on perussyytä päätöksenteon ja toimeenpanon välisen rajan hämärtymiseen. Kun lainsäädäntökin on luonteeltaan julistuksellista, toimivat paikallishallinnon elimet varsin yleisellä mandaatilla ja niiden keskinäiset toimivaltasuhteet ovat epäselvät. Tätä tilannetta vahvistaa juuri nyt myös rahatalouden romahtaminen, joka haittaa budjetoinnin keinojen käyttöä selkiytettäessä paikallisten elinten välistä työnjakoa.

Tällä hetkellä neuvostojen toimintaan vaikuttaa keskeisesti kansallisuustunne, mikä näkyy myös tämän kyselyn vastauksissa. Paikallisten neuvostojen kannalta kansallisuustunne vaikuttaa mm. siten, että se saattaa hidastaa puolueiden muodostumista. Paikallishallinnon kehittämiseen kykenevät puolueet tai muut ryhmittyvät voisivat taata toiminnan jatkuvuuden. Nyt tehtävillä päätöksillä ei välttämättä ole jatkuvuutta. Tämän tietävät toki edustajatkin, joista alle viidennes uskoo tehtyjen päätösten toimeenpanoon sellaisenaan.

Ajatus vallan jakamisesta kaupunkineuvostoilta kaupunkipiiriin elimille ei edustajien vastausten perusteella näytä toimivan käytännön tasolla. Voidaan aiheellisesti kysyä, onko tällainen vallanjako vain nimellistä jos siihen ei liity itsenäistä budjettivaltaa ja verotusoikeutta. Kaupunkipiiriin mahdollisuudet ratkoa itsenäisesti ongelmiaan näyttävät olevan varsin nimelliset. Osa näiden neuvostojen jäsenistä ei asu kaupunkipiirin alueella ja muutamilla ei lisäksi ole edes työpaikan kautta kontaktia siihen.

Edustajat ovat kiinnostuneita ennen kaikkea yleisen tason poliittisista ongelmista, joiden ratkaisemiseen heillä ei ole paikallisneuvostojen jäsenenä kompetenssia. Ympäristökysymykset sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ongelmat kiinnostavat paljon enemmän kuin konkreettiset tie- ja vesirakentamiseen tai asuntotuotantoon ja kaavoitukseen liittyvät tehtävät.

Ukrainassa on tehty paikallishallintoa koskevan lainsäädännön uusimisen yhteydessä valinta neuvostojen toimintamallin suhteen, jonka tämän otoksen vastaajat kokivat perustuvan heikkoihin neuvostoihin ja vahvoihin puheenjohtajiin. Puheenjohtajien tukena näyttäisi

myös olevan vahva esikunta. Toisin kuin esimerkiksi Venäjällä, neuvoston ja sen toimeenpanevan komitean puheenjohtaja on sama henkilö. Tämä on saattanut vahvistaa edustajien käsitystä, että heille itselleen ei jää tilaa vallankäyttöön.

Pitkäjänteinen työ paikallishallinnossa vaatisi demokraattisen prosessin, jonka avulla varmistettaisiin mahdollisimman laaja jaettu yhteinen sitoutuminen toteutettavien hankkeiden taakse. Keskeisten ongelmien ratkaisu ei riipu ainoastaan nopeasta päätöksenteosta, vaikka edustajat korostavatkin sen merkitystä. Kiinnostus enemmän yleisiin kuin konkreettisiin asioihin sekä usko keskitettyyn päätöksentekojärjestelmään voivat kuvata edustajien puutteellista kykyä ymmärtää toivottujen lopputulosten edellyttämiä prosesseja. Edustajat kyllä tietävät mitä tahtovat, mutta odottavat muiden toteuttavan nämä toiveet. Tässä suhteessa uudet edustajat eivät eroa juuri lainkaan pitempään edustajina toimineista kollegoistaan.

Suurin viime vuosien muutos näiden neuvostojen osalta liittyy vaalijärjestelmään, joka on mahdollistanut jäsenten suuren vaihtuvuuden. Tämän voisi periaatteessa olettaa johtavan muutoksiin myös neuvostojen politiikan käytännöissä. Silti uudetkin edustajat arvostavat kokemusta ja antavat pitempään toimineiden tai iältään vanhempien edustajien ohjata toimintaa. Tämä näkyy esimerkiksi käytettävien puheenvuorojen määrässä ja kokouksiin valmistautumisessa.

Mikään ei viittaa siihen, että uusilla edustajilla olisi yhtään enempää näkemystä neuvostojen toimialaan kuuluvien asioiden hoidosta kuin pitempään istuneillakaan. Keskeiset ongelmat vaatisivat laajaa asiantuntemusta ja pitkäjänteistä toimintaa tullakseen ratkaistuksi. Neuvostojen jäsenten valta on luonteeltaan ensisijaisesti symbolista siksi, että päätösten toimeenpano on heikkoa ja eri elinten vastuusuhteet ovat epäselviä.

Edustajat tahtovat reagoida kansalaisten paikallishallintoa koskeviin vaatimuksiin, mitä kuvaa halu laajentaa neuvostojen toimivaltaa. Kun yleisliittolaisten teollisuuslaitosten kyky vastata peruspalvelujen tuottamisesta vähenee, lisääntyvät paineet paikallishallinnon tehtävien laajentamiseen. Ukrainassa jo lainsäädännönkin kautta palveluja yritetään luoda suunnitelmallisuuden ja demokraattisuuden eikä itsehallinnon ja vallanjaon periaatteilla. Uusia resursseja yritetään nähtävästi yhä luoda hallinnollisilla päätöksillä ja määräyksillä.

Kaupunkipiirien päätöksentekijät tarvitsivat aikaa uusien toimintamallien löytämiseen, mutta sitä he eivät tule saamaan. Suuri osa nykyisistä edustajista vaihtuu seuraavissa vaaleissa, sillä tämän otoksen vastaajista neljännes ei aio enää asettua ehdokkaaksi.

VIITTEET

- 1 Alderferin jaottelusta sekä paikallishallinnon asemasta Neuvostoliiton aikana ks. Harisalo, Risto: Paikallishallinto osana Neuvostoliiton hallintojärjestelmää. Kunnallistieteiden laitoksen julkaisusarja. Tampere, 1984.
- 2 Administrativo-territorialnoje delelenije 1987. Izvestija. Moskva, 1989.
- 3 Paikallishallinnon toimintaperiaatteista ks. Hahn, Jeffrey W.: Soviet Grassroots. Princeton University Press. London 1988. Demokraattisen sentralismin periaatteen soveltamista on kuvattu kirjassa Novikov, V. & Manjosis, A.: Territorialnoje upravlenie — problemy i puti perestrojki. Ekonomika. Moskva 1988, ss. 17—20. Suomessa mm. Jarmo Laine on käsitellyt näitä keskeisiä periaatteita valtionhallinnon näkökulmasta kirjassa Valtiotalouden kontrollin olemus ja toiminta. Acta Universitatis Tamperensis, Ser A, vol. 305. Tampere 1991, ss. 42—48.
- 4 Projektin sisällöstä ks. Sovetskoje Gosudarstvo i Pravo, 2/1989, ss. 74—82.
- 5 Paikallisten neuvostojen järjestelmän periaatteista säädetään Ukrainan voimassa olevan perustuslain 9. luvussa. On ilmeistä, että työnjako kaupunki- ja kaupunkipiirien neuvostojen välillä ei enää jäsenny voimassa olevan lainsäädännön perusteella.
- 6 Kyselyä laadittaessa on käytetty hyväksi parhailaan toteutettavan norjalaisen LOS-Senteretin 'Local Democracy and Innovation' sekä tunnetun 1970-luvun 'Democratic Process and Decision-Making in Birmingham'-projektien lomakkeita, joihin saatuja tuloksia tullaan vertaamaan. Katso erityisesti: Newton, Kenneth: Second City Politics. Clarendon Press. Oxford 1976.
- 7 Vallan käsitteestä kts. Peterson, Olof: Makt i det öppna samhället. Carlssons Bokförlag. Helsingborg 1989, ss. 57—58, 118—120.
- 8 M. Heikkilä, T. Jyrkinen, A. Karisto, T. Piirainen, J. Simpura ja H. Tuomikoski ovat käsitelleet sosiaali- ja terveyspalvelujen jakamiseen liittyvää aihepiiriä sosiaalipolitiikan päivillä 8.—9.11.1991. Tämän seminaarialustuksen nimi on 'Iskulauseista taikasanoihin: Markkinasuhteisiin siirtyminen ja sosiaalipolitiikka Neuvostoliitossa'.
- 9 Almondin tarkoittamat systeemi- ja prosessifunktiot sekä niitä toteuttavat struktuurit on esitelty mm. kirjassa Almond, Gabriel — Powell, G. Bingham jr: Comparative Politics Today (3.ed). Little, Brown & Company. Boston 1984, ss. 5—9.
- 10 Ukrainan perustuslain (1989) 3. pykälä; ks. myös Hirsowich, Maria: The Bureaucratic Leviathan. Martin Robertson. London 1980, pp. 22—23.
- 11 Hakamäki, Simo — Harisalo, Risto — Hoikka, Paa-vo: An Introduction to Local Government Activities, Administration and Finance in Finland. Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitos. Julkaisu-sarja 1:1988, ss. 22—25.
- 12 Kyselyn toteuttamisen aikaan Kiovan kaupunki-neuvoston ja paikallisen ortodoksikirkon välillä oli Sofian katedraalin omistuksesta. Paikallisilla neuvostoilla ja ortodoksisella kirkolla näyttää olevan vaikeasti sovitettavia mm. talouteen liittyviä ristiriitoja.
- 13 Friedrich ja Brzezinski ovat luonnehtineet totalitaarista valtiota sellaiseksi, jolla on virallinen ideologia, yksi keskitetysti johdettu joukkopuolue, salainen poliisi laajoin oikeuksin, joukkotiedotuksen kontrolli, valtion yksinoikeus aseisiin ja väkivalan käyttöön sekä koko talousjärjestelmän kontrolli. Toisaalta käsityksemme totalitarismista näyttää usein myös ankkuroiduvan Georg Orwellin Eläinten vallankumouksen tapaisiin kuvauksiin. Totalitarismin tieteellinen merkitys ja sisältö ovatkin kehittyneet vasta 1940-luvulla. Esimerkiksi Karl Popper veti tällöin yhtenäisen linjan aina Platonin ohjelmallisuudesta 1930-luvun Neuvostoliittoon. Käsitettä syvensi 1950-luvulla erityisesti Hannah Arendt, joka on painottanut ideologisuuden merkitystä. Ks. erityisesti Arvidsson, Claes: Östats studier, teori och metod. Liber Tryck. Stockholm 1984, ss. 43—44; livonen, Jyrki: From the Totalitarian Model Toward the Understanding of Socialist Reality. University of Tampere. Department of Political Science, Occasional Papers. Tampere 1984, s. 7.