

BOFIT Online
2007 No. 8

Meri Kulmala ja Merja Tekoniemi

Paikallishallinnon reformi vahvistaa keskushallinnon valtaa Venäjällä

– paikalliset taloudelliset kannustimet vähäiset



EUROJÄRJESTELMÄ
EUROSYSTEMET

Suomen Pankki, BOFIT
Siirtymätalouksien tutkimuslaitos

BOFIT Online
Päätoimittaja *Jouko Rautava*

ISSN 1456-811X (online)
7.6.2007

Helsinki 2007

Suomen Pankki
BOFIT – Siirtymätalouksien tutkimuslaitos

PL 160
00101 Helsinki
Puh: 010 831 2268
Fax: 010 831 2294
bofit@bof.fi

www.bof.fi/bofit

Tässä julkaisussa esitetyt mielipiteet ovat kirjoittajan omia eivätkä välttämättä edusta Suomen Pankin kantaa.

Sisällys

1	Johdanto.....	4
2	Venäjän hallinnollinen rakenne.....	5
3	Paikallishallinnon tehtävät	7
4	Paikallishallinnon elimet ja paikallisdemokratia	8
5	Paikallishallinnon budjetit.....	9
6	Yhteenveto ja johtopäätökset	11
	Lähteet	13

Meri Kulmala* ja Merja Tekoniemi**

Paikallishallinnon reformi vahvistaa keskushallinnon valtaa Venäjällä

- paikalliset taloudelliset kannustimet vähäiset

Tiivistelmä

Venäjällä vuonna 2003 hyväksytty uusi paikallishallintolaki tulee voimaan viimeistään vuonna 2009, mutta lakia sovelletaan jo yli puolessa Venäjän alueista. Lain mukaan paikallishallintoyksiköiden määrä enemmän kuin kaksinkertaistui. Uudistuksen tarkoitus on koko maata käsittävän yhtenäisen paikallishallintojärjestelmän luominen, selkeä vastuiden ja varojen jakaminen hallintotasojen kesken sekä paikallisen päätöksenteon ja demokratian lisääminen. Tavoitteet eivät kaikilta osin ole toteutuneet itse lain pykälissä, tai varsinkaan käytännön toimeenpanossa. Paikallishallinnolla ei ole riittävää päätösvaltaa monissa paikallisesti tärkeissä kysymyksissä eikä taloudellista itsenäisyyttä, mikä kannustaisi myös kansalaisaktiivisuuden lisäämiseen. Erityisesti pienillä paikkakunnilla ongelmina ovat byrokratian ja kustannusten kasvu sekä pätevä henkilökunnan puute.

Asiasanat: Venäjä, paikallishallinto, alueet

* Aleksanteri-instituutti, ** Suomen Pankki, Siirtymätalouksien tutkimuslaitos

1 Johdanto

Venäjän paikallishallinnon uudistukset ovat luonnollinen jatke maan hallintouudistukselle ja fiskaalifederalististen suhteiden uudistuksille. Uudistuksen tavoitteet – koko maata käsittävän yhtenäisen paikallishallintojärjestelmän luominen, selkeä vastuiden ja varojen jakaminen hallintotasojen kesken sekä paikallisen päätöksenteon ja demokratian lisääminen – ovat kannatettavia. Tarve uudistukseen kumpuaa 1990-luvulla hyväksytyistä laeista, joiden perusteella paikallishallinto voitiin järjestää alueilla hyvin eri tavoilla. Tämä puolestaan johtui siitä, että etenkin 1990-luvun alussa haluttiin estää Venäjän hajoaminen ja alueille annettiin siksi laajoja oikeuksia päättää asioistaan. 2000-luvulla keskushallinnon ote on kuitenkin kiristynyt ja sen myötä on syntynyt tarve selkiyttää ja yhtenäistää paikallishallinnon järjestelyjä. Lisäksi Venäjä ratifioi Euroopan paikallisen itsehallinnon perusasiakirjan v. 1998, mikä osaltaan edellytti muutoksia maan paikallishallintolakiin.

Venäjän uusi paikallishallintolaki hyväksyttiin vuoden 2003 syksyllä duuman niukalla äänen enemmistöllä. Sitten lakia on muutettu ja sen toimeenpanoa osittain lykätty vuoden 2006 alusta vuoteen 2009. Uusi laki on kuitenkin voimassa ainakin yli puolessa Venäjän aluesubjekteista, joskin toimivaltuuksien jako paikallishallintoyksiköiden välillä on vielä useissa paikoissa kesken. Joitakin harvaan asuttuja alueita lukuun ottamatta uuden lain mukainen paikallishallintoyksikkö perustetaan kaikkiin asutuskeskuksiin, joiden asukasmäärä ylittää 1000 asukasta. Laki edellyttää useita aikaa ja resursseja vaativia toimenpiteitä, joista ensimmäinen – hallintoyksiköiden välisistä rajoista päättäminen – on periaatteessa saatu toteutettua kaikkialla. Lehtitietojen mukaan joillakin alueilla tosin prosessit jatkuvat oikeusistuimissa.¹ Toinen huomattava ja paljon erimielisyyksiä aiheuttava asia on eri hallintotasojen välinen omaisuuden jako, joka tällä hetkellä on paikallishallinnon tehtävistä kiireisimpiä. Myös monia federaatiotason lainsäädännöllisiä uudistuksia on vielä tehtävä, että uuden paikallishallintolain täydellinen toimeenpano voidaan taata.

Sinänsä hyvät tavoitteet eivät kaikilta osin ole toteutuneet itse lain pykälissä, tai varsinkaan käytännön toimeenpanossa. Paikallishallinnolla ei ole riittävää päätösvaltaa monissa paikallisesti elintärkeissä kysymyksissä eikä taloudellista itsenäisyyttä, mikä kannustaisi myös kansalaisaktiivisuuden lisäämiseen. Lisäksi paikallishallintouudistuksen toteuttamisessa on ollut ongelmia, jotka ovat osaltaan vesittäneet tavoitteiden toteutumista. Jo alun perin paikallisella tasolla katsottiin, ettei heidän näkemyksiään uudistuksesta otettu riittävästi huomioon - uudistuksen katsottiin olevan ns. Kozakin komission valmiiksi määräämä paketti.²

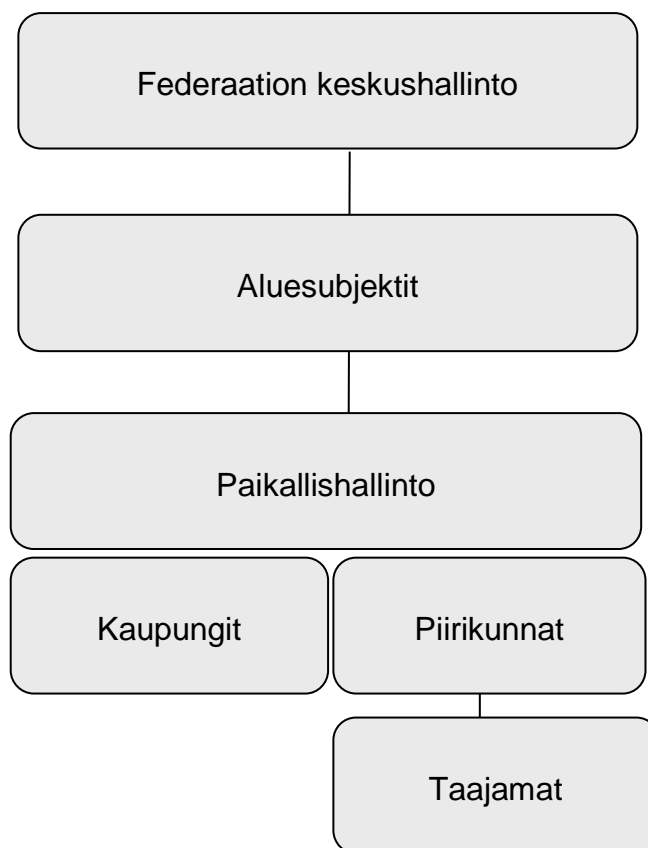
¹ Usein erimielisyydet uusien paikallishallintoyksiköiden kesken johtuvat aiemman aseman menettämisestä. Esimerkiksi vuonna 2005 yli 1600:sta kaupunki-statuksen omanneesta paikallishallintoyksiköstä sai uuden lain mukaan kaupunkistatuksen vain alle kolmannes ja muut nimettiin kaupunkitaajamiksi. Joissakin tapauksissa järjestelyt tuottivat käytännössä järjestömiäkin hallinnollisia ratkaisuja. Esimerkiksi Irkutskin alueella Angarsk menetti kaupunkistatuksensa ja siitä tuli kaupunkitaajama, joka kuuluu Angarskin kuntapiiriin. Merkilliseksi tämän tekee se, että Angarskin kaupunkitaajama käsittää 96 % kuntapiirin väestöstä ja 98 % sen verotuloista. Kuitenkin sekä Angarskin kaupunkitaajamassa että kuntapiirissä on luotava erilliset, lain vaatimat paikallisen itsehallinnon elimet. (Puzanov & Ragozina 2007)

² Komissio asetti kyllä muutamia pilottialueita, joiden kokemuksia sen piti uudistustyössään hyödyntää. On epäselvää, kuinka suuressa määrin näin tapahtui ja olivatko valitut pilottialueet oikeita edustamaan koko paikallishallinnon laajaa kirjoa Venäjällä. Ainakin niiden on sanottu olleen jo ennen uudistusta

2 Venäjän hallinnollinen rakenne

Venäjän hallinnollinen jako käsittää kolme tasoa, joihin kuuluvat federaatio, federaation subjektit eli alueet ja paikallishallinto eli kuntataso. Paikallishallinto on kaksitasoinen ja siihen kuuluvat ensimmäisellä tasolla kaupungit ja piirikunnat sekä toisella tasolla piirikuntiin kuuluvat kaupunki- ja maaseututaajamat. Poikkeuksia tästä jaosta ovat Moskovan ja Pietarin kaupungit, jotka ovat itsenäisiä aluesubjekteja. Ne jaetaan paikallistasolla kaupunginosiin, joita kummassakin kaupungissa on yli 100. Kaupunginosilla on samoja paikallishallinnolle annettuja oikeuksia, jopa enemmän, kuin muillakin paikallishallinnon yksiköillä. (Kuva 1.) Vuoden 2003 paikallishallintolain sekä Venäjän federaation perustuslain mukaan paikallishallinto ei kuulu valtiovallan elimiin eli se ei ole vertikaalisessa alustussuhteessa keskushallintoon, vaan se käyttää itsenäisesti sille annettuja valtaoikeuksia ja päättää asioistaan. Puhutaan paikallisesta itsehallinnosta kansalaisten väylänä vaikuttaa paikallisiin asioihin.

Kuva 1. Venäjän hallinnollinen jako



edistyneempiä ja lähempänä uutta järjestelmää, joten uudistuksen toteutumista niissä voi olla vaikea verrata moniin muihin Venäjän alueisiin.

Vuoden 2006 alussa arvioitiin, että noin puolessa Venäjän alueista olisi otettu käyttöön vuoden 2003 uusi paikallishallintolaki täydessä laajuudessaan. Sen jälkeen määrä on lisääntynyt, mutta siirtymäajan jatkaminen vuoteen 2009 saakka mahdollistaa siirtymisen vielä muutaman vuoden ajan. Erityisesti sellaisilla alueilla, joissa paikallishallinnon yksiköt on luotava täysin uudelleen, tätä mahdollisuutta käytetään. Esimerkiksi Suomen lähi-alueilla, Karjalan tasavallassa ja Leningradin alueella, laki astui voimaan vuoden 2006 alusta, mutta kuitenkin siten, ettei kaikkia toimivaltuuksia heti siirretty piirikuntien tasolta taajamakuntien tasolle.

Uudistuksen myötä maan paikallishallintoyksiköiden määrä on yli kaksinkertaistunut ja tällä hetkellä niitä on noin 24 500 (kts. taulukko 1.). Lukumääräisesti selvästi eniten on maaseututaajamia. Määrän kasvattamisella on pyritty tuomaan päätöksentekoa lähemmäs kansalaisia, ja täten lisäämään kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Samalla tämä tarkoittaa, että byrokratia lisääntyy, kustannukset kasvavat ja uutta henkilökuntaa tarvitaan uusiin tehtäviin. Paikallistasolla on itse asiassa katsottu, että byrokratian lisääntymisen myötä hallinto on todellisuudessa siirtynyt kauemmas kansalaisesta. Erityisesti piirikunnissa, joissa entisen yhden hallinnon tilalle on tullut kaksi hallinnon tasoa, kansalaiset ovat hyvin epä-tietoisia siitä, kenen puoleen missäkin asioissa pitäisi kääntyä.

Byrokratian ja kunnallisen virkamieskoneiston kasvaessa yhtenä suurimmista ongelmista pidetään pätevän henkilöstön löytämistä. Monissa paikallishallinnon yksiköissä – ja etenkin maaseudulla – on ollut vaikeuksia nimenomaan koulutetun työvoiman saannissa. Esimerkiksi Viipurissa opiskelijoita on houkuteltu kunnan töihin suoraan koulun penkiltä ja tarjoamalla heille ilmaista kurssitusta, jota vastaan heidät on veloitettu toimimaan kunnan palveluksessa määrääjän. Työskentely kunnan palveluksessa ei ole opiskelijoiden toivelistan kärjessä pääosin huonon palkkauksen vuoksi. Paikallishallinnon tasolla on myös venäläisten silmissä alhainen arvovalta verrattuna muihin hallinnon tasoihin.

Taulukko 1. Paikallishallintoyksiköiden lukumäärä federaatiopiireittäin

Federaatiopiiri	kaupunkeja	kuntapiirejä	maaseutu- taajamia	kaupunki- taajamia	yhteensä
Keskinen	101	419	4258	514	5417
Luoteinen	50	757	7595	229	1934
Eteläinen	61	252	2938	756	3387
Volgan	72	457	5860	415	6804
Uralin	109	93	1069	79	1350
Siperian	79	320	3528	271	4198
Kaukoidän	48	127	1063	182	1420
Yhteensä Venäjällä	520	1819	20109	1826	24510

Lähde: Mestnaya ekonomitsheskaya politika (2006)

Tilanne syyskuun lopussa 2005, ei sisällä Ingushetian paikallishallintoyksiköitä

3 Paikallishallinnon tehtävät

Vuoden 2003 laissa luetellaan paikallishallintoyksiköiden vastuulla olevat tehtävät. Ne ovat osin päällekkäisiä, joten niiden jakamisesta on käytännössä sovittava paikallishallinnon kahden tason välillä. Laissa paikallishallinnolle annetaan mm. seuraavia tehtäviä:

- budjettien laatiminen
- paikallisesta omaisuudesta huolehtiminen
- sähkö-, lämpö-, kaasu- ja vesihuollon järjestäminen sekä polttoaineen turvaaminen
- autoteiden rakentaminen ja ylläpito siltä osin kun ne eivät kuulu alue- tai federaatiotason hallintaan
- liikenne- ja tietoliikennepalveluiden järjestäminen
- kirjasto- ja kulttuuripalvelut
- urheilu- ja virkistyspalvelut
- jätehuolto
- maankäyttö, tonttiasiat
- jätehuolto
- onnettomuuksien ehkäisy ja torjunta, palokunta
- esikoulu ja ala- ja yläasteen koulut sekä loma-ajan järjestelyt lapsille
- ambulanssipalvelut ja ensiapu, neuvolapalvelut
- vähävaraisten asumisen tukeminen

Käytännössä epäselvyyttä on aiheuttanut lain tulkinta siitä, voiko kyseisten tehtävien lisäksi olla muita paikallisesti preferoituja tehtäviä ja voisiko joistain tehtävistä paikallisella päätöksellä luopua. Lain mukaisesti paikallishallinnolle annettuja tehtäviä ei voida muuttaa muuten kuin lakia muuttamalla. Tehtävälista on siis ns. suljettu, mikä luonnollisesti ei jätä tilaa paikallisille innovaatioille ja erityistarpeille. Toisaalta laissa todetaan myös, että paikallisen itsehallinnon yksiköllä on oikeus tehdä päätöksiä listan ulkopuolisista asioista, jotka eivät kuulu muiden paikallishallintoyksiköiden eivätkä federaation tai alueiden vastuulle. Tässä tapauksessa laki velvoittaa paikallishallintoyksikköä löytämään päätösten vaatimat varat sen omista tulonlähteistä, joihin eivät kuulu ylemmiltä hallintotasoilta saadut tuet. Käytännössä tämä on kuitenkin kuntien heikon taloudellisen aseman vuoksi lähes mahdotonta.

Laissa määrättyjen paikallisesti merkittävien tehtävien lisäksi paikallishallinto toteuttaa myös ylemmältä hallintotasolta delegoituja tehtäviä. Tällaisessa tapauksessa ylemmän hallintotason on taattava delegoitujen tehtävien rahoitus. Esimerkiksi sosiaalipalveluiden ja -tukien järjestäminen on siirretty aluehallintojen vastuulle, mutta useilla alueilla niiden käytännön toimeenpano on delegoitu toteutettavaksi paikallistasolla. Koska palveluja on vaikea toteuttaa etäältä käsin, aluehallinnot siis koordinoivat ja rahoittavat sosiaalipalvelut, jotka toteutetaan kunnallisissa laitoksissa.

4 Paikallishallinnon elimet ja paikallisdemokratia

Paikallishallinto muodostuu kunnanjohtajasta, asukkaita edustavasta valtuustosta (*venäjäksi "sovet" eli neuvosto*), toimeenpanevasta hallintoelimestä (*ven. administratsija*) sekä tarkastuselimestä. Nämä muodostetaan kaikissa paikallishallinnon yksiköissä³. Lisäksi paikallishallinnon yksikkö voi hallintosäännössään säätää myös muiden elinten perustamisesta.

Paikallishallinnon johtaja (kunnanjohtaja) valitaan joko suoralla kansanvaalilla tai vaaleilla valittu valtuusto valitsee hänet keskuudestaan. Jos kunnanjohtaja on suoraan vaaleilla valittu, hän voi toimia joko toimeenpanevan elimen johtajana tai edustuksellisen elimen johtajana. Jos taas kunnanjohtaja on valittu valtuuston jäsenistä, hän voi toimia vain valtuuston puheenjohtajana. Tässä tapauksessa toimeenpanevan elimen eli administraation johtajaksi on nimitettävä palkattu ammattijohtaja (yleisesti puhutaan citymanagereista). Sama henkilö ei voi toimia sekä edustuksellisen että toimeenpanevan elimen johdossa, kuten oli tilanne vuoden 1995 lain mukaan.

Suuressa osassa Venäjän alueita on hyväksytty käytäntö, jossa kunnanjohtaja toimii valtuuston puheenjohtajana ja toimeenpanevan elimen johtaja palkataan. Näin on esimerkiksi Suomen lähialueista Leningradin alueella. Karjalan tasavallassa taas suoralla kansanvaalilla valittu kunnanjohtaja johtaa administraatiota ja valtuusto valitsee itselleen puheenjohtajan keskuudestaan. Uusi administraation palkkajohtajakäytäntö on saanut paljon kritiikkiä osakseen, sillä uuden lain tuomassa tilanteessa administraation johtaja nähdään vaikutusvaltaisempana kuin valtuuston johtaja. Ylempien hallintotasojen katsotaan voivan vaikuttaa palkkajohtajan nimeämiseen, minkä arvioidaan vähentävän paikallistason itsenäisyyttä entisestään. Vuoden 2006 lopulla käytiin myös keskustelua siitä, tulisiko presidentin voida nimittää aluepääkaupunkien johtajat, mutta ainakin toistaiseksi hanke on haudattu.

Paikallishallinnon elimet voivat lain mukaan itsenäisesti päättää valtuutettujen ja paikallishallinnon työntekijöiden sekä paikallishallinnon omistuksessa olevien yritysten työntekijöiden palkoista (pykälä 53.2.), vaikkakin usein aluehallinto antaa sekä työntekijöiden määrästä että palkasta suosituksia. Käytännössä valtuutetut toimivat paikallisissa neuvostoissa yleensä luottamustehtäväperiaatteella eivätkä saa palkkaa tai palkkioita. Vain puheenjohtaja, hänen sijaisensa ja sihteeri ovat tavallisesti palkallisia. Maaseututaajamissa myös kunnanjohtaja saattaa toimia luottamustehtäväperiaatteella. Voidaan olettaa, että valtuutettujen motiivit toimia luottamustehtävässä saattavat liittyä Venäjällä erittäin tärkeään suhteiden luomiseen ja sitä kautta epäsuorien etujen saavuttamiseen. Tästä kertovat myös vaaliskandaalit ja korruptiotapaukset. Toisaalta varmasti myös puhdasta halua paikallistason ongelmien ratkaisuun löytyy. Se, ettei palkkaa valtuutetuille makseta, liittyy tietysti myös paikallisbudjettien rajallisiin mahdollisuuksiin käyttää varoja tähän tarkoitukseen.

Venäjällä kansalaisten osallistumista yhteisten asioiden hoitoon leimaa neuvostoajoilta periytynyt yleinen epäluottamus päättäjiä kohtaan. Presidentti Putinin aikana keskushallinnon otetta suhteessa alueisiin on kiristetty ja kun sama suuntaus tuntuu siirtyvän myös alue- ja paikallistason väliseen kanssakäymiseen, kansalaiset kokevat vaikuttamisen todelliset mahdollisuudet pieniksi. Usein kansalaiset pitävät myös paikallishallinnon elimiä

³ Tosin joissakin paikallishallinnon yksiköissä edustuselimen tehtäviä hoitaa kyläkokous. Varsinaisen edustuselimen sijaan kyläkokouksen ovat valinneet reilut 100 paikallishallintoyksikköä, joista puolet sijaitsee Dagestanin tasavallassa.

epäluotettavina. Venäläiset eivät ole tottuneet toimimaan ruohonjuuritasolla eikä siihen liittyviä instituutioita joko ole tai niiden toiminta on rajallista keskushallinnon tiukan kontrollin vuoksi. Myös jatkuvat uudistukset, jotka harvoin ovat edenneet jouhevasti suunnitelmien mukaan, ovat varmasti väsyttäneet kansalaisia. Yhtenä aktiivisemmän osallistumisen esteenä on myös se, että paikallishallinto käsitteenä on vieras eikä siihen liittyviä mahdollisuuksia ymmärretä. Ehkä eniten jaksetaan tulla esille asioissa, jotka hyvin merkittävästi vaikuttavat omaan arkipäivän elämään.⁴ Esimerkiksi paikallishallintojen vastuulla olevat lämmitys, lämmin vesi yms. kunnallinen infrastruktuuri ovat asioita, joista kuullaan mielellään.

Periaatteessa uusi paikallishallintolaki antaa moninaisia vaihtoehtoja kansalaisten osallistumiselle. Laissa (pykälä 5.22) on listattu vaihtoehtoja, joita ovat mm. vaalit, kansanäänestys, lakialoite, kansalaiskokous, julkinen kuuleminen ja erilaiset kyselyt. Vaalit ovat yleisin keino vaikuttaa, mutta niissäkin osallistumisprosentit ovat jääneet alhaisiksi. Monilta osin kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia rajoittaa joidenkin vaikuttamiskanavien käytännön järjestämisen vaikeus tai kalleus, mutta mm. julkiset kuulemistilaisuudet ja kunnanjohtajien kansalaisille järjestämät vastaanotot ovat todellisuutta. Esimerkiksi Sortavalassa kuulemistilaisuuksia ja vastaanottoja järjestetään säännöllisesti ja kuntalaiset ovat ottaneet ne aktiivisesti vastaan, vaikkakin ymmärrystä ja tietämystä paikallishallinnon käytännön toiminnasta vielä puuttuukin. Paikallishallinto myös tiedottaa asioista ja päätöksistä kansalaisille viikoittain paikallislehdistössä.

5 Paikallishallinnon budjetit

Paikallishallinnon uudistuksella on pyritty ratkaisemaan mm. ns. rahoittamattomien velvoitteiden ongelma, jolla tarkoitetaan tilannetta, jossa joko alue- tai paikallistasolle delegoidaan tehtäviä osoittamatta niiden toimeenpanoon vastaavia varoja. Kyseiset hallintotulosot eivät siis omien budjettiansa puitteissa pysty täysimääräisesti hoitamaan niille delegoituja tehtäviä. Tilanne oli yleinen etenkin 1990-luvulla, mutta ei ole poistunut täysin sen jälkeenkään.

Vuoden 2003 lain perusteella uusille paikallishallinnon yksiköille on annettu merkittäviä vastuualueita, mikä ei kuitenkaan näy niiden omien tulojen lisäyksenä, vaan paikallishallinnon rahoitus jää riippuvaiseksi aluetasolta saaduista tulonsiirroista. Alueet puolestaan ovat pitkälti riippuvaisia federaatiobudjetista saamistaan tuista. Näin federaatiotason valta alueiden ja paikallistason tulonmuodostuksessa säilyy suurena. Uusi laki ratkaisee siis rahoittamattomien velvoitteiden ongelmaa lisäämällä aluetukia ja korvamerkitsemällä delegoituihin tehtäviin tarkoitettujen rahojen käytön. Se luonnollisesti helpottaa delegoitujen tehtävien hoitamista, mutta ei anna alue- tai paikallistasolle vapauksia omien tulojen keräämiseen tai veropohjasta päättämiseen.

Lain mukaan kaikissa paikallishallintoelimissä muodostetaan budjetit. Vaikka laki astui voimaan vuoden 2006 alusta, vielä koko vuosi 2006 elettiin talousarvioiden perusteel-

⁴ On tosin todettava, että tässäkin suhteessa Venäjän alueet ja paikallishallinnon yksiköt eroavat toisistaan paljon. Tähän ovat vaikuttaneet historialliset ja kulttuuriset syyt sekä alueen kehitys Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen.

la jaetuilla tuilla. Vuoden 2007 alusta lähtien paikallishallintoyksiköiden on elettävä reaalisena budjettinsa mukaisesti. **Tulot** muodostuvat paikallisista, alueellisista ja federaation veroista saaduista tuloista, alue- ja federaationbudjeteista saatavista korvauksettomista tulonsiirroista, paikallishallinnon omaisuudesta (ml. yritysosuuksista) saatavista tuloista, palvelumaksuista, lahjoituksista ja keräyksillä saatavista tuloista.

Tulonsiirrot ovat paikallisbudjettien suurin yksittäinen tuloerä, mutta niiden merkitys eri alueilla vaihtelee. Viime vuosina tulonsiirtojen merkitys on kasvanut. Riippumattomia tulonsiirroista ylemmiltä hallintotasoilta ovat kaupungit, joiden tuloista tulonsiirrot muodostavat 45 %. Kuntapiireissä ja taajamissa tulonsiirtojen osuus on noin 2/3 kaikista tuloista. Täysin riippumattomiksi tulonsiirroista arvioidaan pari prosenttia kaikista paikallishallinnon yksiköistä.

Verotulot muodostavat noin 30 % paikallisbudjettien tuloista. Tärkein verotulon lähde - yksityishenkilöiden tulovero – kattaa verotuloista lähes 85 %. Vero kuuluu federaation veroihin eikä alue- tai paikallistasolla voida päättää sen käyttöönotosta eikä poistamisesta tai veropohjasta. Tuloveron tuotot jaetaan alue- ja paikallisbudjettien kesken suhteessa 60 % - 40 %. Paikallishallintotasolla piirikunnan tasolle jää taajamakuntia enemmän varoja. Venäjällä tulovero maksetaan työpaikan paikkakunnan eikä asuinpaikkakunnan mukaan, joten kuntien ja erityisesti piirikuntien, joiden alueella sijaitsee paljon yrityksiä, veropohja on hieman parempi.

Paikallishallinnolla on nykyisin vain kaksi kokonaan sille itselleen jäävää verotulon lähdeä – maavero ja fyysisten henkilöiden omaisuusvero. Paikallishallinto päättää kyseisten verojen käyttöönotosta paikallistasolla, mutta federaation tasolla päätetään veropohjasta. Vuosina 2002 – 2004 omaisuusverojen osuus kaikista paikallishallinnon tuloista oli vuosittain vain 0,3 %. Maavero oli kyseisinä vuosina vielä jaettu vero, josta paikallishallinnoille kertyi vuosittain 2-3 % budjettituloista. Vuodesta 2005 alkaen maavero siirtyi täysin paikallisbudjettien tulonlähteeksi ja sen merkitys paikallisesti kasvoi. Finanssiministeriön alaisen finanssiakatemian mukaan vuonna 2005 paikalliset verot muodostivat reilut 4 % paikallisbudjettien tuloista vuonna 2005. Vuonna 2000 vastaava osuus oli yli 14 %.

Sekä maavero että omaisuusvero eivät kuitenkaan ole helpoimpia veroja kerätä. Tulot maaverosta voisivat olla suurempiakin, mutta sen keräämisen esteenä etenkin maaseudulla ovat tontit, joita ei virallisesti ole lohkottu. Esim. vanhojen kolhoosien maa saattaa olla jaettu sen työntekijöiden kesken, mutta kustannusten ja hankalan byrokratian vuoksi maa on lohkottomaa. Tällaisesta maasta ei voida periä maaveroa ja näin useat maaseututajamat eivät juurikaan saa maaverotuloja. Myös omaisuuden rekisteröinnissä on ongelmia.

Vuoden 2006 tammi-syyskuussa paikallishallintoyksiköiden menoista yli kolmannes käytettiin koulutukseen⁵, hieman alle 20 % asumiseen, 14 % terveydenhoitoon⁶ ja kymmenisen prosenttia sekä sosiaalipolitiikkaan - jonka alalla tosin paikallistasolla on hyvin vähän toimivaltuuksia - että hallintoon. Hallintomenot ovat viime vuosina kasvaneet selvästi, mikä ainakin osittain johtunee paikallishallintouudistuksesta. Toisaalta mistään räjähdysmäisestä kasvusta ei ole kysymys, sillä paikallishallinnoilla ei yksinkertaisesti ole siihen varaa. Tehtyjen tutkimusten mukaan (kts. Puzanov & Ragozina (2007) paikallishallinnossa on tyydytty rajoittamaan hallintomenojen kasvua ja lisäämään henkilöstön työtaakkaa. Lä-

⁵ Esi- ja peruskoulut ovat paikallishallinnon vastuulla, kun taas oppilaitokset aluehallintojen ja yliopistot valtion vastuulla.

⁶ Terveyskeskukset ovat paikallistason ja sairaalat aluetason vastuulla.

hes samalla työvoimalla on nyt selviydyttävä selvästi kasvaneista byrokratian vaatimuksista. Kaupunki- ja maaseututaajajamissa hallintokustannukset ovat osuutena kaikista menoista kaupungeja suuremmat, arviolta ne kattavat parikymmentä prosenttia kaikista menoista.

On selvää, että paikallisen itsehallinnon kannalta oma tulopohja on liian kapea ja mahdollisuudet sen kasvattamiseen pieniä. Näin ollen paikallishallinnolle ei luoda riittäviä insentivejä toimia tehokkaasti ja kustannuksia säästävästi. Paikallistaso tuntuu lisäksi olevan tukahdutettu tehtävillä, joiden kustannuksiin se pystyy vaikuttamaan vain erittäin rajallisesti. Periaatteessa paikallistasolle on kyllä annettu paljon merkittäviä vastuita, mutta se on niiden osalta vain toimeenpanija, joka yrittää selviytyä vastuiden hoitamisesta pääasiassa tukirahoihin ja vähäisiin omiin tulonlähteisiin tukeutuen. Näin paikallistason oma aloitteellisuus tukahdutetaan ja asioiden järjestäminen paikallisesti järkevimmällä tavalla on vaikeaa ellei mahdotonta.

Mikäli paikallishallintoyksikkö on erityisen hyvätuloinen ts. sen tulot asukasta kohti ovat yli kaksinkertaiset verrattuna alueen keskiarvoon, se joutuu luovuttamaan osan tuloistaan alueen heikompituloisten paikallishallintojen käyttöön (*ns. negatiivisten tulonsiirtojen periaate*). Tämä periaate koskettaa erityisesti kaupungeja, joissa pääosa kaikista paikallishallinnon tuloista muodostuu. Käytännössä se kannustaa epäsuorasti toimenpiteisiin, joilla tuloja voidaan pyrkiä pimittämään tai vaihtoehtoisesti siirtämään tuloja budjetin ulkopuolisiin rahastoihin. Köyhimpiä ja velkaantuneita alueita koskettaa määräys, jonka mukaan hyväksytyt paikallisbudjetin menot saavat ylittää tulot enintään 10 prosentilla omien tulojen⁷ määrän. Mikäli paikallishallinnon velat ylittävät 30 % budjettituloista, paikallishallinto tulisi lain mukaan ottaa ulkopuoliseen hallintoon.

6 Yhteenveto ja johtopäätökset

Huolimatta siitä, että paikallishallintouudistuksen tavoitteet ovat hyviä, lienee selvää, ettei Venäjällä paikallisesta *itsehallinnosta* sanan varsinaisessa merkityksessä voida puhua. Itsehallinnon perusta on sekä fiskaalisesti että monilta muilta osin liian heikko. Paikallishallinto voidaankin nähdä kolmantena ja alimpana hallinnon tasona, joka toteuttaa ylhäältä määrättyjä tehtäviä ylhäältä jaetuilla varoilla. Kun vaikutusmahdollisuudet ovat minimaaliset, myöskään kansalaisaktiivisuus ei saa riittävää kasvualustaa. Kansalaisten osallistumista paikalliseen päätöksentekoon eivät lisää myöskään Yhtenäinen Venäjä-puolueen valtasema ja osittain tästä johtuva ruohonjuuritason kansalaisjärjestöjen ja muiden organisaatioiden puuttuminen tai heikot vaikuttamismahdollisuudet. Pienillä paikkakunnilla kansalaisjärjestöjen apu palvelujen tuottajana voi kuitenkin olla varojen puutteesta kärsivälle hallinnolle ensiarvoisen tärkeä.

Kansalaisten kiinnostuksen kasvu yhteisten asioiden hoitamiseen on pitkä prosessi, joka vaatii sekä yhteiskunnallisia että yksilötason muutoksia. Nykyisessä tilanteessa yhteiskunta ei riittävästi tue kansalaisaktiivisuuden kasvua, mikä näkyy kaikilla Venäjän hallintotasoilla. Puzanovin ja Rogazinan (2007) kyselyn⁸ mukaan lähes 60 % kyselyyn osallis-

⁷ Laskettu ilman federaatio- ja aluebudjetin tukia

⁸ Kysely tehtiin vuoden 2006 ensimmäisellä neljänneksellä 86 paikallishallinnon yksikössä, jotka edustivat 44 Venäjän aluetta.

tuneista paikallishallintoyksiköistä laati strategisia suunnitelmia alueensa kehityksestä. Näiden suunnitelmien laatimisessa paikallinen mielipide huomioitiin tavalla tai toisella noin puolessa tapauksista. Lain mukaan esimerkiksi strategisten dokumenttien laatimisen yhtenä pakollisena osana on ns. julkinen kuulemisprosessi, jossa dokumentit esitellään asukkaille. Kyselyn mukaan julkinen kuuleminen järjestettiin vain reilussa kymmenessä prosentissa kyselyyn osallistuneista paikallishallintoyksiköistä. Kansalaisten mielipiteen selvittämistä ei siis pidetty voimavarana ja ideoiden antajana, vaan pikemminkin pakollisena byrokraattisena toimenpiteenä – jos sinäkään.

Paikallishallintouudistuksen käytännön toteutukseen vaikuttavat merkittävästi myös kyseisen aluesubjektin ja paikallishallintojen väliset suhteet. Yleisenä suuntauksena Venäjällä tuntuu olevan federaatio-aluesuhteiden mukaisen mallin siirtäminen aluepaikallistason suhteisiin. Niinpä keskushallinnon kiristynyt ote mm. rahavirtojen hallitsemisessa näkyy myös alemmilla hallintotasoilla. Paikallishallintolaki jättää alueille jonkin verran päätäntävaltaa paikallishallintouudistuksen käytännön toteuttamisessa, mutta useimmiten paikallishallinnon järjestämisen yleisperiaatteet on päätetty aluetasolla, jotta ne olisivat yhtenäiset koko alueella. Aluehallinto pystyy vaikuttamaan mm. siihen, missä suhteissa keskushallinnolta tulevia tukia jaetaan paikallishallintojen kesken. Se voi käyttää valtaansa myös esim. joistakin verotuloista paikallishallinnolle siirtyvien osuuksien määrittelyssä. Siirtymävaiheessa aina vuoteen 2009 saakka aluehallinnot voivat ottaa hoitaakseen uusien paikallishallintoyksiköiden budjettien laatimisen, seurannan, omaisuuden hallinnan jne.

Vielä 1990-luvun toisella puoliskolla paikallishallinnoilla oli mahdollisuus nykyistä laajempaan oman talouspolitiikkansa määrittelyyn. Taloudellisesti elettiin selvästi nykyistä heikompia aikoja eikä paikallinen päätäntävalta silloinkaan ollut erityisen suuri, mutta mahdollisuudet – jos niitä halusi hyödyntää, olivat hieman paremmat. Tällöin paikallishallintojen käytettävissä oli mm. mahdollisuus myöntää verohelpotuksia, vapautuksia veroista määrääjäksi ja käyttää tariffipolitiikkaa. Paikallishallinto pystyi myös nykyistä paremmin hyödyntämään maa- ja kiinteistöomistuksiaan alueensa liiketoiminnan säätelyyn. Näiden oikeuksien väheneminen tarkoittaa paikallistasolla vallan ja tulonlähteiden menetystä, mutta toisaalta myös vähentää mahdollisuuksia tiettyihin väärinkäytöksiin, jotka vielä 1990-luvulla olivat erittäin yleisiä.

Paikallishallinnon uudistuksessa tuntuvat Venäjällä "kamppailevan" keskenään kaksi eri tavoitetta. Toisaalta halutaan tuoda päätöksenteko mahdollisimman lähelle kansalaista ja lisätä demokratiaa, toisaalta halutaan pitää olennainen osa päätäntävaltaa ylemmillä, ja varsinkin keskushallinnon tasolla. Paikallishallinnon pilkkominen pieniin yksiköihin kasvattaa kustannuksia eikä olennaisesti lisää päätöksenteon demokraattisuutta, koska paikallishallinnon toimintaraamit ja taloudelliset mahdollisuudet ovat suhteellisen tiukat. Pienillä paikkakunnilla hallinnon nähdään usein siirtyneen entistä kauemmaksi kansalaisesta. Yleisesti ollaan sitä mieltä, että uudistus voi olla tarpeellinen ja toimiva suurissa kaupungeissa, mutta pienemmille paikoille se merkitsee lisää byrokratiaa ja kustannuksia. Uudistuksen toimeenpano on kuitenkin vasta alkumetreillään, joten ajan kanssa uudistusta on helpompi arvioida syvemmin. Myöhemmin nähdään, miten uudet periaatteet ovat toteutuneet käytännössä. Nähtäväksi jää myös, miten uusi duuma ja uusi presidentti reagoivat tähän kiistelyyn uudistukseen.

Lähteet

Finansy (2006). Finansovyje osnovy mestnogo samoupravlenija. *Finansy* 11/2006, 20-22

Gelman, Vladimir (2007). Ot mestnogo samoupravlenija – k vertikali vlasti, Pro et Contra, Janvar-fevral 2007 <http://www.carnegie.ru/ru/pubs/procontra/Vol10num1-full.pdf>

Igudin, A.G. (2006). Mezhhjudzhetnyje otnoshenija i reforma mestnogo samoupravlenija. *Finansy* No 7, 2006, 11-15

Martinez-Vazquez, Jorge & Andrey Timofeev & Jameson Boex (2006). Reforming Regional-Local Finance in Russia, *The World Bank*

Mestnaya ekonomitseskaya politika posle reformy mestnogo samoupravlenija (2006), Mestnaya ekonomitseskaya politika v Rossii, otsherk stanovleniya i transformatsii (1995-2005gg.), *Nautshnyje doklady 176, Moskovskij obschestvennyj nautshnyj fond & Leontjevskij tsentr*, 106-129

Moisio, Antti (2002). Havaintoja paikallistason rahoituksesta ja menoista eräissä maissa, julkaisussa Hannu Tervo 50 vuotta, Kansantalous, aluekehitys, työmarkkinat, toim. Jaakko Pehkonen ja Tuomo Nenonen, *Jyväskylän yliopisto, Taloustieteiden tiedekunta N:o 129/2002*

Politkom (2006). Finansovo samostojatelnim segodnja lish 2% munitsipalitetov, <http://politcom.ru/article.php?id=3700>, 09.03.2007

Puzanov, Aleksandr & Ljudmila Ragozina (2007). Ottshuzhdenije mestnoj vlasti, Pro et Contra, Janvar-fevral 2007 <http://www.carnegie.ru/ru/pubs/procontra/Vol10num1-full.pdf>

Silajev, Nikolai (2006). Kak byt s merami i dengami. *Ekspert*, No30, 21-27.8.2006, 52-53

- 2003
- No 1 Marco Fantini: An evaluation of draft legislation on Russian deposit insurance
 - No 2 Jian-Guang Shen: China's Economic Development in 2002
 - No 3 Komulainen, Korhonen I, Korhonen V, Rautava, Sutela: Russia: Growth prospects and policy debates
 - No 4 Tuomas Komulainen: Polish Economic Review 1/2003
 - No 5 Abdur Chowdhury: Banking reform in Russia: Winds of change?
 - No 6 Laura Solanko: Why favor large incumbents? A note on lobbying in transition
 - No 7 Tuuli Koivu: Suotuisa kehitys jatkui Baltian maissa vuonna 2002
 - No 8 BOFIT: Näkökulmia Venäjän talouteen - BOFIT-seminaari 22.5.2003
 - No 9 Merja Tekoniemi: Venäjän maatalous 2000-luvulla - Venäjästäkö viljanviejä?
 - No 10 Abdur Chowdhury: WTO accession: What's in it for Russia?
 - No 11 Tuomas Komulainen: Polish Economic Review 2/2003
- 2004
- No 1 Elena Smirnova: Impact of Cross-listing on Local Stock Returns: Case of Russian ADRs
 - No 2 Seija Lainela and Pekka Sutela: European Union, Russia, and TACIS
 - No 3 Seija Lainela: Investoinnit kasvussa Venäjällä
 - No 4 BOFIT: Venäjän talous Putinin aikana
 - No 5 Merja Tekoniemi: Venäjän Kaukoidän taloudellinen integraatio
 - No 6 Tuuli Koivu: The sustainability of Chinese growth
 - No 7 Tapio Korhonen: Venäjän rahoitusjärjestelmän nykytila ja näkymät
 - No 8 Tapio Korhonen ja Simon-Erik Ollus: Mikä pääomapako Venäjältä?
 - No 9 Simon-Erik Ollus: How much oil can Russia produce? – A study in the Russian oil sector
 - No 10 Tapio Korhonen: Kiinan rahoitusjärjestelmän nykytila ja näkymät
 - No 11 Simon-Erik Ollus: Miksi kesällä 2004 oli luottamusputa? – Katsaus Venäjän pankkisektorin rakenteeseen ja nykytilaan
- 2005
- No 1 Tuuli Koivu: The challenge of choosing an optimal exchange rate regime for China
 - No 2 Jouko Rautava: Is India emerging as a global economic powerhouse equal to China?
 - No 3 Pekka Sutela: EU, Russia, and Common Economic Space
 - No 4 Barbara Bils: What determines regional inequality in China? –A survey of the literature and official data
 - No 5 Laura Solanko and Merja Tekoniemi: To recentralise or decentralise – some recent trends in Russian fiscal federalism
 - No 6 Pekka Sutela: Did Putin's reforms catapult Russia into durable growth?
 - No 7 Pekka Sutela: Finnish trade with the USSR: Why was it different?
 - No 8 Anna Mahlamäki, Laura Solanko, Merja Tekoniemi ja Simon-Erik Ollus: Venäjän keskeiset tuotannonalat 2000-luvulla – sektorikatsaus
 - No 9 Katrin Robeck: Russia's Gas Business – Facts, Challenges and the Road to Reform
 - No 10 Simon-Erik Ollus ja Heli Pyykkö: Suomen ja Venäjän taloussuhteiden viimeaikainen kehitys
 - No 11 Tiina Saajasto: Siirtymätalouksien tutkimuslaitoksen Internet-sivujen käyttäjäkysely 2005
 - No 12 Anna Mahlamäki: Katsaus Venäjän pankkisektoriin
 - No 13 Tiina Saajasto: BOFIT web site user survey 2005
- 2006
- No 1 Tuuli Koivu ja Tapio Korhonen: Kiinan valuuttapolitiikka ja maailman rahoitusepätasapainot
 - No 2 Tuuli Juurikkala, Vesa Korhonen, Simon-Erik Ollus, Pekka Sutela ja Merja Tekoniemi: Kestääkö Venäjän kasvu? – Seminaarijulkaisu: BOFIT Venäjä-tietoisku 8.5.2006
 - No 3 Aaron Mehrotra: India's recent macroeconomic developments
 - No 4 Tuuli Juurikkala and Simon-Erik Ollus: Russian energy sector – prospects and implications for Russian growth, Economic policy and energy supply
 - No 5 Merja Tekoniemi: Venäjän aluepolitiikan uudet tuulet – esimerkkinä Murmanskin alue
 - No 6 Sanna Kurronen: Russian electricity sector – reform and prospects
- 2007
- No 1 Simon-Erik Ollus and Heli Simola: Russia's true imports?
 - No 2 Simon-Erik Ollus and Stephan Barisitz: The Russian Non-Fuel Sector: Signs of Dutch Disease? Evidence from EU-25 Import Competition
 - No 3 Heli Simola: Russia getting closer to WTO membership – what are the practical implications?
 - No 4 Laura Solanko: Vaurastuva ja ikääntyvä jättiläinen – katsaus Venäjän julkiseen sektoriin
 - No 5 Simon-Erik Ollus and Heli Simola: Finnish re-exports to Russia
 - No 6 Seija Lainela, Simon-Erik Ollus, Jouko Rautava, Heli Simola, Pekka Sutela ja Merja Tekoniemi: Venäjän kasvun uudet ehdot
 - No 7 Seija Lainela, Simon-Erik Ollus, Jouko Rautava, Heli Simola, Pekka Sutela ja Merja Tekoniemi: New conditions for growth in Russia
 - No 8 Meri Kulmala ja Merja Tekoniemi: Paikallishallinnon reformi vahvistaa keskushallinnon valtaa Venäjällä – paikalliset taloudelliset kannustimet vähäiset