



ANNA HALLIKAINEN

Venäjän kahdet kasvot

Maakunnallisten ohjelma-asiakirjojen ja
vertailuaineiston välittämä Venäjä-kuva



AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Esitetään Tampereen yliopiston
kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunnan suostumuksella
julkisesti tarkastettavaksi Tampereen yliopiston
Paavo Koli-salissa, Kanslerinrinne 1, Tampere,
28. päivänä marraskuuta 2003 klo 12.

Acta Universitatis Tampereensis 967
Tampereen yliopisto
Tampere 2003

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos

Myynti



Tampereen yliopiston
Tiedekirjakauppa TAJU
PL 617
33014 Tampereen yliopisto

Puh. (03) 215 6055
Fax (03) 215 7685
taju@uta.fi
<http://granum.uta.fi>

Kannen suunnittelu
Juha Siro

Painettu väitöskirja
Acta Universitatis Tamperensis 967
ISBN 951-44-5799-4
ISSN 1455-1616

Sähköinen väitöskirja
Acta Electronica Universitatis Tamperensis 292
ISBN 951-44-5800-1
ISSN 1456-954X
<http://acta.uta.fi>

Tampereen yliopistopaino Oy Juvenes Print
Tampere 2003

KIITOKSET

On tullut kiitoksen aika. Kiitos Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitokselle erityisesti professori Arto Haverille avusta ja kaikista kommenteista. Suuret kiitokset myös professori Pentti Meklinille ja muulle laitoksen henkilökunnalle. Työni ohjaajana on toiminut dosentti Erkki Mennola ja esitarkastajina professori Heikki Eskelinen ja HT Kaija Majoinen. Kiitokset heille arvokkaista kommenteista. Kiitoksia myös kaikille muille, jotka ovat jaksaneet lukea ja kommentoida käsikirjoituksiani.

Kiitoksia ystävilleni ja läheisilleni. Erityiskiitokset puolisololleni Petrille, jolta on aina riittänyt kannustusta ja tukea.

Tutkimustani ovat taloudellisesti tukeneet Suomen kulttuurirahaston Etelä-Karjalan rahasto, Tampereen yliopiston VALHAL-tutkijakoulu sekä Tampereen yliopisto. Kiitos!

Lappeenrannassa 6.10.2003

Anna Hallikainen

Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos

HALLIKAINEN, ANNA: Venäjän kahdet kasvot. Maakunnallisten ohjelma-asiakirjojen ja vertailuaineiston välittämä Venäjä-kuva.

Akateeminen väitöskirja, kunnallispolitiikka

Tampere 2003

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, millainen on maakunnallisista ohjelma-asiakirjoista välittyvä Venäjä-kuva verrattuna vertailuaineistoon. Tutkimuksessa otettiin huomioon yhteiskunnan kompleksisuus pyrkimällä kohti monitahoisuutta, jolloin ilmiön eri ulottuvuudet otetaan huomioon. Tämän mahdollisti Douglass A. Northin institutionaalisen teorian käyttö tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä. Northin käsitteet instituutio, organisaatio ja institutionaalinen muutos toimivat tutkimuksessa todellisuuden käsitteellisen haltuunoton välineinä.

Maakunnallisista ohjelma-asiakirjoista tutkimuksessa tarkasteltiin Kymenlaakson, Etelä-Karjalan, Etelä-Savon, Pohjois-Karjalan, Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan maakuntien liittojen ohjelma-asiakirjoja. Kyseiset maakunnat muodostavat Interreg Karjala ja Kaakkois-Suomen Interreg -alueet. Interreg-ohjelmien lisäksi kultakin alueelta otettiin mukaan pääsääntöisesti kaksi ohjelma-asiakirjaa, joista ensimmäinen oli valmistunut 1994 – 95 ja toinen vuonna 1997 tai sen jälkeen. Vertailuaineiston muodostivat kolme sanomalehteä - Petroskoissa ilmestynvä Karjalan Sanomat, Pietarissa ilmestynvä St. Petersburg Times ja Lappeenrannassa ilmestynvä Etelä-Saimaa sekä aikaisempi tutkimus, joka painottui pitkälti suomalaiseseen tutkimukseen. Aineiston järjestämiseksi vertailtavaan muotoon käytettiin ohjelma-asiakirjojen osalta kuvailua ja yksinkertaista luokittelua. Vertailuaineisto luokiteltiin teemoittain Teun A. van Dijkin diskurssianalyysin makrostruktuurin ajatusta soveltaen. Näin luokiteltuja aineistoja muokattiin edelleen käyttäen Northin institutionaalisen teorian käsitteitä. Tämän jälkeen siirryttiin varsinaiseen vertailuun.

Tutkimus osoitti, että maakunnallisten ohjelma-asiakirjojen Venäjä-kuva oli 1990-luvun puolivälissä vertailuaineistoon verrattuna jossain tapauksissa jopa erittäin optimistinen. Asiakirjoissa käytetyt kuvaukset antoivat ymmärtää, että instituutiot ja organisaatiot toimivat Venäjällä vakautta luovina tekijöinä tai että kehitys tähän suuntaan olisi nopeaa. Lähestyttäessä 1990-luvun loppupuolta Venäjä-kuvaukset muuttuivat huomattavasti varovaisemmiksi. Joistakin asiakirjoista kuvaukset puuttuivat kokonaan. Oli käynyt ilmi, ettei Venäjän institutionaalinen rakenne tarjonnut kanssakäymiselle vakaata perustaa. On kuitenkin syytä muistaa, että Venäjän yhteiskunnallisen kehityksen ennustaminen oli 1990-luvulla vaikeaa kaikille tahoille. Lisäksi maakuntien rooli alueiden kehittäjänä oli varsin tuore.

Ohjelma-asiakirjojen liian optimistiset tai puutteelliset Venäjä-kuvaukset voivat vaikeuttaa sekä hankkeiden valintaa ja tavoitteiden arviointia. Ne asettavat rahoituksen hakijat eriarvoiseen asemaan, koska yhtenäisiä perusteita arvioinnille ei ole olemassa. Ne eivät myöskään edesauta itse ohjelmien ja niiden tavoitteiden arvioimista. Samalla menetetään tilaisuus esittää maakuntien todellinen tilanne ongelmiseen ylemmille hallinnon tasoille.

Monista ongelmista huolimatta Venäjä täytyy ottaa etenkin rajamaakuntien kehittämässä huomioon. Kun Venäjän instituutiot ja organisaatiot alkavat toimia kanssakäymistä vakauttavina tekijöinä, Venäjä-kuvan muodostaminen helpottuu.

ABSTRACT

University of Tampere, Department of Local Government Studies

Anna Hallikainen: The Two Faces of Russia: The Images of Russia Presented in the Programme Documents of Regional Councils and in the Comparison Material.

Academic Dissertation in Local Governance

Tampere, Finland, 2003

The purpose of this dissertation was to examine the image of Russia in the programme documents of Regional Councils and to compare them with the images found in the comparison material. I took into consideration the complexity of the society by aiming towards multidimensionality, thus considering all the different aspects of the phenomenon. This was achieved by using the institutional theory of Douglass A. North as the theoretical frame of reference for the study. North's concepts - institution, organisation and institutional change - were used as tools for capturing the reality at a conceptual level. I examined the programme documents of the Regional Councils of Kymenlaakso, South Karelia, South Savo, North Karelia, Kainuu and North Ostrobothnia. The regions in question form the Karelia and South-East Finland Interreg regions. In addition to the Interreg programmes, I included in my study two programme documents from each region, as a principal rule, one of which was published in 1994 - 95 and the other one in or after 1997. As comparison material, I used newspapers - the Karjalan Sanomat published in Petrozavodsk, The St. Petersburg Times published in St. Petersburg, and Etelä-Saimaa published in Lappeenranta - and former research material which consists mainly of Finish research. Description and simple classification were used to organise the material of Regional Councils. The comparison material was classified by themes by applying the principle of Teun A. van Dijk's macrostructure theory. The materials classified in this manner were processed further by using concepts from the North's institutional theory. The study indicated that the image of Russia in the regional programme documents in the mid-1990s was optimistic, in some cases very optimistic, compared with the comparison material. From the descriptions used in the programme documents, it was possible to draw the conclusion that the formal institutions and organisations in Russia were believed to be the factors which create stabilization, or at least that progress toward this kind of stabilization would be rapid. Towards end of 1990s, the descriptions of Russia became more cautious. In some programmes, there were no descriptions at all. This indicated that the institutional structure didn't guarantee the stable basis for the operation. It is reason to remember that it was difficult for all to predict the development of the Russian society in 1990's. In addition the role of the Regional Councils as regional development authorities was new. The overly optimistic and insufficient descriptions of Russia make both selection of projects and the evaluation of objectives difficult. They place the applicants for financing in an unequal position, because there are no consistent evaluation criteria. Neither do they further the evaluation of the programmes themselves or objectives of the programmes. Furthermore, the opportunity to introduce the actual situation of the regions to the higher levels of administration is lost. Despite many problems Russia must be taken into consideration especially in the development of the Finnish border areas. As soon as the Russian institutions and organisations work as stabilizers for the co-operation the formation of the image of Russia will be easier.

SISÄLTÖ

1	TUTKIMUSTEHTÄVÄN ASETTAMINEN _____	13
1.1	Muuttuva Venäjä-kuva _____	13
1.2	Kanssakäymisen monipuolistuminen _____	14
1.3	Tutkimuskohteena raja-alueet _____	17
1.4	Monitieteisyys tutkimuksen lähestymistapana _____	23
1.5	Aikaisempi tutkimus _____	24
1.6	Tutkimustehtävä ja rajaukset _____	25
1.7	Kuva käsitteenä _____	27
2	TEOREETTISET JA METODOLOGISET LÄHTÖKOHDAT _____	29
2.1	Kompleksisuuden ongelma _____	29
2.1.1	Kompleksisuuden määritelmä _____	29
2.1.2	Mekanistisuus ja deterministisyys väistyvät _____	30
2.1.3	Kompleksisuuden huomioon ottaminen _____	32
2.1.4	Kompleksisuus ja tämä tutkimus _____	34
2.2	Laadullinen ja määrällinen tutkimus sekä teorian asema _____	35
2.3	Aineisto ja sen järjestäminen _____	38
2.3.1	Aineistot _____	38
2.3.2	Aineiston järjestäminen _____	43
2.4	North: institutionaalinen talousteoria _____	46
2.4.1	Instituutiot ja organisaatiot _____	48
2.4.2	Institutionaalinen muutos _____	50
3	VENÄJÄN LÄHIALUEIDEN YLEISESITTELY _____	54
3.1	Pietari _____	56
3.2	Leningradin alue _____	57
3.3	Karjalan tasavalta _____	59
4	MAAKUNNALLISELLE KEHITTÄMISTOIMINNALLE ASETETUT VENÄJÄÄN LIITTYVÄT EU:N JA KANSALLISET TAVOITTEET _____	62
4.1	EU, Pohjoinen ulottuvuus ja lähialueyhteistyö _____	64
4.1.1	EU ja Venäjä _____	64
4.1.2	Pohjoinen ulottuvuus _____	65
4.1.3	Suomen lähialueyhteistyö _____	68
4.2	Kansallinen alueiden kehittäminen _____	71
4.3	EU-tavoiteohjelmat _____	74
4.4	Interreg-yhteisöaloite _____	75
4.4.1	Interreg II ja III A Karjala _____	76
4.4.2	Kaakkois-Suomen Interreg II ja III A _____	77
4.4.3	Interreg ja Tacis _____	78
5	OHJELMA-ASIAKIRJOJEN VENÄJÄ-KUVAUKSET _____	80
5.1	Ohjelma-asiakirjojen Venäjä-kuvaukset vuosilta 1994 – 1996 _____	80
5.1.1	Pietari-kuvaukset _____	83
5.1.2	Karjalan tasavallan kuvaukset _____	85
5.2	Ohjelma-asiakirjojen venäjä-kuvaukset vuodesta 1997 eteenpäin _____	87
5.2.1	Pietari ja Leningradin alue _____	87

5.2.2	Karjalan tasavalta _____	89
5.3	Instituutiot ja organisaatiot maakunnallisissa ohjelma-asiakirjoissa _____	95
6	VERTAILUAINEISTON VENÄJÄ-KUVAUKSET _____	100
6.1	Kansalaiset _____	100
6.1.1	Kansalaiset ja demokratia _____	101
6.1.2	"Minä sinulle – sinä minulle" _____	105
6.1.3	Kansalaiset, arvot ja protesti _____	106
6.1.4	Kansalaiset, instituutiot ja organisaatiot _____	112
6.2	Talous _____	115
6.2.1	Talouden monet ongelmat _____	115
6.2.2	Talouden kehitysnäkymät _____	118
6.2.3	Oligarkit, onko heitä? _____	121
6.2.4	Talous, instituutiot ja organisaatiot _____	123
6.3	Vaalit ja puoluelaitos _____	126
6.3.1	Vaalivirukset _____	127
6.3.2	Vaalit, aatteet ja tieto _____	130
6.3.3	Puolueet ja ideologiat _____	132
6.3.4	Vaalit, puolueet ja institutionalismi _____	136
6.4	Julkinen hallinto _____	138
6.4.1	Vallanjako keskusvallan ja alueiden välillä _____	139
6.4.2	Presidentti ja presidentin apparaatti _____	145
6.4.3	Alueiden johtajat _____	151
6.4.4	Lainsäädäntövalta _____	159
6.4.5	Virkavalta _____	168
6.4.6	Paikallishallinto _____	172
6.4.7	Korruptio _____	175
6.4.8	Julkinen hallinto ja institutionalismi _____	178
6.5	Oikeuslaitos – tuomioistuimet _____	181
6.5.1	Muutospaineita ja vastarintaa _____	181
6.5.2	Tuomioistuimet ja institutionalismi _____	184
6.6	Tiedotusvälineet _____	186
6.6.1	Tiedotusvälineiden riippumattomuus _____	186
6.6.2	Tiedotusvälineet ja institutionalismi _____	190
6.7	Rikollisjärjestöt _____	192
6.7.1	Historia _____	192
6.7.2	Rikollisuuden toimintamuodot _____	193
6.7.3	Rikollisuuden syyt ja torjunta _____	197
6.7.4	Suomi ja Venäjän rikollisuus _____	198
6.7.5	Rikollisuus – instituutiot ja organisaatiot _____	199
6.8	Instituutiot ja organisaatiot _____	202
6.8.1	Viralliset instituutiot _____	202
6.8.2	Epäviralliset instituutiot _____	204
6.8.3	Organisaatiot _____	207
7	TULOKSET – KUVIEN VERTAILU JA SEURAUSTEN POHDINTAA _____	222
8	LOPPUPÄÄTELMÄT _____	228
	LÄHTEET _____	234
	Kirjallisuus, aikakauslehtiartikkelit ja alustukset _____	234

Lait, asetukset, hallituksen esitykset, komiteamietinnöt ja eu-säädökset ja - tiedonannot _____	244
(ML) Maakuntien liittojen materiaali _____	245
(SL) Sähköiset lähteet _____	246
Sanomalehtiartikkelit _____	249
(SPT) <i>The St. Petersburg Times</i> _____	249
(KS) <i>Karjalan Sanomat</i> _____	257
(ES) <i>Etelä-Saimaa</i> _____	259
LIITTEET _____	263

1 TUTKIMUSTEHTÄVÄN ASETTAMINEN

1.1 Muuttuva Venäjä-kuva

*"Käypä Venäjälle kuinka tahansa, se on aina naapurissa, emmekä voi suhtautua siihen välinpitämättömästi."*¹

Kaikille suomalaisille on muodostunut vuosien saatossa jonkinlainen kuva itäisestä naapurimaastamme. Joillakin tätä kuvaa värittävät muistot sodasta, evakkotaipaleista ja alueluovutuksista - toisille ehkä hämävät muistot matkoista Leningradiin ja Tallinaan. Bilateraali kauppa ja suuret rakennusurakat rajan pinnassa toivat kuvaan oman vivahteensa. Neuvostoliiton aikana kanssakäyminen tapahtui pitkälti virallisissa puitteissa.

Neuvostoliiton hajottua moni asia on kuitenkin muuttunut. Leningrad on vaihtanut nimensä Pietariksi, Tallinna on itsenäisen Viron pääkaupunki ja kauppaa Suomen ja Venäjän välillä käydään periaatteessa markkinatalouden ehdoin. Nämä ovat yksittäisiä esimerkkejä niistä institutionaalisista muutoksista, joita itäisessä naapurissamme on tapahtunut. Monet muut tekijät ovat muuttaneet ja muuttavat yhä edelleen venäläistä yhteiskuntaa ja kanssakäymistämme sen kanssa. Samanaikaisesti meidän suomalaisten on täytynyt muuttaa kuvaamme Venäjästä. Eikä meidän oma yhteiskuntamme ole pysynyt muuttumattomana, vaikka muutokset ovat olleetkin hallittavampia kuin Venäjällä.

Samoihin aikoihin kun Venäjällä alettiin muuttaa neuvostoajan institutionaalisia rakenteita, tapahtui Suomessa aluekehityksen hallintorakenteissa merkittäviä muutoksia. Kansallinen aluekehitysvastuu siirtyi maakuntien liitoille ja pian tämän jälkeen maakuntien liittojen tehtäväksi tuli myös vastata alueellisten EU-ohjelmien laadinnasta. Etenkin Suomen itäisissä maakunnissa Venäjää sivuavat tai siihen liittyvät alueelliset kehittämistoimet tulivat näin maakuntien vastuulle. Kuvan muodostaminen muuttuvasta Venäjästä muodostui siis varsin nopeasti ajankohtaiseksi maakuntien liitoille.

¹ Sorsa 7.12.1999.

Mielikuvamme Venäjästä määrittelee sen, miten suhtaudumme Venäjään. Venäjään enimmäkseen turistina tutustuvan yksittäisen kansalaisen Venäjä-kuva muodostuu useimmiten sen kummemmin pohtimatta ja faktoja hakematta. Mitä suuremmat panokset Venäjään liittyvään kanssakäymiseen kytkeytyvät, sitä merkittävämmäksi muodostuu Venäjä-kuvan tarve. Osa etenkin Suomen itäisten maakuntien hankkeista liittyy joko suoraan tai välillisesti Venäjään. Siten nämä maakunnat tarvitsevat toimintansa pohjaksi Venäjä-kuvan, joka määrittelee sen toimintaympäristön, jossa maakunnalliset toimijat toteuttavat Venäjää koskevia hankkeitaan. Tämä kuva tulee julki- seen tietoisuuteen ohjelma-asiakirjojen välityksellä. Ohjelma-asiakirjat ja sekä omalta osaltaan niistä välittyvä Venäjä-kuva luovat pohjan ohjelmatyölle.

Läheisen sijaintimme ja yhteisen historiamme vuoksi me suomalaiset saatamme luulla, että tunnemme Venäjän paremmin kuin muut kansat. Näin saattaa jossain määrin ollakin, mutta se ei silti poista Venäjä-tiedon tarpeellisuutta. Luukkanen toteaa Niinistön (14.2.2000) haastattelussa, että Suomella on Venäjän naapurisuus, mutta se ei vielä tee meitä asiantuntijoiksi². Venäläiset itsekään eivät tunne yhteiskuntaansa systeemin murtumisen jälkeen³. Tarvitsemme tietoa naapurimaastamme toimiaksemme sen kanssa.

1.2 Kanssakäymisen monipuolistuminen

Venäjän yhteiskunnalliseen muutokseen liittyen kanssakäymisen monipuolistuminen toi mukanaan uusia piirteitä. Suhteita on luotu ja jouduttu luomaan aivan uusien tahojen kanssa. Toimijoita on enemmän ja useammilla yhteiskunnan tasoilla kuin Neuvostoliiton aikaan.

Valtioiden välinen toiminta on moninaista kaupan edistämisestä rikollisuuden torjuntaan. Joillekin virkamiehille muodostui Neuvostoliiton aikana yhteyksiä sikäläisiin toimijoihin ja nämä yhteydet voivat helpottaa kanssakäymistä. Esimerkiksi tuliyhteistyöllä sekä rajavalvonnalla on pitkät perinteet, joita on hyödynnetty myös muuttuneessa tilanteessa. Toisaalta juuri rajamuodollisuuksiin liittyvät ongelmat ovat aiheuttaneet päänvaivaa monelle virkamiehelle sekä Suomessa että Venäjällä ja nousseet monesti uutisotsikoihin. Vaikka valtiollisella tasolla viranomaissuhteilla on pi-

² ES: Niinistö 14.2.2000, 8. Artikkelin perustuu Luukkanen Kotkan avoimessa yliopistossa pitämään luentoon Venäjän tilanteesta ja Tshetshenian sodan taustoista.

tempi käytännön pohja, joudutaan sielläkin kohtaamaan alati muuttuva Venäjä, mikä heijastuu käytännön toiminnassa uusina toimintatapoina.

Yrittäjien ja yritysten asemassa on tapahtunut merkittävämpi muutos. Neuvostoliiton aikana yritykset eivät voineet suoraan solmia kauppasuhteita, vaan kaupan käynti tapahtui kahdenvälisen kauppasopimusten välityksellä⁴. Neuvostoliiton hajottua tilanne muuttui radikaalisti. Yritystoiminta vapautui entisistä kahleistaan. Venäjän markkinoille lähti sekä onnenonkijoita että vakavasti liiketoimintaan suhtautuneita yrittäjiä. Tilanne rauhoittui 1990-luvun loppupuolella. Nopeita voittoja Venäjältä etsivät yritykset karsiutuivat, kun markkinat eivät osoittautuneetkaan oletetuksi kulta-kaivokseksi. Näin tapahtui myös monelle aidolle yrittäjälle. Liiketoiminta osoittautui Venäjän oloissa kannattamattomaksi. Toimintaympäristö ei ollut sellainen kuin lännessä eikä sellaiseksi myöskään muuttunut, kuten SUN Capital Partnessin varajohtaja Maxwell Asgari asian ilmaisi vuonna 1997:

*"Initially many of us came in thinking that we could change the behavior of Russian business and the Russian mentality. It took a long time for us ourselves to accept the fact that our set of ethics are not applicable here. Here you are not just really managing a company. You have to manage the entire region. You have to manage political figures in that region, from administration, from anti-monopoly, from property funds, from FSB, you have to manage the community. Because an enterprise here is very much a part of an integral economy of the region."*⁵

Tilanteeseen päteneekin venäläinen sananlasku, jonka mukaan omien sääntöjen kanssa ei mennä vieraaseen luostariin. Jäljelle jääneet yrittäjät luovivat eteenpäin venäläisen yhteiskunnan toimintaympäristössä lähinnä sopeutumalla venäläisen yhteiskunnan oloihin. Esimerkiksi siinä missä ruotsalainen Assi Domän AB ja suomalainen Karelia Trade Pakkasen (29.6.1999) mukaan polttivat näppinsä ostettuaan Karjalasta kokonaisia tehtaita, suomalaiset Aaltonen ja Profec Engineering Oy sekä ruotsalainen Connecto AB menestyivät teettämällä työt venäläisellä alihankkijalla⁶.

Tilanne on muuttunut myös paikallisten ja alueellisten toimijoiden kannalta tarkasteltuna. Monet kunnat näkivät rajan avautumisen mahdollisuutena oman taloutensa parantamiseen. Uusia rajanylityspaikkoja haluttiin avata, uusia yrityksiä houkutella kunnan alueelle juuri rajan läheisyyden takia ja yhteistyötä venäläisten paikallisyhteis-

³ ES: Luukko 1.9.1999, 5.

⁴ Ks. esim. Seppälä 1981.

⁵ SPT: Borisova 8. – 14.9.1997 Panel: Investment Is Worth the Risk.

⁶ ES: Pakkanen 29.6.1999, 13.

söjen kanssa lisätä. Ystävyysskuntatoiminnan kautta kunnat ovat pyrkineet lisäämään yhteistoimintaa mm. kunnallishallinnon, kulttuurielämän, vapaa-aikatoimen, asukkaiden, yritysten ja järjestöjen kesken. Esimerkiksi ystävyysskunta- ja kaupunkisuhteiden solmiminen Leningradin alueelle ja Karjalan tasavaltaan vilkastui 1990-luvun alkupuolella.⁷

Alueelliset toimijat ovat pyrkineet tukemaan alueensa kuntien toimenpiteitä sekä edistämään muutoinkin alueensa taloudellista kehitystä⁸. Virkamiestasolla ovat yhteyksiä venäläiseen osapuoleen lisänneet kotimainen lähialueyhteistyö⁹ - tosin enemmänkin valtiollisella tasolla, ohjelma-perustainen alueiden kehittäminen (erityisesti raja-alue-ohjelma)¹⁰ ja Interreg-ohjelmat. Näiden pohjalta on virinnyt hankkeita, joilla on suora tai välillinen yhteys Venäjään. Suomessa maakuntien merkitys aluekehitysviranomaisena on voimistunut. Alueellisella tasolla maakunnat ovat mukana monissa Venäjään liittyvissä kehittämissuunnitelmissa.

Tässä tutkimuksessa kiinnostuksen kohteena on maakunnallinen taso ja täsmällisenä tutkimuskohteena maakunnalliset ohjelma-asiakirjat. Maakuntatason valitsemisen perusteena on erityisesti edellä mainittu maakuntien aluekehitysvastuun lisääntyminen sekä se, että ohjelma-asiakirjojen laadinta kokoaa yhteen toimijoita monilta eri tahoilta, joten asiakirjat tuovat esille useiden toimijoiden Venäjä-kuvaa. Myös taloudellisesti arvioiden aihe vaikuttaa kiinnostavalta. Esimerkiksi ohjelmakauden 1995 – 99 aikana Kaakkois-Suomen Interreg II –ohjelman kokonaiskustannuksiksi arvioitiin 40 miljoonaa euroa, josta EU:n rahoitus oli 9,4 ja kansallinen julkinen rahoitus 15 miljoonaa euroa¹¹. Vastaavasti Karjala Interreg –alueelle varattiin EU-rahoitusta 13,5 ja kotimaista julkista rahoitusta 13,5 miljoonaa euroa¹². Tämän lisäksi aiheen tekee kiinnostavaksi Venäjän muuttunut ja muuttuva tilanne sekä aiheesta tehdyn tutkimuksen puute.

Maakunnalliset ohjelma-asiakirjat luovat pohjan päätöksenteolle. Ne tuovat esille sen, millaisessa toimintaympäristössä maakunnallisia hankkeita toteutetaan. Venäjää koskevien hankkeiden pohjaksi maakunnalliset toimijat tarvitsevat kuvauksen Venäjästä toimintaympäristönä eli Venäjä-kuvan. Tutkimuksen tarkoituksena on sel-

⁷ ML: Kaakkois-Suomen Interreg II, 21.

⁸ Vrt. Etelä-Suomi – Pietari –kehittämisyöhyke 1997, 4.

⁹ Ks. Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välinen sopimus yhteistyöstä Murmanskin alueella, Karjalan tasavallassa, Pietarissa ja Leningradin alueella. 20.01.1992.

¹⁰ Ks. L alueiden kehittämisestä 10.12.1993/1135 ja A alueiden kehittämisestä 17.12.1993/1315.

¹¹ ML: Kaakkois-Suomen Interreg II, 44.

¹² ML: Interreg II Karjala, 40.

vittää, millainen on maakunnallisista ohjelma-asiakirjoista välittyvä Venäjä-kuva. Tarkoitus ei ole kuitenkaan tuoda tätä kuvaa esille ainoastaan ohjelma-asiakirjojen välityksellä. Jotta meillä olisi vertailupohjaa ohjelma-asiakirjojen Venäjä-kuvalle, tarkastellaan sitä suhteessa siihen kuvaan, joka välittyy kolmen sanomalehden ja aikaisemman tutkimustiedon kautta. Lisäksi tutkimuksessa otetaan kantaa siihen, mitä vaikutuksia esille tulleella Venäjä-kuvalla on eri maakunnallisille toimijoille.

1.3 Tutkimuskohteena raja-alueet

Rajojen muutos

Tässä tutkimuksessa mielenkiinnon kohteena ovat Interreg Karjala – ja Kaakkois-Suomen Interreg alueiden ohjelma-asiakirjojen Venäjä-kuvat. Siten tarkastelu painottuu maantieteellisesti pääasiassa Venäjän ja Suomen väliseen rajaan sekä näiden maiden raja-alueisiin. Osa aineistosta käsittelee muitakin kuin pelkästään raja-alueisiin liittyviä asioita. Tämä johtuu siitä, että raja-alueet ovat osa laajempaa kokonaisuutta.

Rajojen rooli on erityisesti globalisaation ja alueellisen integraation vuoksi muuttunut. Suomen ja Venäjän välinen rajakaan ei ole enää samanlainen kuin esimerkiksi parikymmentä vuotta sitten. Raja kanssakäymisen esteenä on madaltunut tai ainakin sen uskotaan madaltuneen.

Perinteisesti pidämme rajoja annettuina itsestäänselvyyksinä pohtimatta niiden syntyä ja merkitystä. Rajoja on pidetty vakaina elementteinä. Rajat kuitenkin syntyvät ja muuttuvat ja erottavat hyvinkin erilaisia alueita sekä alueilla asuvia ihmisiä toisistaan. Rajoihin voidaan liittää lisäksi monenlaisia määreitä¹³. Aiemmin rajojen muutoksen nähtiin tapahtuvan lähinnä konfliktien seurauksena. Rajoja ei kuitenkaan enää nähdä yhtä muuttumattomina. Kun vielä toisen maailmansodan päättymisen ja Euroopan integraatioprosessin alkamisen välisenä aikana Euroopan rajat olivat harvinaisen vakaita, ovat rajat parin viime vuosikymmenen aikana muuttaneet sekä merkitystään että sijaintiaan. Uusia rajoja on muodostunut ja entisiä poistettu sekä rauhanomaisesti että sotien seurauksena.¹⁴

¹³ Esim. sisä- tai ulkoraja, uskonnollinen, kulttuurinen raja, heimoraja, avoin tai suljettu raja.

¹⁴ Ks. Eskelinen 2000, 138.

Rajat liittyvät instituutioiden muodostumiseen. Paasin (2000, 88) mukaan rajat ovat sosiaalisia, poliittisia ja taloudellisia rakennelmia, jotka kehittyvät ajan kuluessa ja ilmenevät niistä käydyssä keskustelussa. Rajat vaikuttavat siihen, kuinka käyttäydymme eri tilanteissa ja kuinka hahmotamme meitä ympäröiviä paikkoja, alueita ja rajoja. Alueellisten yksiköiden muodostuminen ja sitä kautta rajojen muodostuminen on jatkuva prosessi, jossa alueesta tulee vakiintunut kokonaisuus, joka identifioidaan poliittisesti, taloudellisesti, kulttuurisesti ja hallinnollisesti institutionaalistuneissa käytännöissä ja sosiaalisessa tietoisuudessa ja jossa alue ja rajat jatkuvasti uusiutuvat.¹⁵

Globalisaatioon liittyvien prosessien seurauksena taloudelliset, poliittiset ja kulttuuriset yhteydet rajojen yli ovat lisääntyneet. Erilaiset "virrat" (tieto, raha, tavarat, ihmiset) madaltavat rajoja ja murtavat niiden merkitystä. Kehityksen nähdään johtavan lopulta siihen, että rajat vakaina fyysisinä elementteinä katoavat, kun rajojen tehtävät ja merkitykset muuttuvat. Rajan merkitystä alueita erottavana tekijänä vähentää se, että esimerkiksi ekologiset ongelmat eivät pysy rajojen sisällä.¹⁶

Rajojen poistuminen nähdään siirtymisenä postmoderniin yhteiskuntaan, jossa modernit järjestys- ja valtarakenteet murenevat ja ennen kaikkea valtio menettää valtasemansa. Jukarainen (1999) pitää kuitenkin EU:ta melko modernina rakennelmana, koska se on valtioiden välinen järjestelmä, joka pyrkii kaikkialla yhteiseen ja yhtenäiseen eurooppalaiseen identiteettiin. Hänen mielestään eurooppalaiseen regionalismiin liittykin jäänteitä modernismista. Postmodernistisen ajattelun keskeisimpänä antina Jukarainen pitääkin kompleksisuuden, kontingenttisuuden¹⁷ ja suhteellisuuden tunnistamista sekä halu luopua modernismiin liittyvästä uskomuksesta, jonka mukaan asiat ovat kontrolloitavissa ja ennustettavissa¹⁸. Spatialisuuteen liitettyä tämä merkitsee sen, miten ymmärrämme 'rajan', rekonstruoinnista. Emme voi nähdä rajaa enää selvänä, erottavana viivana, vaan ennemminkin sumeana vaihdon vyöhykkeenä, jolla

¹⁵ Paasi 2000, 88. Ks. myös Eskelinen 2000, 138.

¹⁶ Paasi 1999, 16 – 18 ja Paasi 2000, 85 – 87.

¹⁷ Kontingenttisuus liittyy modaalifilosofiaan. Modaliteetteja ovat mahdollisuuden, mahdottomuuden, välttämättömyyden ja kontingenssin käsitteet. Ne liittyvät toisiinsa formaaliselta kannalta yksinkertaisesti. Kun jokin on mahdollista, tarkoitetaan samalla, ettei se ole välttämätöntä. Kun jokin taas on välttämätöntä, se ei ole mahdollista, ellei se esiinny. Asiantilaa sanotaan kontingentiksi, jos ei ole välttämätöntä, että se esiintyy, eikä ole välttämätöntä, että se ei esiinny. Toisin sanoen on mahdollista, että se esiintyy, ja on mahdollista, että se ei esiinny. Kontingenttisuuteen liittyy ajatus sattumasta tai satunnaisuudesta, sellaisesta, mikä voi olla toisinkin. Kontingenttisuuden tuominen tieteelliseen ajatteluun mahdollisuutena, merkitsee satunnaisuuden ottamista huomioon. Ei olla enää selvillä siitä, mitkä tekijät välttämättä vaikuttavat. (Koskiahho 1990, 91-92).

¹⁸ Ks. aiheesta enemmän luku 2.1.

ei ole selviä rajoja. Jukarainenkin pitää rajojen poistamista kuitenkin ongelmallisena, koska on vaikeaa sovittaa yhteen pyrkimykset säilyttää omat piirteensä (erilaisuutensa muista) ja halu maksimaaliseen avoimuuteen.¹⁹

Toisaalla tieteellisessä tutkimuksessa ollaankin sitä mieltä, että valtioiden väliset rajat tulevat säilymään jatkossakin. Valtiot säilyvät suvereenina, koska ne kuitenkin valvovat rajojaan ja edustavat alueellaan asuvia kansalaisia. Valtioiden ei tämän käsityksen mukaan uskota katoavan alueellisina yksikköinä, niiden tehtävät vain muuttuvat. Paasi (1999) muistuttaa myös siitä, että vaikka rajat ylittävä kanssakäyminen on lisääntynyt, on myös valtioiden interventio kaikilla yhteiskunnallisen elämän alueilla kasvanut. Yhteiskunnan kasvaneen kompleksisuuden vuoksi tarvitaan valtioita. Paasin mukaan voidaankin väittää, että vaikka rajat tulevat avoimemmiksi, kansalliset ja paikalliset kulttuuriperinteet ja taloudelliset toimintatavat muokkaavat sitä, miten rajan avautuminen käytännössä tapahtuu ja ilmenee. Toisaalta kun vanhat rajat menettävät merkitystään, uusia muodostuu. Nationalismi, etnoregionalismi, siirtolaisuus ja pakolaisuus luovat paineita uusien rajojen muodostamiseksi.²⁰

Paasi (1999) tarkastelee myös rajojen roolin tieteellisessä keskustelussa tapahtunutta muutosta. Paasin mukaan raja-alue tutkimus on lisääntynyt, vaikka väitetään, että rajojen merkitys on vähentynyt. Yhtenä syynä tähän Paasi näkee aiemmin valinnee idän ja lännen välisen dikotomian hämärtyminen. Kansallista identiteettiä ei enää voida hakea vastakkainasettelusta itään ja länteen. Ei ole enää olemassa selkeästi 'meitä' ja 'heitä'. Toisena syynä tutkimuksen lisääntymiseen voidaan pitää etnisten ryhmien vaatimuksia omaan alueeseensa. Myös tavaroiden, aatteiden, pääoman ja ihmisten lisääntynyt rajaliikenne ja siihen liittyvät turvallisuusriskit lisäävät tutkimuksen tarvetta.²¹ Siten rajojen merkitysten muutokset ja toisaalta rajojen lisääntyminen eivät voi olla näkymättä rajoista tehtävän tutkimuksen määrässä.²²

Raja erottavana ja toimintaa rajoittavana tekijänä

Alanen ja Eskelinen (2000) tarkastelevat rajojen vaikutusta taloudelliseen toimintaan. Heidän mukaansa rajat ovat ensinnäkin taloudellisen kanssakäymisen esteitä. Raja

¹⁹ Jukarainen 1999, 57 – 68 Paasi 1999, 16 – 21.

²⁰ Paasi 1999, 15 – 21 ja.

²¹ Paasi 1999, 15.

²² Ks. myös Schack 2000, 202.

nostaa kanssakäymisen kustannuksia.²³ Rajan aiheuttamista lisäkustannuksista seuraa, että taloudellisen kanssakäymisen volyyymi pyrkii olemaan alempi rajan ylittävässä kanssakäymisessä kuin valtion sisällä tapahtuvassa vastaavassa toiminnassa. Toiseksi rajoja käytetään eräänlaisina suodattimina säänneltäessä taloudellisia toimia valtiolisten hallintoalueiden välillä. Kolmanneksi raja-alueet muodostavat toimintakenttiä taloudelliselle yhdentymiselle ja yhteistyölle.²⁴ Suomen ja Venäjän välinen raja on vaikuttanut raja-alueisiin kaikilla edellä mainituilla tavoilla. Se on rajoittunut ja estänyt kanssakäymistä.

Myös Zimine (2002) pohtii rajan merkitystä erottavana tekijänä. Hän toteaa, että huolimatta Venäjän talouden liberalisoimisesta raja on pysynyt erottavana tekijänä maiden välillä etenkin taloudellisessa mielessä. Tähän ovat Ziminen mielestä syynä mm. Venäjän tullimääräykset ja –käytännöt, korruptio, puutteellinen infrastruktuuri ja valtion vientiin kohdistama verotus.²⁵

Hallinnon ja talouden välinen kehitys rajan erottamien alueiden välillä saattaa olla hyvin erilaista, jolloin raja-alueista tulee epäsymmetrisiä. Alanen ja Eskelinen (2000) toteavat, että rajoja koskevat säännökset voivat olla epäsymmetrisiä, jolloin esimerkiksi liikkuvuus maasta A maahan B on rajoitetumpaa kuin maasta B maahan A (esimerkkinä USA:n ja Meksikon raja). Toisessa epäsymmetrian muodossa raja erottaa naapurimaita, joiden taloudellisessa kehityksessä, fyysisessä ja sosiaalisessa infrastruktuurissa sekä eri kulttuuritekijöissä on huomattavia eroja. Tämän voi havaita erityisesti Suomen ja Venäjän välisellä rajalla. Suomen ja Venäjän välillä erilliset kehityshistoriat ja 70 vuoden ajan suljettuna ollut raja ovat pääsyitä siihen, miksi rajan eri puolilla sijaitsevat alueet poikkeavat toisistaan sekä taloudellisessa mielessä että monissa muissa suhteissa. Alanen ja Eskelinen arvioivat, että kolmannes nykyisestä taloudellisesta eroavaisuudesta juontaa juurensa suuriruhtinaskunnan ajoista, kolmannes Neuvostoliiton aikakaudelta ja viimeinen kolmannes 1990-luvun talouskriisistä Venäjällä. Tällä on vaikutuksia raja-alueen taloudellisen vaihdon volyyymiin ja rakentamiseen sekä yhteistyön muotoihin.²⁶

EU:n integraatioprosessin myötä rajojen vaikutusta kanssakäymiseen ja raja-alueiden välisiä eroja on pyritty vähentämään erityisesti EU:n sisärajojen osalta. Ta-

²³ Ks. esim. van Houtum 2000, 59 – 62.

²⁴ Alanen & Eskelinen 2000, 55.

²⁵ Zimine 2002, 65.

²⁶ Alanen ja Eskelinen 2000, 55 – 61.

voitteena on ollut madaltaa EU:n rajoja²⁷. Tavoitetta on pyritty käytännössä edistämään mm. Interreg-yhteisöaloitteiden avulla. Euregioita²⁸ on muodostettu helpottamaan käytännön yhteistyöongelmien ratkaisua. Myös EU:n ulkorajoilla sijaitsevia alueita on haluttu auttaa selviytymään kehitysongelmistaan. Näin on tapahtunut myös Suomen ja Venäjän välisellä rajalla. Suomen puolella Interreg-ohjelmien ja Venäjän puolella Tacis-ohjelmien kautta Euroopan Unioni on kohdistanut varoja raja-alueiden kehittämiseen ja yhteistyömahdollisuuksien luomiseen²⁹. Interreg Karjala –ohjelma-alueella on perustettu Euregio Karelia, jonka avulla on pyritty parantamaan koordinaatiota Karjalan tasavallan puolella toteutettavan Tacis-ohjelman kanssa. Suomen valtion harjoittaman lähialueyhteistyön sekä kansallisen aluepolitiikan tavoitteena on raja-alueiden kehittäminen³⁰.

Suomen ja Venäjän välinen raja

Suomen ja Venäjän rajaan ja rajan erottamiin alueisiin on kohdistunut pelkästään viimeksi kuluneen sadan vuoden aikana paljon muutospaineita³¹. Itsenäistymisen jälkeen Suomessa pyrittiin turvaamaan rajat. Rajoja käytettiin valtion alueen vahvistamiseen ja legitimoimiseen³². Tällaisella rajalla oli negatiivinen vaikutus raja-alueiden kanssakäymisen kehittämiseen³³. Myöhemmin Suomessa korostettiin puolueettomuutta. Käytännössä suhteita rakennettiin sekä itään että länteen. Suomi solmi Neuvostoliiton kanssa YYA-sopimuksen ja toimi toisaalta esimerkiksi Pohjoismaiden Neuvostossa.³⁴

Venäjällä ja Suomessa harjoitettu politiikka ei edesauttanut alueiden välistä toimintaa. Kanssakäyminen tapahtui kahdenvälisten sopimusten puitteissa eikä raja-alueilla ollut näissä sopimuksissa erityistä roolia. Kun vielä otetaan huomioon se, että toisen maailmansodan jälkeen Suomen Venäjälle luovuttamilta alueilta evakuoitiin yli 400 000 asukasta, jotka korvattiin Neuvostoliiton eri alueilta tulleilta asukkailla, kanssakäymisen historiallinen perusta rikkoutui. Raja oli selkeästi alueita erottava tekijä.³⁵ Neuvostoliiton hajoaminen ja sitä seurannut kanssakäymisen helpottuminen vaikutti-

²⁷ Ks. van Houtum 2000, 63 – 64.

²⁸ Ks. esim. Scott 2000 ja Cronberg 2000.

²⁹ Ks. Eskelinen 2000, 144.

³⁰ Ks. lähialueyhteistyöstä ja aluepolitiikasta luku 4.1.

³¹ Ks. rajaan liittyvästä historiasta esim. Katajala 1997, Vihola 1995, Pihkala 1995, Klinge 2001 ja Bazegski & Laine 2000.

³² Ks. myös Cronberg 2000, 177.

³³ Ks. Eskelinen, Haapanen & Druzhinin 1999, 330.

³⁴ Paasi 2000, 89 – 92. Ks. Joenniemi 2000b, 115.

vat omalta osaltaan maiden väliseen rajaan madaltaen kanssakäymisen kynnystä. Institutionaalisen muutoksen myötä suljetusta rajasta tuli avoimempi.

Aiemmin raja toimi idän ja lännen erottajana ja erotti hallintorakenteiltaan hyvin erilaiset valtiot toisistaan. Samalla raja toimi erilaisten virtojen suodattimina. Nyt raja on EU:n ulkoraja, joka erottaa yhteiskuntakehitykseltään hyvin erilaiset alueet toisistaan. Yhä edelleen raja erottaa alueita ja toimii suodattimena, mutta kanssakäyminen valtioiden, alueiden ja ihmisten välillä on lisääntynyt. Yhteistyötä alueiden kesken on pyritty lisäämään.

Suomen kannalta kysymykset Pohjoisesta ulottuvuudesta, Venäjän ja Suomen raja-alueopimuksesta sekä liittymisestä EU:hun, NATO:on ja EMU:un ovat omalta osaltaan heijastuneet rajan roolista käytyyn keskusteluun. Rajan yli tapahtuvaan kanssakäymiseen liittyy sekä taloudellisia että valtion turvallisuuteen liittyviä tekijöitä, joista jotkut voivat käytännössä olla ristiriidassa keskenään. Esimerkiksi Suomen EU-jäsenyys on tuonut mukanaan tarpeen valvoa EU:n ulkorajaa, mutta toisaalta EU:ssa halutaan tuoda Venäjä mukaan eurooppalaiseen kanssakäymiseen. Taustalla ovat sekä taloudelliset (Venäjän energiavarat) että turvallisuuteen liittyvät tekijät (Venäjän sotilaallinen uhka, rikollisuus ja ympäristöriskit). Ongelmia kanssakäymiselle aiheuttavat myös maiden välillä vallitseva elintasoero sekä asenteisiin liittyvät tekijät.³⁶ Se, missä määrin raja erityisesti Venäjän ja muun maailman välillä tulee säilymään, kiinnostaa monia tutkijoita, mutta on vielä hämärän peitossa³⁷.

Siten vaikka Suomen ja Venäjän välinen raja on ollut rajaviivana vakaa vuodesta 1944 lähtien, on rajaan kohdistunut muutospaineita, joista osa on konkretisoitunut näkyviksi muutoksiksi. Muun muassa rajaan liittyviä päätöksiä tehdään sekä paikallisella, alueellisella, kansallisella että ylikansallisella tasolla. Valtioiden merkitys rajaan liittyvissä asioissa on vähentynyt eikä raja jaa alueita enää samalla tavalla kuin ennen.³⁸ Alueita erottavat tekijät ovat kuitenkin yhä edelleen merkittäviä.³⁹

Suomen ja Venäjän väliseen rajaan kohdistuu sekä alueiden välistä kanssakäymistä edistäviä että haittaavia pyrkimyksiä. Sekä EU:n harjoittama että kansallinen aluepolitiikka pyrkivät alueiden välisten erojen tasoittamiseen. Tämä koskee myös raja-alueita. Vastuuta kehittämisestä on annettu yhä enemmän alueelliselle tasolle.

³⁵ Eskelinen ym. 1999, 330 – 332 ja Eskelinen 2000, 141.

³⁶ Paasi 2000, 92 – 98.

³⁷ Ks. esim. Joenniemi 2000a, 169 – 171.

³⁸ Ks. Medvedev 1999, 53 – 54 ja Eskelinen 2000, 137.

³⁹ Ks. yhdistävistä ja erottavista tekijöistä esim. Eskelinen & Jukarainen 2000.

Toisaalta se pyrkimys, mikä Euroopan Unionin sisällä on sisärajojen madaltamisen suhteen, ei päde ulkorajoihin⁴⁰. Ulkorajoja pyritään turvaamaan ja ne pysyvät tavalla tai toisella erilaisten virtojen suodattimina⁴¹. Tälle taas muodostaa vastakohtan se, että Venäjä halutaan ottaa mukaan eurooppalaiseen kehitykseen. Alueellisella tasolla kanssakäymisen tulisi lähteä kulloinkin kyseessä olevien alueiden omista tarpeista. Tähän tietysti pyritäänkin, mutta aluetta laajemmat kokonaisuudet ja historialliset tekijät eivät voi olla vaikuttamatta harjoitettavaan alueiden kehittämiseen. Kun raja-alueet ovat vielä harvaanasuttuja ja siten etäisyydet toimijoiden välillä pitkiä, kanssakäymisen edistäminen on vaikea tehtävä⁴². Alueiden kehittämisestä vastuussa olevat maakunnat ovat raja-alueilla siis monien muutospaineiden kohteena.

1.4 Monitieteisyys tutkimuksen lähestymistapana

Venäjää pidetään kompleksisena yhteiskuntana. Maa on laaja, monikulttuurinen ja rakenteiltaan vielä pitkälti läpinäkymätön, mikä ilmenee muun muassa lainsäädännön keskeneräisyytenä ja hallinnon rakenteiden hämäryytenä. Kompleksisuuden analysointi asettaa Venäjä-tutkijat haasteelliseen tilanteeseen.

Usein tätä haastetta pyritään välttämään yksinkertaistamalla asioita, mikä tutkimuksen tekemisessä tarkoittaa sitä, että kokonaisuuksia pilkotaan osiinsa. Kohdetta lähestytään yhden tieteenalan kannalta. Tämä yksinkertaistaminen on luonnollista, mutta pitkälle vietyinä myös vaarallista. Käytännössä meidän kuitenkin täytyy toimia kompleksisessa maailmassa. Tämä ei tarkoita sitä, etteivätkö tieteenalakohtaiset, rajatut tutkimukset olisi tarpeellisia. Niiden avulla päästään yksityiskohtaisempiin tuloksiin kuin monitieteellisyteen pyrkivillä kompleksisuuden huomioon ottavilla tutkimuksilla. Kuitenkin on tarpeellista ja välttämätöntä välillä koota nämä tieteenalojen "sirpaleet", jotta kokonaisuus ei hautautuisi yksityiskohtien alle.

Tutkimuksessa kompleksisuuden huomioon ottaminen ei tarkoita sitä, että etsittäisiin kaikki tieto tutkittavasta kohteesta, mikä luonnollisesti olisikin mahdoton tehtävä. Pyrkiminen kohti kompleksisuutta tarkoittaa pyrkimistä kohti monitahoisuutta, jolloin otetaan huomioon ilmiön eri ulottuvuuksia. Miten sitten vastata tähän kompleksisuuden ongelmaan? Tässä tutkimuksessa välineenä käytetään instituutioihin ja

⁴⁰ Vrt. Eskelinen 2000, 139.

⁴¹ Poikkeuksena tästä jäsenmaiksi pyrkivät valtiot.

organisaatioihin perustuvaa teoriaa, joka tunnetaan pääasiassa taloushistorian tutkimuksen apuvälineenä. Institutionaalisen teorian periaatteita ja yksittäisiä teesejä sovelletaan muuttuvan yhteiskunnan tutkimukseen. Kompleksisen yhteiskunnan ulottuvuuksia tarkastellaan Douglass C. Northin institutionaalisen talousteorian käsitteiden avulla. Tutkimuksen kannalta keskeisiä käsitteitä ovat instituutiot, organisaatiot ja institutionaalinen muutos. Tutkimuksessa näitä käsitteitä käytetään Venäjä-kuvan tunnistamisen välineenä. Tutkimus on pääasiallisesti laadullista.

1.5 Aikaisempi tutkimus

Suomalaisten kiinnostuksen kohteet Venäjä-tutkimuksessa ovat maantieteellisesti tarkastellen keskittyneet lähialueisiin eli Karjalan tasavaltaan, Pietariin ja Viipuriin ympäristöineen. Osassa alueisiin liittyvistä tutkimuksista on pyritty monitieteellisyyteen.

Institutionaalista talousteoriaa ovat Suomessa tutkimuksissaan käyttäneet Riitta Kosonen ja Asta Salmi (1999) sekä Jari Eloranta, Juha-Antti Lamberg, Jari Ojala, Piia Vuorela ja Mika Kallioinen (1997). Näissä tutkimuksissa käsittely painottuu luonnollisesti taloudellisiin tekijöihin. Timosen (2000) *Corporate Governance: Instituutiot ja lainsäädännön merkitys* hyödyntää myös institutionaalista talousteoriaa, mutta lähinnä oikeus- ja taloustieteellisistä näkökulmista.

Maakunnallisia ohjelma-asiakirjoja on arvioitu niiden ennakoarvioinneissa ja seurantaraporteissa. Tällöin keskeisenä tarkastelun kriteerinä on ollut hankkeiden toteutuminen verrattuna asetettuihin tavoitteisiin.

Popularistinen tietokirjallisuus tarjoaa usein laaja-alaisen kuvan tarkasteltavasta kohteesta. Tästä ovat esimerkkinä Kuorsalon (aik. Sailas), Susiluodon ja Valkosen teokset *Venäjä – jättiläinen tuuliajolla* (1996) ja *Rosvokapitalismin haaksirikko* (1999) sekä Susiluodon *Pieni Karjalakirja* (1999) ja *Pieni Pietarikirja* (2000). Nämä teokset saavuttavat joiltain osin yhteiskunnan ulottuvuuksia yhdistelevän tason, mutta ovat pääosin kirjoittajiensa analyysia yhteiskunnan yksittäisistä teemoista. Kyseiseen kirjallisuuteen kuuluvana voidaan mainita esimerkiksi Inna Rogatshin *Särjetty sukupolvi* (1991) ja Antti Karppisen *Venäjän aatetta etsimässä* (1999). Rogatshin teos kuvaa varsin laajasti, mutta myös melko subjektiivisesti muutoksen ongelmallisuutta kansalaisten kannalta. Karppisen teos taas tukeutuu sanomalehtiaineistoon, jonka pe-

⁴² Eskelinen 2000, 147.

rusteella kuvataan Venäjän yhteiskunnallista muutosta kronologisesti keskittyen Venäjän aatteen etsintään.

Suomessa lähialueiden tutkimus on keskittynyt Aleksanteri-instituutin lisäksi varsinkin Joensuun yliopiston Karjalan tutkimuslaitokseen sekä Lapin yliopistoon. Myös Helsingin kauppakorkeakoulun Venäjän ja Baltian keskuksessa tehdään alan tutkimustyötä. Lähialueiden tutkimuksessa on painopiste ollut pääasiassa kirjallisuuteen, kieleen ja historiaan liittyvissä tutkimuksissa. Venäjän nyky-yhteiskuntaa ja taloutta koskevan tutkimuksen määrää pidetään kuitenkin vähäisenä. Karjalan liiton lähialueseminaarissa Imatralla koolla olleet suomalaistutkijat pitivätkin tärkeänä nykyaikaa koskevia yhteiskunnan ja talouden kehittymistä kartoittavia sekä ympäristökysymyksiä käsitteleviä projekteja.⁴³

Tätä tutkimusta vastaavaa tutkimusta, jossa käsiteltäisiin maakuntien liittojen Venäjä-kuvaa, ei ole aiemmin tehty. Tähän lienee osittain syynä se, että maakuntien asema alueellisina kehittäjinä on varsin tuore. Ulkomaisen tutkimuksen puuttuminen taas selittyy sillä, että Suomen asema Venäjän suhteen on ainutlaatuinen. Suomi on ainoa EU-maa, jolla on yhteistä rajaa Venäjän kanssa. Muiden Euroopan Venäjään rajoittuvien maiden tilanne on taas sikäli poikkeava verrattuna Suomeen, että ne ovat olleet alisteisia Neuvostoliitolle ja siten niiden nykypäivää sävyttää tämän suhteen jälkeensä jättämät ongelmat. Lisäksi näiden maiden yhteiskunnalliset olot poikkeavat paljon Suomen oloista.⁴⁴

1.6 Tutkimustehtävä ja rajaukset

Keskeiset kysymykset, joihin haetaan vastausta:

- millainen on maakuntien liittojen ohjelmissaan välittämä käsitys/kuva Venäjästä instituutioiden ja organisaatioiden kannalta tarkasteltuna ja miten tämä kuva on muuttunut?
- millainen on kahden Venäjällä ilmestyvän sanomalehden, suomalaisen sanomalehden ja aikaisemman Venäjä-tutkimuksen (=vertailuaineiston)

⁴³ ES: Soikkeli 11.4.2001, 11.

⁴⁴ Ks. myös Suomen Venäjä-osaaminen 1996. Muissa maissa tehdystä tutkimuksesta katso esim. Social Science in Eastern Europe 2000 ja raja-alue tutkimuksesta ks. luku 1.3.

välittämä käsitys/kuva Venäjästä instituutioiden ja organisaatioiden kannalta tarkasteltuna?

- miten maakuntien liittojen ohjelma-asiakirjojen välittämä Venäjä-kuva vastaa vertailuaineiston välittämää Venäjä-kuvaa?
- mitä vaikutuksia esille tulleella Venäjä-kuvalla on nimenomaan maakunnallisille toimijoille ja sidosryhmille?

Tutkimuksessa tarkastellaan Karjalan ja Kaakkois-Suomen Interreg-alueiden maakunnallisia ohjelma-asiakirjoja. Venäjän puolella tarkastelu keskittyy Karjalan tasavaltaan, Pietarin kaupunkiin ja sitä ympäröivään Leningradin alueeseen. Murmankin alue jätetään tämän tutkimuksen ulkopuolelle, koska se eroaa niin paljon tutkimukseen mukaan otettavista alueista.

Maakunnalliset ohjelma-asiakirjat tuovat esille aluepolitiikan tavoitteet ja strategiat ja luovat siten pohjan päätöksenteolle. Maakunta tai muu ohjelmassa määritelty alue eri sidosryhmineen sitoutuu viemään ohjelma-asiakirjassa esitettyjä yhteisiä tavoitteita eteenpäin. Asiakirjat ovat ensisijainen väline selvittäessä, miten hankkeet soveltuvat ohjelman piiriin, mitkä ovat ohjelman tavoitteet sekä miten nämä tavoitteet toteutuvat. Oleellisena osana näiden hankkeiden ja tavoitteiden toteutumisen arvioimisessa on toimintaympäristön esille tuominen.

Toimintaympäristö vaikuttaa ohjelman ja sitä kautta myös hankkeiden toteutumiseen. Toisaalta ohjelmalla pyritään eri hankkeiden avulla vaikuttamaan toimintaympäristöön. Tämän takia toimintaympäristön kuvaaminen ohjelma-asiakirjoissa on tärkeää. Etenkin Venäjään rajoittuvissa maakunnissa Venäjä on osa toimintaympäristöä. Tämä pätee siinäkin tapauksessa, että toimenpiteet eivät suoraan kohdistu Venäjään esimerkiksi suorina investointeina. Myös välillisesti Venäjään liittyvien toimenpiteiden toteutumiseen vaikuttavat Venäjään liittyvät tekijät.

Pelkkien ohjelma-asiakirjojen Venäjä-kuvan esille tuominen ei kuitenkaan valaise todellisuutta kuin yhdestä eli maakunnallisten toimijoiden näkökulmasta. Tarviin vertailukuva, jonka avulla voidaan tarkastella maakunnallisten ohjelma-asiakirjojen Venäjä-kuvan ulottuvuuksia. Vertailuaineisto on pyritty rakentamaan siten, että se tuo esille Venäjä-kuvan, joka on mahdollisimman lähellä raja-alueiden todellisuutta ja edustaa muiden kuin maakunnallisten toimijoiden kuvaa.

1.7 Kuva käsitteenä

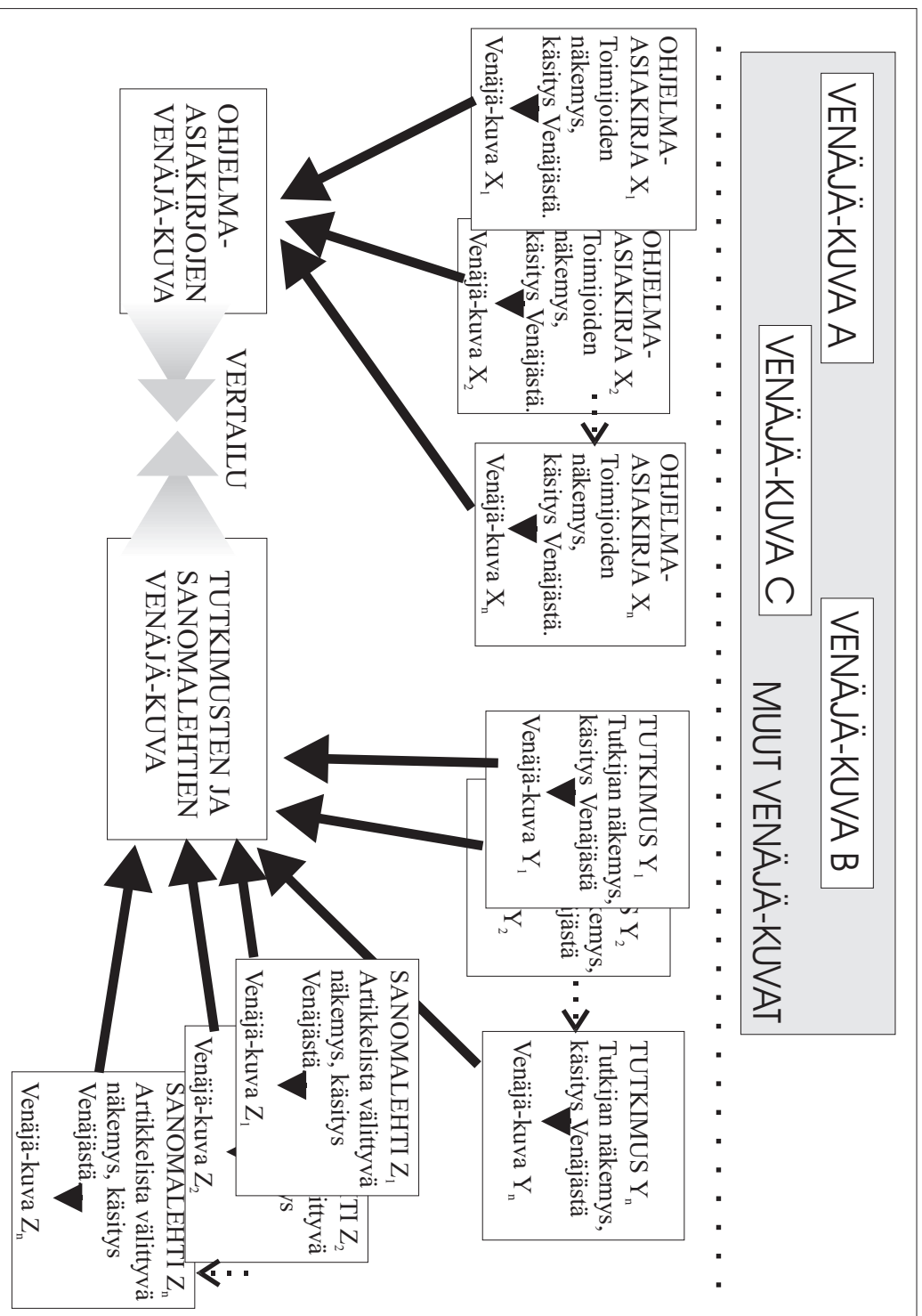
Tutkimuksen tehtävänä on tuoda esille Venäjä-kuvaa. Mitä kuvalla sitten tarkoitetaan tässä yhteydessä? Uusi Suomen kielen sanakirja⁴⁵ määrittelee kuvan mm. vaikutukseksi tai käsitykseksi. Näistä käsitys määritellään samassa teoksessa kuvitelmaksiksi, näkemykseksi tai mielipiteeksi⁴⁶. Kuva käsitteenä määritellään tässä yhteydessä nimenomaan jonkun käsitykseksi tai näkemykseksi jostakin asiasta. Venäjä-kuva on kulloinkin kyseessä olevan toimijan käsitys tai näkemys Venäjästä.

Vaikka tutkimuksessa puhutaan kahdesta Venäjä-kuvasta – ensinnäkin maakunnallisten ohjelma-asiakirjojen ja toiseksi vertailuaineiston muodostamasta kuvasta, muodostuvat nämäkin kuvat useista eri kuvista. Kuten ohjelma-asiakirjat ovat muodostuneet useiden toimijoiden – eri toimijoilla on todennäköisesti erilaiset kuvat Venäjästä - mielipiteiden pohjalta, ovat tämän tutkimuksen Venäjä-kuvatkin koosteita useista eri Venäjä-kuvista. Maakunnalliset toimijat muodostavat omat Venäjä-kuvansa, jotka välittyvät ohjelma-asiakirjojen kautta. Tutkimuksessa nämä eri asiakirjojen kuvat yhdistetään maakunnallisten ohjelma-asiakirjojen Venäjä-kuvaksi. Vertailuaineiston Venäjä-kuvan muodostajina ovat pääasiassa toimittajat ja tutkijat, joiden Venäjä-kuva tulee ilmi sanomalehtiartikkeleiden ja aikaisemman tutkimustiedon välityksellä.

Tässä tutkimuksessa voidaan puhua kolmesta pääasiallisesta Venäjä-kuvasta: 1) ohjelma-asiakirjojen 1990-luvun puolivälissä välittämästä Venäjä-kuvasta, 2) 1990-luvun loppupuolen ohjelma-asiakirjojen Venäjä-kuvasta sekä 3) vertailuaineiston välittämästä Venäjä-kuvasta. Näistä kahta ensimmäistä voidaan kuitenkin pitää saman kuvan eri ajanjaksojen ilmentyminä, jolloin niitä voidaan nimittää ohjelma-asiakirjojen Venäjä-kuvaksi. Kuvaa ei voida tässä yhteydessä pitääkään staattisena ja yhdestä kulmasta otettuna otoksena, vaan dynaamisena, eri yhteyksiä esille tuovana ja ajallisesti jatkuvana panoraamana. Kuviosta 1. ilmenee Venäjä-kuvien vertailuasetelma.

⁴⁵ Nurmi 1998.

⁴⁶ Esimerkki: Sinulla on asiasta aivan oikea, väärä käsitys. Sai lyhyen vierailun perusteella maastamme hyvin harhaanjohtavan, kielteisen käsityksen. Muodostaa käsitys jostakin. Aikansa eläneet käsitykset yhteiskunnan tehtävistä.



KUVIO 1. Venäjä-kuvien vertailusasetelma.

2 TEOREETTISET JA METODOLOGISET LÄHTÖKOHDAT

Erityisesti Venäjää voidaan pitää kompleksisena muutoksensa ja rakenteidensa hahmottumattomuuden takia. Tässä tutkimuksessa kompleksisuus on haluttu tuoda maailmankuvana esille ja ottaa se mahdollisuuksien mukaan huomioon metodologisia ja teoreettisia valintoja tehtäessä. Ymmärrämme kompleksisuuden intuitiivisesti. On kuitenkin syytä paneutua siihen, miten kompleksisuus yhteiskuntatieteissä voidaan nähdä.

2.1 Kompleksisuuden ongelma

2.1.1 Kompleksisuuden määritelmä

Mannermaan (1993) mukaan Csányi (1989) liittää kompleksisuuden tarkasteltavan systeemin organisaatiotasoihin. Yksinkertaisimpienkin biologisten vuorovaikutusten kuvaus vaatii erittäin kompleksisia malleja. Maapallolla elävien organismien määrä arvioidaan yli kolmekymmeneksi miljoonaksi. Yksi makromolekyylisi voi sisältää useita miljoonia atomeja ja yksinkertaisinkin solu sisältää tuhansia kemiallisia reaktioita. Korkeammat organismit koostuvat miljardeista soluista. Mahdollisten vuorovaikutusten lukumäärä on monta kertaluokkaa suurempi. Tätä ominaisuutta voidaan kutsua kompleksisuudeksi. Kompleksisuus on Csányin mielestä käsite, joka on hyväksyttävällä tavalla ymmärrettävissä - intuitiivisesti - mutta jolta kuitenkin puuttuu yleisesti hyväksytty määritelmä.⁴⁷

Koskiaho (1985) lainaa Herbert Simonia, jonka mukaan kompleksisuus saattaa liittyä asiantilaan, jossa on kysymys suuresta joukosta osia, jotka ovat keskenään vuorovaikutuksessa ei-yksinkertaisella tavalla. Kompleksisuus liittyy myös kokemukseen. Kun subjektiivinen ja objektiivinen kietoutuvat toisiinsa, asiantilassa on aina mukana myös asian kokeminen. Ihmisen ja havaittavan kohteen välisessä suhteessa koetaan, että jokin on kompleksista.⁴⁸ Myös Casti (1984) väittää artikkelissaan systeemin

⁴⁷ Csányi 1989 Mannermaan 1993, 66 mukaan.

⁴⁸ Koskiaho 1985, 1 - 2.

kompleksisuuden olevan havainnoitsijan ja systeemin vuorovaikutuksen ominaisuus eikä systeemin itsensä sisäinen ominaisuus. Castin mukaan aikakaudet ovat saaneet haudata teorioita ja tekniikoita, joilla on yritetty selittää kasvavaa kompleksisuutta ja sen tuomia ongelmia niin sosiaalisissa, poliittisissa, taloudellisissa kuin teknisissä systeemeissä, koska kompleksisuutta on pidetty tarkastelijasta riippumattomana systeemin osana.⁴⁹

Kompleksisuuden määrittäminen on vaikeaa. Oresto (1991) toteaa, että yleisesti kompleksisuutta voidaan pitää pitkälle kehittyneen biologisen tai sosiaalisen järjestelmän erityispiirteenä. Tällöin järjestelmän kokonaisuus ei ole enää johdettavissa sen osista, vaan osat voidaan tuntea vain jatkuvasti muuttuvana kokonaisuutena. Kokonaisuus ja osat määrittävät toisiaan ja ovat kehämäisessä riippuvuussuhteessa.⁵⁰ Jossakin osassa harmittomalta tuntuva muutos saattaa osasta toiseen siirtyessään saada aikaan muutoksia koko järjestelmän tavassa toimia. Kun puututaan järjestelmän tapaan toimia, tämän puuttumisen vaikutukset ilmenevät joko pitkän viiveen jälkeen tai vasta globaalilla tasolla⁵¹. Toteutetut toimenpiteet myöskään aina johda haluttuun tulokseen tai ei ole mahdollista tietää, mitkä tekijät tulokseen johtivat.⁵² Tällaisen järjestelmän tarkastelussa täytyy siis ottaa huomioon osien ulottuvuudet ja yhteydet kokonaisuudessa.

2.1.2 Mekanistisuus ja deterministisyys väistyvät

Danzinin (1984) mukaan kompleksisuus tai hallitsemattomuus on inhimillisen olemassaolon perusominaisuus. Tämä tosiasia unohdettiin kuitenkin niin pitkäksi aikaa kuin logiikan rajattomiin voimiin uskottiin. Huippunsa mekanistinen ja deterministinen käsitys maailmasta sekä usko ihmisen kykyyn hallita kohtaloaan saavutti viime vuosisadan lopulla skientismin muodossa.⁵³ Maailma nähtiin tahdotun toiminnan kohteena, jota ihminen muotoili suunnitelmallisen työn avulla⁵⁴.

⁴⁹ Casti 1984, 6.

⁵⁰ Oresto 1991, 59. Ks. myös Zeleny, 312 - 328.

⁵¹ Ks. esim. Beck 1992.

⁵² Oresto 1991, 63.

⁵³ Danzin 1984, 14.

⁵⁴ Ks. Baumann 1996, 26.

Koskiahon (1986) mukaan rakenteet muuttuvat ja häviävät ja niiden väliset suhteet muuttuvat. Maailma ei ole yksinkertainen eikä helposti hallittava.⁵⁵ Mannermaa (1993) viittaa samaan asiaan todetessaan, että yhteiskunnallinen, taloudellinen ja teknologinen kehitys on synnyttänyt tilanteen, jossa vallitsevat perusoletukset tavoitteista ja usko olemassa olevien päätöksentekojärjestelmien kykyyn hallita tapahtumia ovat joutuneet kyseenalaisiksi. Kehitykselle on ominaista kasvaneen muutosvauhdin lisäksi se, että yhteiskunnalliset, taloudelliset ja teknologiset järjestelmät ovat tulleet monimutkaisemmiksi verkostoiksi.⁵⁶

Muutoksen ongelmallisuus näkyy myös Venäjä-keskustelun käsitteistössä. Siirtymätalouksista keskusteltaessa on puhuttu paljon siitä, onko kyse siirtymisestä (*transition*) järjestelmästä toiseen vai pitäisikö puhua muutoksesta (*transformation*). Institutionaalisessa kehityksessä on kyse enemmänkin *muutoksesta*. Ei siirrytä järjestelmästä toiseen, vaan järjestelmä muuttuu jatkuvasti. Salminen ja Temmes (2000) toteavat, että transitio näyttäisi osoittautuvan monimutkaiseksi muutosten vyyhdiksi.⁵⁷

Nykytilanteessa on mukana piirteitä myös menneisyydestä.⁵⁸ Tähän viittaa myös Mennola (1991), joka toteaa, että paikalliset ja laajemmat alueyhteisöt ovat syntyneet historiallisen kehityksen tuloksena, johon ovat vaikuttaneet alueen maantiede, historia, kulttuuriperintö, talous, yksilöt, organisaatiot sekä sisäisten ja ulkoisten tekijöiden keskinäisen kanssakäymisen yhdistelmä.⁵⁹ Saman asian ilmaisee Pursiainen (1998) toteamalla, että Venäjä ei missään skenaariossa pysy muuttumattomana. Suomessakin on lähdettävä siitä, että on kyettävä sopeutumaan Venäjän muuttuvaan tilanteeseen.⁶⁰

Hallitsemattomuus ja kompleksisuus ovat siis voimistuneet ja mekanistisuus ja deterministisyys ovat väistymässä. Koskiahon (1990) on listannut eri tieteenalojen uusin kehityksen yhteisiä piirteitä, jotka hänen mukaansa ovat:

- ei-deterministisyys
- prosessiajattelu
- jatkuvuuksien ja epäjatkuvuuksien pohdinta
- arvojen ja moraalien kysymysten tuominen tutkimukseen
- sattuman tunnustaminen tapahtumiseen vaikuttavaksi tekijäksi, jolloin ei ole helppoa löytää selviä lainalaisuuksia

⁵⁵ Koskiahon 1986, 26 - 27.

⁵⁶ Mannermaa 1993, 136.

⁵⁷ Ks. Salminen & Temmes 2000, 23.

⁵⁸ Ks. Kosonen & Salmi 1999, 5.

⁵⁹ Mennola 1991, 33 ja 1999, 387.

- hierarkisuuden esiin tuominen: asioihin ja tapahtumiseen voidaan vaikuttaa
- tutkimuksessa suuntautuminen tulevaisuuteen siten, että tutkimuksessa on dynaamisuus peruskäsitteenä.

Kontingenttisuus ja kompleksisuus kuuluvat tähän uuteen ajatteluun.⁶¹

2.1.3 Kompleksisuuden huomioon ottaminen

Prigogine ja Stengers (1984) toteavat, että mallien rakentaminen kompleksisista järjestelmistä on vaikeaa, koska järjestelmän osat ja niiden väliset suhteet saattavat muuttua odottamattomalla tavalla⁶². Oreston mukaan tämä tarkoittaa, että ei vain järjestelmän jokainen tila ole epävakaata vaan myös itse järjestelmän määritelmä on epävakaata. Prigogine katsoo tämän johtavan käytännössä siihen, että esimerkiksi yhteiskunta ei ole kuvattavissa funktionaalisella mallilla, joka vastaisi aristoteelista käsitystä luonnollisesta hierarkiasta ja järjestyksestä, johon liittyy jonkinlainen yleinen periaate.⁶³

Tasapainoajattelun mukaan jokaisen häiriövaiheen jälkeen tilanne palautuu ennalleen. Prigoginen ja Stengersin (1984) mielestä tasapainoinen entiseen palautumisen käsitys, joka on ollut luonnontieteissä hallitseva, ei pidä paikkaansa yleisenä selityksenä. Mennyt ei enää saa takaisin. Prigoginen mukaan ilmiöiden muutos selittyykin tasapainoisemmista vaiheista, häiriövaiheista, haarautumisvaiheista ja taas tasapainoisemmista vaiheista. Häiriöt eivät ole tilapäisiä ilmiöitä vaan tyypillisempiä kuin tasapainovaiheet. Mikään systeemi ei ole rakenteensa puolesta vakaa, vaan rakenne on hajoava. Tasapainoinen tilanne häiriöllistyy ja päättyy bifurkaatioon eli haarautuu. Bifurkaatiopisteestä lähtien kehitys alkaa seurata yhtä monesta periaatteesta vaihtoehtoisesta potentiaalisesta polusta. Järjestelmä itseorganisoituu, jolloin häiriöistä syntyy uudenlaista järjestystä.⁶⁴

Oreston (1991) mukaan Prigoginen malli esittää epävakaan maailman, jossa pienillä syillä saattaa olla suuret seuraukset. Maailma ei kuitenkaan Prigoginen mukaan ole kokonaan sattumanvarainen. Vaikka epävakaaisuus ei ole kontrolloitavissa voimme aina yrittää paikallistaa syyt epävakauteen ja sen laajeneviin syihin. Oreston

⁶⁰ Pursiainen 1998, 53.

⁶¹ Koskiahho 1990, 91.

⁶² Prigogine & Stengers 1984, 205.

⁶³ Oresto 1991, 75.

(1991) mukaan Prigogine näyttää ajattelevan, että hänen mallinsa, jossa siirrytään kaaoksesta järjestykseen, auttaa meitä ymmärtämään ja jopa muotoilemaan kompleksisia järjestelmiä.⁶⁵

Plomanin (1985) mukaan kompleksisuus käsite saa uutta sisältöä niissä yhteyksissä, joissa sitä käytetään merkityksenantajana puhuttaessa uusista tavoista hahmottaa maailmaa, uusista käsitteistä, lähestymistavoista ja paradigmoista, jotka ovat tulosta kompleksisten systeemien toiminnan ja käyttäytymisen tutkimisesta ja analyysistä⁶⁶. Prigogine ja Stengers puhuvat kompleksisuusajattelusta. Kompleksisuusajattelun mukaan lähdetään siitä, että elämme ristiriitoja täynnä olevassa maailmassa. Kehitys on myös epäjärjestyttä, joskaan ei kaoottista. Epäjärjestyttä voidaan eritellä ja siten luoda siitä järjestyttä.⁶⁷

Lehtonen (1985) toteaa, että tieteille kompleksisuus tuottaa vaikeuksia siksi, ettei ilmiöitä voida käsitellä sellaisinaan, vaan ne paloitteletaan eri tieteenaloille ja eri aihepiireihin. Usein näiden rajojen takaa on vaikea nähdä alkuperäisiä tai todellisia yhteyksiä.⁶⁸ Kompleksisuuden huomioon ottaminen tutkimuksessa tyrmätään useimmiten viittauksella "maailmoja syleilevään tutkimukseen". Tutkijan kyvyt ovatkin rajalliset. Emme pysty hallitsemaan kovinkaan suuria tietomääriä ja saamaan selkeää kuvaa kokonaisuudesta. Voidaan kuitenkin kysyä, onko mahdollisimman tarkan, staattisen kuvan saaminen tietystä ilmiöstä irrottamalla se ympäristöstään parempaa tutkimusta kuin se, jossa mahdollisuuksien mukaan pyritään ottamaan huomioon ilmiön eri ulottuvuuksia.

Morinin (1984) mukaan kompleksisuusajattelu pyrkii ottamaan huomioon sen, mikä on hylätty ja suljettu pois hajottamalla ja yksinkertaistamalla. Siten kompleksisuusajattelu ei kamppaile epätäydellisyyttä vastaan vaan sitä vastaan, että asiat hajotetaan osiinsa. Kompleksisuusajattelun päämääränä on tulla tietoiseksi niistä yhdistävistä tekijöistä, joita on eri tieteenalojen, eri kognitiivisten kategorioiden ja erityyppisten tietojen välillä. Morinin mielestä pyrkiminen kohti kompleksisuutta tarkoittaa-kin pyrkimistä kohti monitahoisuutta. Se ei merkitse kaiken tiedon hankkimista tar-

⁶⁴ Prigogine & Stengers 1984, 176 – 177.

⁶⁵ Oresto 1991, 75 - 76.

⁶⁶ Ploman 1985, 17.

⁶⁷ Toffler 1984, xi - xxiii.

⁶⁸ Lehtonen 1985, 10.

kasteltavasta ilmiöstä, vaan ilmiön eri ulottuvuuksien huomioon ottamista. Kompleksisuusajattelussa täytyy ottaa huomioon tiedon epätäydellisyys.⁶⁹

Morin nojaa von Foersterin sanoihin, joiden mukaan on olemassa monia todellisuuksia eikä siis pelkästään yhtä ainoaa todellisuutta. Morin tuo esille myös kompleksisuuden paradigman. Se voisi hänen mukaansa olla erityispiirteitä yhdistävä paradigma, jonka avulla voitaisiin tajuta ilmiön tai objektien yhteydet ja se toimisi dialogin pohjalta. Dialogisuus tarkoittaa sitä, että on mahdotonta saavuttaa yksi ainoa totuuslauselma. Aina on olemassa jotain, jota ei voida sijoittaa lauselmaan, olkoon se sitten sattuma, epävarmuustekijä tai ristiriitaisuus. Samalla dialogisuus antaa mahdollisuuden siihen, että käsitteet ovat keskenään vuorovaikutuksessa.⁷⁰ Plomanin (1984) mukaan ei ole olemassa yhtä 'kompleksisuuden paradigmaa' eikä myöskään näytä siltä, että voitaisiin muodostaa yhtenäistä teoriaa kompleksisuudesta. Vaikuttaisi enemmänkin siltä, että lähestymistapojen runsaus on rikkautta.⁷¹

2.1.4 Kompleksisuus ja tämä tutkimus

Neuvostoliiton hajoaminen ja sosialistisen järjestelmän murtuminen osoitti selkeästi, miten kyseinen yhteiskunnallinen tilanne häiriölistyi. Tapahtui yhteiskunnallinen murros ja kehitys lähti seuraamaan uutta polkua. Prigogine ja Stengers väittävät, että yhteiskunnassa on enemmän epäjatkuvuutta kuin jatkuvuutta. Tässä tutkimuksessa tähän väitteeseen ei oteta sinällään kantaa, vaan todetaan, että Venäjän yhteiskunnallinen kehitys ei ole ollut eikä jatkossakaan tule olemaan suoralinjaista ja jatkuvaa, vaan yhteiskunta kehittyy ehkä pienempien ja vähemmän yhteiskunnan rakenteita ravistelevien murrosten kautta. Suuremmatkaan murrokset eivät tietysti ole pois suljettuja. Tässä muutoksessa näkyy kuitenkin jäänteitä menneisyydestä, jolloin jotkin neuvostoyhteiskunnassa vallinneet tekijät jatkanevat vaikutustaan ainakin jonkin aikaa, mutta aiemmin vaikuttaneiden tekijöiden rinnalle ilmestyy myös uusia tekijöitä. Yhdessä nämä tekijät muodostavat uudenlaista yhteiskuntaa.

Prigoginen yhteiskunnallista kehitystä kuvaavan mallin mukaan Venäjän yhteiskunnallinen tilanne etsii tasapainovaihettaan. Tämä kehitys voi vaikuttaa jos ei aivan kaoottiselta niin epäjärjestykseltä. Tästä epäjärjestyksestä on tarkoitus luoda järjes-

⁶⁹ Morin 1984, 63.

⁷⁰ Morin 1984, 63 – 66.

tystä. Aineistoa analysoimalla ja syntetisoimalla tuodaan esille järjestystä aineiston moninaisuudesta. Tähän pyritään institutionaalisen teorian tarjoamien välineiden avulla. Venäjän yhteiskuntaa ja sen muutosta tarkastellaan instituutioiden ja organisaatioiden valossa tuoden esille yhteiskunnallisten tekijöiden yhteyksiä ja ulottuvuuksia. Tavoitteena on järjestää aineiston moninaisuus vertailtaviksi Venäjä-kuviksi.

2.2 Laadullinen ja määrällinen tutkimus sekä teorian asema

Ennen siirtymistä varsinaisen teorian esittelyyn, on tarpeen selvittää teorian asemaa laadullisessa tutkimuksessa. Tutkimukset halutaan usein jakaa laadullisiin tai määrällisiin. Tämä jako ei kuitenkaan ole mitenkään yksiselitteinen eikä aina edes tarpeellinen. Kvalitatiivisen tutkimuksen piiriin kuuluu menetelmällisiltä perinteiltään ja käytännöiltään hyvinkin erilaista tutkimusta. Kvalitatiivisen tutkimuksen kenttään kuuluvia keskeisiä menetelmiä ja tutkimustraditioita on yhdisteltykin keskenään. Eskolan ja Suorannan (1996) mukaan aiemmin vallinnut kaavamainen vastakkainasettelu kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen tutkimuksen välillä on loppumassa. Kahtiajako kvalitatiiviseen ja kvantitatiiviseen onkin yleensä tarkoitettu ainoastaan selventämään asiaa. Käytännössä kyseessä on jatkumo kahden tutkimuksellisen ääripään välillä. Kvalitatiivinen ja kvantitatiivinen tutkimus elävät vaihetta, jossa vaikutteita saadaan puolin ja toisin.⁷²

Tötön (1997) mielestä tutkimusongelma ratkaisee, onko tutkimus laadullista vai määrällistä. Niin laadullisen kuin lomaketutkimuksenkin aineistona on ihmisperhe. Metodisessa mielessä aineisto on tuosta varsinaisena todellisuutta koskevien päätelmien lähteenä olevasta ihmisperheestä muistiin merkitty aines eli se aineisto jonka jalostamiseen käytetään erilaisia analyysimenetelmiä. Juuri tässä Tötön mukaan tapahtuu erkaneminen laadulliseen ja määrälliseen. Jos ihmisperheestä kirjataan jatkojalostusta varten talteen muuttujien arvoja, on kyse määrällisestä, jos taas kirjaus tapahtuu luonnollisen kielen keinoin, kyse on laadullisesta aineistosta.⁷³ Tässä mielessä tämä tutkimus onkin enemmän laadullista kuin määrällistä.

Alasuutari (1989) sanoo, ettei ihminen ole koskaan vapaa kaikesta siitä sukupolvesta toiseen kasautuneesta esitiedosta, jonka varassa hän hahmottaa maailmaa. Puh-

⁷¹ Ploman 1984, 20 - 21.

⁷² Eskola & Suoranta 1996, 7.

taita, edellytyksettömiä faktoja ei ole olemassa, vaan havainnot ovat aina teoriapitoisia. Alasuutarin mukaan tieteellinen maailmankuva antaa tutkijalle ainekset jäsentää ympäröivää todellisuutta. Teoria mahdollistaa tietyn näkökulman kohteeseen ja ongelmaan.⁷⁴

Alasuutarin (1994) mukaan havaintojen pelkistämisessä voidaan erottaa kaksi eri osaa. Aineistoa tarkastellaan aina vain tietyistä teoreettis-metodologisesta näkökulmasta, jolloin kiinnitetään huomiota vain siihen, mikä on teoreettisen viitekehyksen ja kulloisenkin kysymyksenasettelun kannalta olennaista. Näin analyysin kohteena oleva tekstimassa pelkistyy paremmin hallittavammaksi määräksi erillisiä ”raakahavaintoja”. Pelkistämisen toisen vaiheen tarkoituksena on edelleen karsia havaintomäärää havaintoja yhdistämällä. Erilliset raakahavainnot yhdistetään yhdeksi havainnoksi tai pienemmäksi havaintojen joukoksi. Tähän päästään etsimällä havaintojen yhteinen piirre tai nimittäjä tai muotoilemalla sääntö, joka tältä osin pätee koko aineistoon.⁷⁵

Kakkuri-Knuutila (1996) on pohtinut teorian osuutta tutkimuksessa nimenomaan aineiston ja teorian vuorovaikutuksena. Kakkuri-Knuutila sanoutuu irti teoriahavainnot -erottelusta. Havainnot eivät muodosta tiedon varmaa perustaa, eikä ylipäätään ole selvää tieto-opillista eroa havaintojen ja muun tiedon välillä. Havaintojen ja teorian luotettavuus ovat pikemminkin kehämäisesti sidoksissa toisiinsa.⁷⁶

Ilmiöt tutkimuksen lähtökohtana ja tiedon kriteerinä eivät tarkoita Kakkuri-Knuutilan mukaan vain havaintoja, vaan niitä monenlaisia tiedon lähteitä, joihin tutkija tukeutuu. Koska havainnot ovat teoriasidonnaisia, ne voivat olla tiedon lähde ja kriteeri siksi, että ne eivät ole ainoa tiedon lähde ja kriteeri. Havaintojen rinnalla on muita tiedon lähteitä, jotka toimivat myös tiedon kriteereinä. Justifikaatiossa voi tukeutua myös muihin lähteisiin, kunhan vain osoittaa niiden rajoitukset.⁷⁷

Olemassa olevan tutkimuksen ohella keskeisenä on sekä tutkijan oma että hänen kohteidensa arkitieto. Arkitiedoksi Kakkuri-Knuutila kutsuu sosiaalisissa yhteisöissä syntyviä uskomuksia, jotka nousevat jokapäiväisessä elämässä vuorovaikutuksessa yhteisön muiden jäsenten kanssa. Arkitiedossa on monia tasoja ja yksilön kokemukset suodattavat aikaisempien kokemusten kautta, joten arkitieto rakentuu sosiaalisesti.

⁷³ Töttö 1997, 126 - 127.

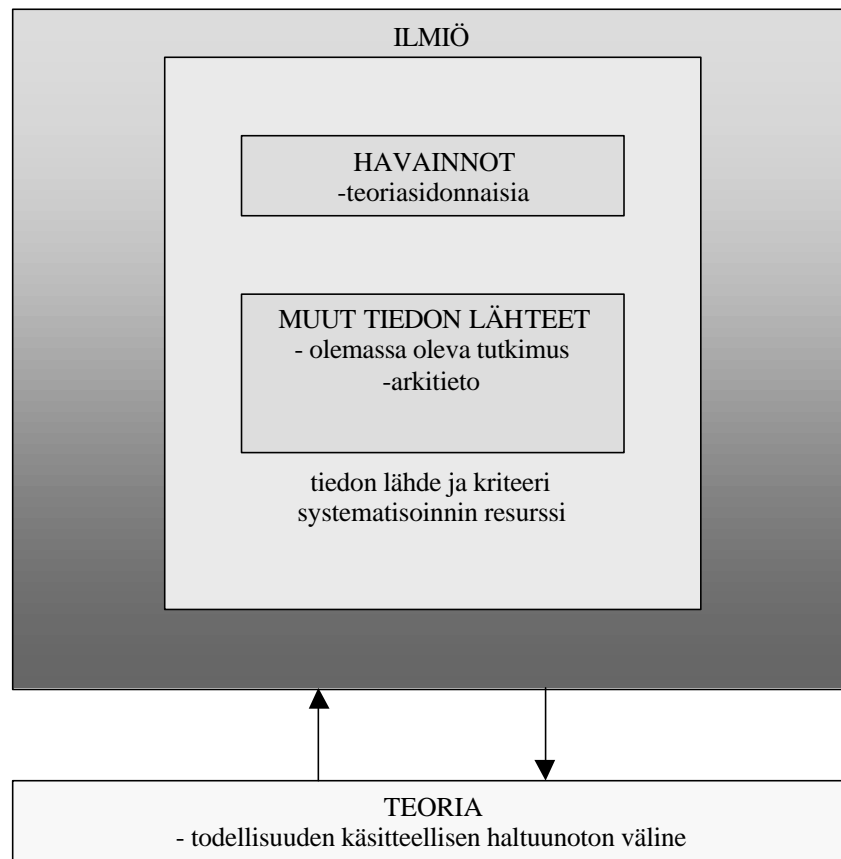
⁷⁴ Alasuutari 1989, 31 ja 40.

⁷⁵ Alasuutari 1994, 30 - 31.

⁷⁶ Kakkuri-Knuutila 1996, 179.

⁷⁷ Kakkuri-Knuutila 1996, 180.

Arkitiedon luonnetta kuvaa myös se, että se on osin käsitteellisessä ja osin implisiittisenä ei-käsitteellisessä muodossa. Sille on ominaista liikkuminen tiedon eri teoreettisilla tasoilla, eikä se ole tutkimustiedosta vapaata.⁷⁸



KUVIO 2. Teorian ja tietolähteiden vuorovaikutus Kakkuri-Knuuttilan mukaan.

Käytännössä tämä vapauttaa Kakkuri-Knuuttilan mukaan aidompaan vuoropuheluun tietolähteiden kanssa sekä niiden teoreettisen annin tunnistamista. Tutkijan tehtävänä on erilaisten lähdetietojen systematisointi, mikä voi edelleen johtaa niiden korjaamiseen. Sayeriin (1993) ja Ruonavaaraan (1995) viitaten Kakkuri-Knuuttila toteaa, ettei teoria ole havaintojen systematisoinnin, vaan todellisuuden käsitteellisen haltuunoton väline⁷⁹. Teorisointi käsitteellisen haltuunoton mielessä on inhimillinen toimintatapa

⁷⁸ Kakkuri-Knuuttila 1996, 181.

⁷⁹ Sayer 1993, 50 – 51 ja Ruonavaara 1995, 253 Kakkuri-Knuuttilan 1996, 182 mukaan.

eikä pelkästään tutkijoiden yksinoikeus. Tutkijalla on oikeus turvautua tietoisesti tutkimuskohteidensa teorisointiin. Havaintojen teoriasidonnaisuus onkin tutkijan resurssi aineiston systematisointia ohjaavien ideoiden lähteenä. Aineisto ei ole pelkkä faktojen kokoelma vaan sisältää monenlaista tietoa, joka on hyödynnettävissä itse aineiston systematisoinnissa. Se sisältää havaintojen lisäksi myös puolivalmista teoriaa. Asiantuntijoiden tieto ei ole vain systematisoinnin resurssi, vaan myös resurssi tiedon kriteerinä muiden tiedon lähteiden rinnalla.⁸⁰

Tässä tutkimuksessa aineistoa tarkastellaan institutionaalisen teorian näkökulmasta, jolloin huomio kiinnitetään instituutioihin ja organisaatioihin sekä niiden toimintaan. Teorian avulla aineisto pelkistetään Venäjä-kuviksi. Eri lähteistä saadut havainnot täydentävät toisiaan eli ovat tiedon lähteitä, mutta toimivat samalla tiedon kriteereinä

2.3 Aineisto ja sen järjestäminen

2.3.1 Aineistot

Tutkimuksen aineisto jakaantuu kahteen pääryhmään – maakunnallisiin ohjelma-asiakirjoihin ja vertailuaineistoon. Maakunnalliset ohjelma-asiakirjat voidaan edelleen jakaa kahteen alaryhmään, joista ensimmäisen muodostavat vuosina 1994 ja 1995 valmistuneet ohjelma-asiakirjat. Niitten ohjelmakausi kohdistui pääasiassa vuodesta 1995 vuosituhatluppen loppuun. Toisen alaryhmän muodostavat 1997 – 2000 laaditut ohjelma-asiakirjat. Niiden valmistelutyö kohdistui vuosituhatluppen loppuun.

Sanomalehtiaineisto on kerätty alkaen tammikuusta 1997 ja päättyen vuoden 1999 loppuun, mutta teemojen jatkuvuuden sitä vaatiessa vuoden 2000 loppuun. Sanomalehtien tarkastelujakso antaa näin hyvän pohjan ohjelma-asiakirjojen Venäjäkuvan vertailuun, koska näin voidaan tutkia, miten asiakirjojen ensimmäisen ajanjakson kuvaukset toteutuivat ja toisaalta, miten Venäjän yhteiskunnan tapahtumat heijastuivat toisen asiakirjaryhmän kuvauksiin.

Tutkimus on rajattu Suomen puolelta koskemaan Kaakkois-Suomen Interreg ja Interreg Karjala –alueita. Näillä ohjelma-alueilla sijaitsevat Kymenlaakso, Etelä-

⁸⁰ Kakkuri-Knuuttila 1996, 182- 183.

Karjala, Etelä-Savo, Pohjois-Karjala, Kainuu ja Pohjois-Pohjanmaa. Mukaan otetut ohjelma-asiakirjat on lueteltu luvussa 5. Kyseiset ohjelma-alueet rajoittuvat Venäjän puolella Karjalan tasavaltaan, Pietarin kaupunkiin ja sitä ympäröivään Leningradin oblastiin.⁸¹Nämä Venäjän alueet ovat maantieteellisen sijaintinsa takia Suomen alueiden kannalta merkittävimmät kanssakäymisalueet. Suomen puolelta mukaan otetut alueet muodostavat selvästi rajattavan alueen nimenomaan Interreg -ohjelma-alueina. Lisäksi näin mahdollistetaan sekä raja- että Venäjään rajoittumattomien alueiden mukana olo tutkimuksessa. Alueet käyvät ilmi kuviosta 3.

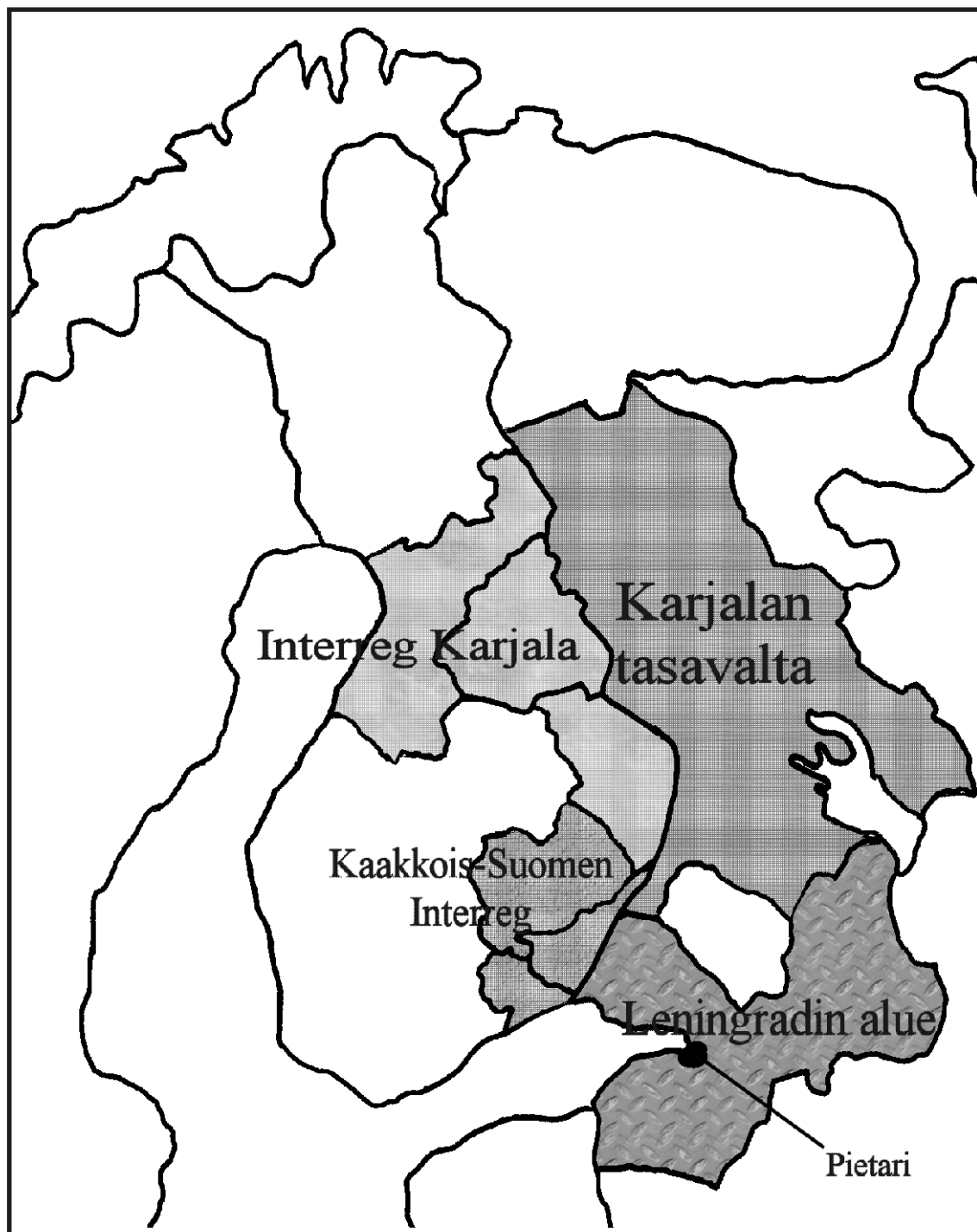
Sanomalehdistä tarkastelun kohteena ovat The St. Petersburg Times, Karjalan Sanomat ja Etelä-Saimaa. The St. Petersburg Times on Pietarissa kahdesti viikossa ilmestyvä englanninkielinen sanomalehti. Lehti kuuluu Independent Media –kustantamoon, joka on yksityisten ja yritysten omistama hollantilainen yritys. The St. Petersburg Timesin valinnan tarkoituksena on välittää yhteiskuntakuvaa Pietarista ja Leningradin alueelta. Aineistona on käytetty ainoastaan verkkoversiota (<http://www.sptimes.ru>). The St. Petersburg Times rahoittaa toimintaansa pääasiassa mainostuloilla, joten on mahdollista, että sen artikkelit ovat sensaatiohakuisempia ja huomiota herättävämpiä kuin tilaajamaksuilla ja tukiaisilla rahoituksensa hankkivilla lehdillä. Myös lehden omistavat tahot saattavat osaltaan vaikuttaa uutisointiin. Karjalan tasavallan lehdistä mukaan valittiin Karjalan sanomat, joka on Petroskoissa kahdesti viikossa ilmestyvä suomenkielinen sanomalehti. Karjalan Sanomat saa valtion tukea, joten voidaan olettaa, että sen artikkeleissa suhtaudutaan valtiolliseen kehitykseen myönteisemmin kuin esimerkiksi The St. Petersburg Timesissa.

Laanisen (3.12.1997) haastatteleman Venäjän lehtimiesliiton puheenjohtaja Vsevolod Bogdanovin mukaan Venäjän lehdistö sai perestroikan aikana vapautensa ja toimittajat kulkivat uudistusten kärjessä. Noista vuosista tilanne on muuttunut täysin. Lehdistö on vapaa, mutta samalla äärimmäisen riippuvainen. Pankit ja finanssiryhmät ovat jakaneet Venäjän lehdet sekä televisio- ja radioasemat.⁸² Myös Salovaaran (27.9.1998) artikkelissa haastatellun Pietarin Suomen pääkonsulina vuosina 1995- 98 toimineen Osmo Lipposen mielestä tiedotusvälineiden vapaus suhteellista, kun esimerkiksi Pietarin lehdistö on tiukasti kaupungin rahoituksesta riippuvainen⁸³.

⁸¹ Ks. Venäjän lähialueista tarkemmin luvusta 3.

⁸² ES: Laaninen 3.12.1997, 17.

⁸³ ES: Salovaara 27.9.1998, 17.



KUVIO 3. Interreg Karjala ja Kaakkois-Suomen Interreg -alueet, Karjalan tasavalta, Leningradin alue ja Pietari

Sanomalehtien valitseminen lähdeaineistoksi voi vaikuttaa siten riskialttiilta. Edellä mainittujen kahden lehden valinta aineistoksi on siinä mielessä perusteltua, että muina kuin venäjänkielisinä lehtinä niiden taustaryhmillä on heikommat mahdollisuudet vaikuttaa julkaisujensa kautta yhteiskunnalliseen kehitykseen kuin suurempilevikkisillä lehdillä. Tällöin on oletettavaa, että ne painottuvat julkaisutoiminnassaan riippumattomampaan uutisointiin kuin selkeästi venäläiselle väestölle suuntautuvat venäjänkieliset sanomalehdet. Tosin harhaanjohtavan tiedon julkaisuun saattaa olla muitakin syitä kuten sensaatiohakuisuus ja sitä kautta levikin lisääminen. Tästä ei kuitenkaan löytynyt kummankaan lehden osalta merkkejä.

Sanomalehtien valitseminen pääasialliseksi aineistoksi perustuu siihen, että ne tarjoavat reaaliaikaista tietoa yhteiskunnan tapahtumista paikan päältä. Ne tuovat esille sitä todellisuutta, jota elettiin 1990-luvun loppupuoliskolla Venäjän lähialueilla eli Karjalan tasavallassa, Pietarissa ja Leningradin alueella. Maakunnallisten ohjelmasiikirjojen Venäjä-kuvalle ne luovat hyvän vertailupohjan olemalla muiden kuin juuri maakunnallisten toimijoiden käsitys Venäjästä.

Artikkeliaineistosta tehtyjen havaintojen kriteerinä voidaan pitää tutkimustietoa ja toisia artikkeleita. Aikaisemman tutkimustiedon avulla tutkimuksessa on pyritty kompensoimaan sanomalehtiaineiston puutteita, jotka voivat ilmetä joko tarkoitushakuisina artikkeleina tai jopa tiedon puuttumisena. Tarkastelukulman ollessa tutkimuksessa näinkin laaja, painottui aikaisempi tutkimus pitkälti suomalaiseen tutkimukseen. Lisäksi läpikäydyn sanomalehtiaineiston määrä oli niin suuri (1 034 englanninkielistä artikkelia ja 527 suomenkielistä artikkelia), että se luonnollisesti vähensi aikaa, joka oli käytettävissä muuhun aineistoon perehtymiseen. Koska tutkimuksen tarkoituksena oli pureutua nimenomaan maakunnallisten toimijoiden Venäjä-kuvaan, on suomalaisen tutkimustiedon käyttö siinäkin mielessä perusteltua. Lisäksi suomalainen tutkimus painottuu pitkälti Venäjän lähialueisiin, jotka ovat maakunnallisten toimijoiden kannalta merkittävin alue.

Aikaisemman tutkimuksen hankinnan osalta käytettiin lumipallomenetelmää. Aluksi tutkimusmateriaalia etsittiin kirjastojen aineistohakujen avulla. Näin saadun aineiston lähdeluetteloista etsittiin lähdeviitteitä lisäaineiston hankintaa varten. Tutkimustiedon lisäksi on käytetty viranomaislähteitä kuten lainsäädäntöä valmisteluasiakirjoineen.

Suomen sanomalehdistön näkökulmaa edustivat Lappeenrannassa ilmestyvän sitoutumattoman Etelä-Saimaan artikkelit. Etelä-Saimaan valitsemisen perusteena on,

että se on yhden raja-alueen, Etelä-Karjalan, maakuntalehti. Siten sen voi olettaa tuovan esille asioita juuri maakunnallisten intressien pohjalta. Etelä-Saimaasta on käyty läpi kaikki artikkelit, jotka käsittelevät Venäjää. Artikkeleita on käytetty teema-aiheiden lisätietona sekä vertailukohtana.

The St. Petersburg Timesin osalta on käyty läpi seuraavat palstat: *Top story*, *Business and News* ja *Opinion*, joista viimeiseen on sijoitettu lehden toimesta myös muita palstoja (*Editorial*, *Powerplay*, *Partylines*, *Media Watch*, *Finding Logic*, *News Analysis*, *City State*). Verkkoversiossa näiden palstojen osalta on luettu kaikki ingressit ja näiden perusteella tulostettu artikkelit, jotka käsittelevät suoranaisesti tai välillisesti Pietarin kaupunkia, Karjalan tasavaltaa ja Leningradin oblastia. Käsittelyn ulkopuolelle on jätetty muihin alueisiin (esim. Moskova), yritystoimintaan (lukuun ottamatta artikkeleita, joilla on laajempaa merkitystä), kansainväliseen politiikkaan, urheiluun ja kulttuuriin liittyvät artikkelit.

The St. Petersburg Timesin artikkeleissa keskityttiin enemmän toiminnan kuvaukseen prosessina, kun taas Karjalan Sanomissa artikkelien tyyli oli staattisempi ja kuvasi enemmänkin päätöksentekoa lopputulosten kautta. Karjalan Sanomissa oli selvästi enemmän kansalaisten asemaa selostavia artikkeleita. Voidaan jopa sanoa, että kansalaiset ja heidän asemansa eivät juurikaan saaneet palstatilaa St. Petersburg Timesissa.

Sanomalehtiartikkeleiden merkitsemisestä viitteisiin ja lähdeluetteloon mainittakoon The St. Petersburg Timesin osalta, että alaviitteessä on mainittu lyhenne SPT, toimittajan nimi ja lehden julkaisupäivä⁸⁴ sekä artikkelin nimi. Lähdeluetteloon on lisäksi merkitty lehden numero ja osasto, jossa artikkeli on julkaistu. Internet-osoitetta ei ole merkitty, koska artikkelit on siirretty lehden arkistoon⁸⁵, jossa artikkelin www-osoite ei ole enää sama kuin julkaisupäivän osoite. Koska tutkimuksessa on käytetty ainoastaan verkkoversiota, sivunumeroita ei ole merkitty kuten ei muissakaan sähköisissä lähteissä. Karjalan Sanomien ja muiden sanomalehtien osalta on alaviitteessä ja lähdeluettelossa mainittu lehden lyhenne (KS = Karjalan Sanomat ja ES = Etelä-Saimaa), toimittajan nimi, päivämäärä ja sivunumero. Lähdeluettelossa sanomalehdet muodostavat oman kokonaisuutensa samoin kuin lainsäädäntö, sähköiset lähteet (SL) ja maakuntien liittojen kirjallinen materiaali (ML) (ks. lähdeluettelo).

⁸⁴ Ennen 21.4.1998 julkaistuissa lehdissä on verkkojulkaisussa käytetty päivämäärän ajanjaksoa, jota kyseinen numero käsittelee. Tutkimuksen lähdeviitteissä on käytetty selvyyden vuoksi samaa merkitsemistapaa.

⁸⁵ Arkiston käyttö on maksullista.

Venäläisten nimien translitteroinnissa on käytetty Suomen Standardisoimisliiton standardia SFS 4900 *Kyrillisten kirjainten translitterointi - Slaavilaiset kielet*. Tutkimuksessa on käytetty kansallista (suomalaista) translitterointia. Tähän on päädytty, koska kansallinen translitterointijärjestelmä soveltuu ennen muuta nimien translitteroimiseen.⁸⁶ Artikkelien ja kirjojen kirjoittajien nimissä on käytetty samaa muotoa kuin alkuperäisissä julkaisuissa.

2.3.2 Aineiston järjestäminen

Aineiston järjestämisellä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa aineiston luokittelemista hallittavimpiin kokonaisuuksiin. Aineiston järjestäminen tapahtui maakunnallisten ohjelma-asiakirjojen osalta kuvailun ja taulukoinnin avulla. Vertailuaineiston muodostava materiaali luokiteltiin Teun A. van Dijkin diskurssianalyysiiä apuna käyttäen.

Koska maakunnallisten ohjelma-asiakirjojen laatijat/toimijat ovat ohjelma-asiakirjan kohdalla tiivistäneet oman Venäjä-kuvansa kunkin ohjelma-asiakirjan välittämäksi Venäjä-kuvaksi ja siten hallittavammaksi kokonaisuudeksi, voitiin ohjelma-asiakirjojen osalta siirtyä melko yksinkertaisten toimenpiteiden jälkeen institutionaaliseen tarkasteluun. Asiakirjojen Venäjää koskevat näkemykset tuotiin esille kuvailun ja taulukoinnin avulla. Kuvailu ja taulukointi selvittävät ohjelmapapereiden Venäjä-kuvan sisällön kattavasti muodostumatta kuitenkaan hallitsemattomaksi.

Aineisto, joka kattaa aikaisemmat sanalehtiartikkelit sekä aikaisemman tutkimuksen (vertailuaineisto), oli sen verran laaja, että sen järjestämiseksi hallittavampaan muotoon sovellettiin Teun A. van Dijk (1988) diskurssianalyysin makrostruktuurin ajatusta.

Makrostruktuurit ovat olennaisia diskurssin ymmärtämiseksi. Makrostruktuuri ilmaisee tekstin keskeisen teeman tai aiheen ja samalla määrittää sen, mitä me kutsumme tekstin yhtenäisyydeksi. Samoin se tuo esille tekstin ydinsisällön. Makrostruktuurit johdetaan tekstin lausemerkityksistä esimerkiksi valikoimalla, yleistämällä ja tulkitsamalla tekstiä.⁸⁷ Ymmärrämme tämän tekstin, koska se on viestintää, jonka osapuolet osallistuvat sosiokulttuuriseen toimintaan. Tekstin kirjoittaja käyttää ilmai-

⁸⁶ Ks. Kyrillisten kirjainten translitterointi 1998, 1.

⁸⁷ Ks. van Dijk 1998a, 13 – 15.

suja ja muotoja, jotka hän olettaa lukijan ymmärtävän.⁸⁸ Hoikkalan (1990) mukaan van Dijkin diskurssianalyysin erikoisuus onkin se, että Dijk ulottaa analyysin tiedon kognitiiviseen prosessointiin. van Dijk (1980) viitaten Hoikkala toteaa, että makrostruktuurit ovat sosiaalisen todellisuuden representaatioita.⁸⁹

Makrostruktuurien etsimisessä keskeistä on, että lauseiden sisältämistä väittämissä (lausemerkityksistä) muodostetaan valikoimalla, yleistämällä ja tulkitsemalla makroväittämiä. Seuraavalla tasolla näistä voidaan edelleen muodostaa uusia makroväittämiä, joista muodostuu makrostruktuuri.⁹⁰

Samalla tavalla kuin van Dijk etsii tekstistä makrostruktuureita, etsittiin tässä tutkimuksessa vertailuaineistosta kertomuksia, joiden ymmärrämme olevan kokonaisuuksia. Näillä kertomuksilla on keskeinen sisältö. Ne liittyvät esimerkiksi johonkin henkilöön tai tapahtumaan. Artikkelista, tieteellisestä tutkimuksesta tai muusta vastaavasta tekstistä etsittiin väittämiä, jotka muodostavat kunkin tekstin oleellisen sisällön. Yhdistämällä näitä väittämiä saman teeman alle muodostuu kertomus. Teema ei siis liity välttämättä tapahtumaan, vaan se voi liittyä henkilöön, asiaan tai muuhun vastaavaan. Tärkeintä on johtoajatuksen löytäminen ja tarinan rakentuminen tämän johtoajatuksen eli teeman ympärille.

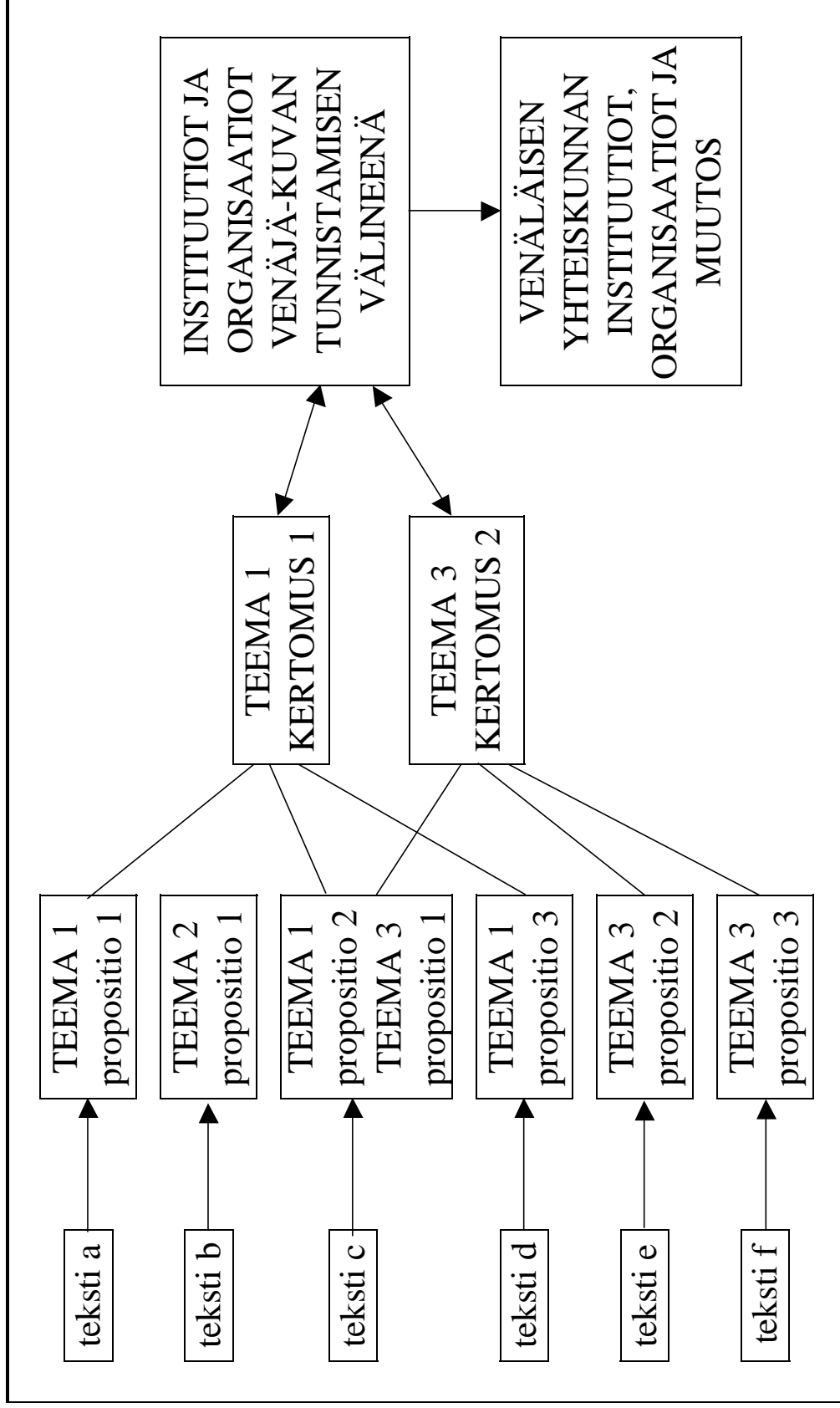
Tutkimusta tehtäessä ja luettaessa tekstejä merkittiin tekstin yhteyteen kunkin tekstin johtoajatus tai -ajatuksat. Yksi ja sama teksti voi sisältää useisiin eri teemoihin liittyviä aineksia, mutta pääasiassa teksti rakentuu jonkun teeman ympärille. Samaan teemaan liittyviä, mutta eri artikkeleissa esiintyviä representaatioita yhdistettiin, jolloin teeman ympärille syntyi kertomus (ks. kuvio 4). Teemojen etsinnässä käytettiin hyväksi yksinkertaista tilastollista menetelmää. Mitä enemmän teemaan liittyviä representaatioita tekstistä löytyi, sitä todennäköisempää on yhtenäisen ja oleellisen kertomuksen muodostuminen.

Yksittäinen kertomus yksinään tuo esille yhteiskunnan jonkin osa-alueen. Mitä useampia kertomuksia, sitä useampi yhteiskunnan osa-alueista tulee esitellyksi. Näiden teemakertomusten yhteyteen on liitetty teemoihin liittyviä, yksittäisiä tapauksia koskevia esimerkinomaisia tarinoita ja otteita artikkeleista. Näin on haluttu tuoda esille toimintaympäristöä konkreettisilla esimerkeillä. Kun aineisto oli järjestetty näin

⁸⁸ Ks. van Dijk 1998a, 9.

⁸⁹ Hoikkala 1990, 145.

⁹⁰ Ks. van Dijk 1998b, 24 – 59.



KUVIO 4. Venäjä-kuvan muodostuminen vertailuaineistosta.

hallittavampaan muotoon, pyrittiin aineistot saattamaan vertailukelpoisiksi institutionaalisen teorian käsitteiden avulla. Keskeinen tutkimusasetelma käy ilmi kuvioista 1.

2.4 North: institutionaalinen talousteoria

... läntinen yhteiskuntatiede tarjoaa monia teorioita ja malleja. Ongelmana on vain Venäjän yhteiskunnallisen tilanteen ainutlaatuisuus. Läntisiin teorioihin on niiden näennäisestä neutraalisuudesta huolimatta usein ikään kuin sisäänrakennettu tai piilotettu arvoja ja käyttäytymisolettamuksia, jotka eivät välttämättä päde Venäjällä.⁹¹

Yhteiskunnan kompleksisuuteen vastaaminen on rajallista. Tässä tutkimuksessa Douglass C Northin institutionaalisen talousteorian tarjoamin välinein pyritään luomaan epäjärjestyksestä järjestystä. Instituutioiden ja organisaatioiden vuorovaikutuksen kautta selvitetään yhteiskunnan eri tekijöiden yhteyksiä ja ulottuvuuksia. Institutionaalisen muutoksen ehdot taas auttavat ymmärtämään yhteiskunnan muutosta. Northin institutionaalisen teorian käsitteet instituutio, organisaatio ja institutionaalinen muutos toimivat todellisuuden käsitteellisen haltuunoton välineinä. Käsitteet ovat Venäjä-kuvan tunnistamisen välineitä.

Northin teoriaa voidaan pitää ensisijaisesti kansantaloustieteen ja taloushistorian aihepiiriin kuuluvana. Se on kuitenkin tarkoitettu teoreettiseksi apuvälineeksi tarkasteltaessa vaihtoa osapuolten välillä. Vaihto voi olla tällöin taloudellista, yhteiskunnallista tai poliittista. Lamberg, Ojala ja Eloranta (1997) toteavat, että North pyrkii institutionaalisella taloushistoriallaan rajallisen kausaliteetin hyödyntämiseen taloudellisen kehityksen selittämisessä. Institutionaalisen viitekehyksen sisällä organisaatioiden keskinäinen vuorovaikutus historiallisten sattumien ohella määrää kehityksen kulun.⁹² Northin teoriassa tärkeitä tekijöitä ovat muun muassa demografinen kehitys, yhteiskunnan jäsenten kollektiivinen tietämys, uskomukset, ideologiat ja kulttuuriset tekijät sekä instituutioiden muodostama kehys⁹³.

Northin teorian valintaa tämän tutkimuksen viitekehykseksi puoltaa Northin oma toteamus siitä, että uuden institutionaalisen taloustieteen ideana on ottaa huomioon tutkittavan yhteiskunnan erityispiirteet. North itse kritisoi sitä, että etenkin talous-

⁹¹ Susiluoto 2000, 274.

⁹² Lamberg, Ojala & Eloranta. 1997, 40.

⁹³ Andersen 2000, 420.

tiede on kehitetty vakaisissa länsimaissa. Poliittinen vakaus otetaan näissä malleissa annettuna. Kun järjestelmä onkin epävakaa, analyyseilta putoaa pohja.⁹⁴

Myös Susiluoto (1999) kritisoi nimenomaan läntistä transitiotalouden tutkimusta, joka hänen mukaansa perustuu ajatukseen, että Venäjän muutoksen suunta olisi ikään kuin determinoitu markkinatalouden tai globalisaation suuntaan⁹⁵. Salminen ja Temmes (2000) viittaavat samaan asiaan todetessaan, että "kokemuksia ei voi suoraan siirtää maasta toiseen, joskin aiempi kehitys antaa suuntaa". Niin sanotun helikopterinäkökulman mukaan pitäisi pystyä nousemaan yksityiskohtien yläpuolelle ja hahmottaa kokonaiskehitys.⁹⁶

Grapher ja Stark (1999) sivuavat samaa ongelmaa. Heidän mielestään rajoittamalla tehokkaiden instituutioiden ja organisaatiomuotojen etsinnän lännessä testattuihin ja hyväksi koettuihin järjestelmiin, pakotetaan jälkisosialistiset taloudet hyödyntämään tunnettuja systeemejä sen kustannuksella, että kokeiltaisiin uusia ratkaisuja. Organisaatiot, jotka oppivat liian nopeasti käyttämään hyväksi olemassa olevia ratkaisuja uuden tutkimisen kustannuksella, juuttuvat rutiineihin ja menetelmiin, jotka eivät ole optimaalisia, Grapher ja Stark toteavat. Organisaatiomuodon ominaisuudet toimivat parhaiten tietyssä taloudellisessa, poliittisessa ja kulttuurisessa ympäristössä, mutta nämä ominaisuudet eivät välttämättä toimi yhtä hyvin muuttuvassa tai erilaisessa ympäristössä.⁹⁷

Tietenkin Venäjällä on otettu käyttöön yhteiskunnallisessa keskustelussa samoja käsitteitä ja arvoja kuin länsimaissa (esimerkiksi demokratia ja vapaa markkinatalous). Näin ollen länsimainen ajattelutapa vaikuttaa venäläiseen yhteiskuntaan – siellä pyritään toteuttamaan ainakin jossain määrin samoja arvoja ja järjestelmiä kuin länsimaissa. Niitä täytyy kuitenkin tarkastella venäläisen yhteiskunnan osina. Samat käsitteet voivat omata eri merkityksiä ja arvolatauksia eri yhteyksissä ja näin ollen niitä täytyy arvostella käyttöympäristössään.

Northin teoria antaa tutkimukselle käsitteet, muttei sido sitä tiettyyn kehityskulkuun. Northin hahmottelemaa teoriaa käytetään tässä tutkimuksessa apuna sen toimintaympäristön tarkastelussa, johon odotukset Suomen puolella kohdistuvat. Tarkastelu keskittyy teorian osalta instituutioihin ja organisaatioihin sekä institutionaaliseen muutokseen jättäen ulkopuolelle institutionaalisen talusteorian liiketoiminnan

⁹⁴ Oksanen 7.3.1997.

⁹⁵ Susiluoto 1999a, 198.

⁹⁶ Salminen & Temmes 2000, 7 ja 22.

⁹⁷ Grapher & Stark 1999, 33 – 36.

kustannukset. Ne ovat teoriassa keskeisellä sijalla, mutta koska tässä tutkimuksessa on tarkoituksena tutkia Venäjä-kuvaa eikä itse konkreettista kanssakäymistä, ei liiketoiminnan kustannuksia ole syytä ottaa mukaan tarkastelun osaksi.

2.4.1 Instituutiot ja organisaatiot

Instituutiot ovat Northin (1990) mukaan yhteiskunnan pelisääntöjä tai muodollisemmin ilmaistuna inhimillisesti suunniteltuja rajoituksia, jotka ohjaavat inhimillistä kanssakäymistä siten, että ne muodostavat kannustimia inhimillisessä vuorovaikutuksessa. Vuorovaikutus voi olla poliittista, yhteiskunnallista tai taloudellista. Instituutiot alentavat epävarmuutta tarjoamalla rakenteen jokapäiväiselle elämälle. Ne voivat olla virallisia (kuten ihmisten suunnittelemat säännöt) tai epävirallisia (esimerkiksi sopimukset tai käytöstavat); ne on voitu luoda tai ne ovat kehittyneet ajan kuluessa. Olenainen osa instituutioiden toimintaa on, että ne asettavat toiminnalle hinnan sanktioimalla sääntöjen vastaisen toiminnan ja vähentämällä epävarmuutta.⁹⁸

Instituutiot määrittävät toimijoiden mahdollisuudet yhteiskunnassa. Ne yhdistävät menneen tulevaan ja antavat meille keinon tarkastella historiallista muutosta. Historia on suuressa määrin institutionaalisen kehityksen inkrementaalinen tarina, jossa yhteiskuntien historiallinen toiminta voidaan ymmärtää ainoastaan osana peräkkäistä tarinaa.⁹⁹ Northin määritelmä instituutiosta eroaa sanakirjamääritelmästä, jossa instituutio rinnastetaan Northin organisaation käsitteeseen. Sivistyssanakirja määrittelee instituution sosiaalisen, poliittisen tai uskonnollisen elämän tiettyä muotoa edustavaksi suhteellisen pysyväksi organisaatioksi, joka perustuu tapaan tai oikeussäännöksiin (tapajärjestelmä, oikeusjärjestys, laitos).¹⁰⁰

INSTITUUTIO

= yleinen käyttäytymissääntö, toimintatapa

= virallinen tai epävirallinen normi, joka ohjaa inhimillistä kanssakäymistä muodostamalla toiminnalle kannustimen ja poistaa epävarmuutta

⁹⁸ North 1990, 3 – 4. Ks. myös North 1997.

⁹⁹ North 1990, 6 – 8 ja 118.

Vaihdossa ja yhteistoiminnassa toimijoita on useita, toiminta on usein persoonatonta, tieto ei ole täydellistä ja tieto on yleensä jakaantunut epätasaisesti toimijoiden kesken. Usein kyseessä on ainutkertainen tapahtuma. Vaihto on siis kompleksista ja mitä kompleksisempi ja ainutkertaisempi kohtaamamme asia on, sitä epävarmempi lopputulos. Jotta voitaisiin alentaa vaihdon kustannuksia, on tärkeää suunnitella institutionaalisia järjestelyjä, jotka sallivat vaihdon ajasta ja paikasta riippumatta. Yhteiskunnan kompleksisuuden lisääntyessä lisääntyy myös sääntöjen virallistaminen, jotta kompleksinen vaihto mahdollistuisi. Viralliset säännöt vähentävät epävarmuutta luomalla vaihdolle vakaan rakenteen. Ne voivat myös muokata tai korvata epävirallisia sääntöjä.¹⁰¹ Lambergin ym. (1997) mukaan instituutioiden yksi tehtävä on poistaa oman edun tavoittelusta aiheutuvaa epävarmuutta¹⁰². Instituutiot vaikuttavat siis siihen, miten ennustettava toiminnan tulos on.

North (1990) toteaa, että epäviralliset säännöt ilmenevät tavoissa, perinteissä ja käytössäännöissä ja niitä ei ole yhtä helppoa muuttaa kuin virallisia sääntöjä. Siten yhteiskunnan monet eri menettelytavat säilyvät huolimatta virallisten sääntöjen muuttamisesta.¹⁰³ Usein tarkastelemme ainoastaan virallisia sääntöjä. Epävirallisten sääntöjen unohtaminen etenkin Venäjän tapauksessa voi olla kohtalokasta, sillä Neuvostoliiton hajoamisesta on ehtinyt kulua niin vähän aikaa, että uudet viralliset säännöt eivät ole välttämättä ehtineet kumota vuosien kuluessa kehittyneitä epävirallisia sääntöjä eikä välttämättä kumottuja virallisiakaan sääntöjä.

Northin mukaan sekä viralliset että epäviralliset institutionaaliset rajoitteet saavat aikaan tietynlaisia vaihto-organisaatioita, jotka ovat muodostuneet rakenteeseen sisältyvien kannustimien myötä. Organisaatioihin kuuluvat poliittiset (puolueet, seunaatti, kaupunginvaltuusto), taloudelliset (yritykset, ay-liikkeet), sosiaaliset (kirkot, kerhot, urheiluseurat) ja koulutukselliset elimet (koulut, yliopistot ja ammattioppilaitokset). Ne ovat sellaisten ihmisten muodostamia ryhmiä, joilla on yhteinen päämäärä.¹⁰⁴ Myös organisaatiot rakentavat inhimillistä kanssakäymistä. Sekä organisaatioiden muodostuminen että niiden kehittyminen ovat sidoksissa institutionaaliseen rakenteeseen. Organisaatiot taas vaikuttavat siihen, kuinka institutionaalinen rakenne

¹⁰⁰ Sivistyssanakirja 1990, 306.

¹⁰¹ North 1990, 12, 22, 46 – 47, 50.

¹⁰² Lamberg, Ojala & Eloranta 1997, 37.

¹⁰³ North 1990, 6 ja 37.

¹⁰⁴ North 1990, 5.

kehittyä. Organisaatiot muodostetaan hyötymään instituutioiden määrittämistä mahdollisuuksista. Kun organisaatiot muuttuvat, ne muuttavat instituutioita.¹⁰⁵

Voidaan pohtia sitä, onko organisaatio myös instituutio (vrt. esim. organisaatio on tapa toimia). Instituutiot kuitenkin edeltävät organisaatioita. Instituutiot antavat organisaatioille toimintasäännöt. Merkittävämpi ero on kuitenkin siinä, että instituutio on tapa toimia, kun taas organisaatio on muodostunut henkilöistä, joilla on yhteinen päämäärä. Juuri tämä yhteinen päämäärä määrittää organisaatiota ryhmänä.

ORGANISAATIO

= yhteisen päämäärän omaavien ihmisten muodostama ryhmä, joka toimii instituutioiden määräämissä rajoissa ja pyrkii muuttamaan tarvittaessa instituutioita päästäkseen tavoitteisiinsa

2.4.2 Institutionaalinen muutos

Northin (1990) mielestä institutionaalisen rakenteen pysyvyys tekee kompleksisen vaihdon mahdolliseksi. Pysyvyys toteutuu rakenteiden kompleksisen joukon avulla. Rakenteisiin sisältyvät hierarkkisesti järjestetyt viralliset säännöt. Epäviralliset säännöt ovat virallisia sääntöjä pysyvämpiä, koska niistä on tullut osa tapakäyttäytymistä. Virallisissa säännöissä taas ylemmän tason säännön muuttaminen on usein kalliimpaa kuin edellisen tason säännön muuttaminen ja tekee niistä siten pysyvämpiä kuin alemman tason säännöistä. Instituutioiden pysyvyys ei merkitse sitä, etteivät ne muuttuisi. Institutionaalinen muutos on monimutkainen prosessi, koska muutokset voivat olla virallisten tai epävirallisten rakenteiden muutosten seurausta tai ne johtuvat täytöntöönpanon tehokkuudesta. Instituutiot muuttuvat mieluummin inkrementaalisesti kuin epäjatkuvasti. Tosin viralliset instituutiot voivat muuttua hetkessä poliittisten tai oikeudellisten päätösten seurauksena.¹⁰⁶

¹⁰⁵ North 1990, 8.

¹⁰⁶ North 1990, 6, 83.

INSTITUUTIOT PYSYVYYDEN YLLÄPITÄJINÄ

- mitä ylempi virallinen sääntö, sitä vaikeampi sitä muuttaa
- epäviralliset säännöt tapakäyttäytymisen osa ja siten vaikeasti muutettavia

Organisaatiot ja niiden toimijat harjoittavat päämäärähakuista toimintaa ja ovat institutionaalisen muutoksen ohjaajia ja agentteja. Organisaatiot ovatkin tarkoituksellisia kokonaisuuksia, jotka niiden luojat ovat suunnitelleet maksimoimaan hyvinvointia, tuloa tai muita päämääriä yhteiskunnan institutionaalisen rakenteen suomien mahdollisuuksien rajoissa. Organisaation maksimointikäyttäytyminen voi tapahtua joko olemassa olevassa rakennejoukossa tai muuttamalla rakenteita. Inkrementaalinen muutos tapahtuu, kun organisaatioiden toimijat huomaavat, että he menestyisivät paremmin, jos olemassa olevaa institutionaalista rakennetta muutettaisiin¹⁰⁷.

Lambergin ym. (1997) mukaan esimerkiksi lainsäädännöllinen muutos voi motivoida organisaatioita investoimaan voimavaroja uudelleen, esimerkiksi poliittiseen painostustoimintaan, jos hyötyodotus muuttuu ratkaisevasti¹⁰⁸. Muutoksen agentti on siten toimija, joka reagoi institutionaalisen rakenteen sisältämiin kannustimiin, North (1990) toteaa¹⁰⁹. Timosen (2000) mukaan instituutioiden ja organisaatioiden keskinäisen suhteen ymmärtämisessä on olennaista se, että organisaatiot joutuvat kaikissa normaaliolojen tilanteissa sovittamaan toimintansa ja päätöksentekonsa olemassa oleviin instituutioihin, myös silloin kun niiden tavoitteena on instituutioiden muovaaminen tai uusiminen¹¹⁰.

INSTITUTIONAALINEN MUUTOS

tapahtuu, kun organisaatioiden toimijat huomaavat, että he menestyisivät paremmin, jos olemassa olevaa institutionaalista rakennetta muutettaisiin

¹⁰⁷ North 1990, 8, 79. Ks. myös Andersen 2000, 420.

¹⁰⁸ Lamberg ym. 1997, 25.

¹⁰⁹ North 1990, 83.

Anthony Giddensin (1984) käsitys muutoksesta liittyy läheisesti Northin käsitykseen. Kun Northin mukaan muutos johtuu organisaatioiden jäsenten halusta ja mahdollisuuksista muuttaa olemassa olevia instituutioita, niin Giddensin mukaan kaiken yhteiskunnallisen uusintamisen perustana on, että toimivat toimijat käyttävät pätevin perustein kerta toisensa jälkeen hyväkseen tilanteessa tarjolla olevia sääntöjä ja käytettävissä olevia voimavaroja. Muutos – muutoksen mahdollisuus – on jatkuvasti läsnä yhteiskunnallisessa uusintamisessa. Jokainen järjestelmän tuottamista ja uusintamista koskeva muutos yhteiskunnallisessa järjestelmässä koskee väistämättä sitä kokonaisuutena ja merkitsee samalla, että on tapahtunut rakenteellisia muutoksia.¹¹¹

Venäjänsä yhteydessä ajatellaan usein, että Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen entinen poistui ja tilalle tuli uusi yhteiskunta. Sodan, vallankumoukset, valloitukset ja luonnononnettomuudet ovat Northin (1990) mukaan epäjatkuvan institutionaalisen muutoksen lähde¹¹². Mitä vahvempi kumouksen osanottajien ideologinen vakaumus on, sitä suuremman hinnan he ovat valmiita maksamaan ja sitä todennäköisemmin kumous onnistuu. Kumous on kuitenkin harvoin täydellisesti epäjatkuva, koska onnistuneelle vallankumoukselle ominaiset liittoutumat elävät tavallisesti lyhyen aikaa. Menestyksekkään kumouksen lopulliset seuraukset muuttuvat epävarmoiksi, koska konfliktit sääntöjä uudelleen rakentavissa koalitioissa ja siitä seuraten tuottojen jaossa johtavat lisäkonflikteihin. Joku ryhmä saattaa eliminoida toiset, mutta yleisempää on, että kumousta seuraa vaikea, riitaisa ja pitkä sovittelujakso. Vaikka ideologinen sitoutuminen on kumouksen massakannatuksen tarpeellinen ehto, sitä on vaikeaa ylläpitää.¹¹³

Kumouksen yhteydessä viralliset säännöt muuttuvat, mutta epäviralliset eivät. Uusilla virallisilla säännöillä pyritään syrjäyttämään olemassa olevat epäviralliset rakenteet, mutta silloin jätetään ottamatta huomioon syvälle juurtunut kulttuuriperintö, joka ylläpitää monia epävirallisia rakenteita. Vaikka laaja virallisten sääntöjen muutos tapahtuisikin, on useita pysyviä epävirallisia rakenteita, jotka käytännössä yhä ratkaisevat vaihdon perusongelmia osanottajien välillä. Ajan kuluessa tuloksena on koko

¹¹⁰ Timonen 2000, 71.

¹¹¹ Giddens 1984, 183.

¹¹² North 1990, 89.

¹¹³ North 1990, 90.

rakenteen uudelleenrakentaminen, jolla synnytetään vähemmän kumouksellinen tasapaino.¹¹⁴

Polkuriippuvuus (*path dependence*)¹¹⁵ ymmärretään eräänlaiseksi "historiasidonaisuudeksi", jossa mikrotason historiallista kehitystä määräävät sen hetkisen taloudellisen tilanteen ja historiallisten rakenteiden luoma institutionaalinen kehys. Polkuriippuvuus koostuu Northin mukaan kahdesta olennaisesta osasta: 1) historiallisten tilanteiden luomista rajoituksista (*historical constraints*), esimerkiksi kulttuuriset tekijät ja 2) organisaatioiden toiminnasta oman etunsa maksimoimiseksi. Nykyiset poliittisten, taloudellisten ja sotilaallisten organisaatioiden muodot ja niiden maksimoituisuunta ovat lähtöisin mahdollisuuksien joukosta, jonka institutionaalinen rakenne salli ja joka vuorostaan kehittyi inkrementaalisesti¹¹⁶.

Riukulehdon (2000) mielestä *path dependence* on institutionalistien tarjoama selitys epärationaalisille valinnoille eli toteutuneille vaihtoehdoille, joiden ei olisi pitänyt rationaalisuusoletuksen vallitessa toteutua. Institutionalistien mukaan rationaalisuusehto ei aina täyty. Usein edeltäneet valinnat aiheuttavat sen, että kaikkein rationaalisin vaihtoehto ei olekaan valintahetkellä paras tai saavutettavissa.¹¹⁷

Instituutiot ovat pitkän tähtäimen toiminnan määrittäjiä, toteaa North (1990). Tietty institutionaalinen rakenne sanelee marginaalit, jossa organisaatiot toimivat ja tekee siten järkeväksi vuorovaikutuksen pelin sääntöjen ja toimijoiden käytöksen välillä. Jos organisaatiot suuntaavat pyrkimyksensä tuottamattomaan toimintaan, institutionaalinen rakenne on antanut kannustinrakenteen sellaiselle toiminnalle.¹¹⁸

¹¹⁴ North 1990, 91.

¹¹⁵ *Path dependence* on kirjaimellisesti käännettynä polkuriippuvuus. Suomalaisissa käännöksissä käytetään sitaattilainan rinnalla suomalaista vastinetta historiasidonaisuus. Molemmat ovat Riukulehdon mukaan käsitteinä hiukan kömpelöitä. Riukulehto itse suosittaa yksinkertaisempaa, mutta sisällön paljastavaa muotoa polku-väittämä. Jokaisella valinnalla on historiansa. Kaikkiin valintatilanteisiin on tultu jotain polkua pitkin. (Riukulehto 2000, 464).

¹¹⁶ North 1990, 118.

¹¹⁷ Riukulehto 2000, 464.

¹¹⁸ North 1990, 111.

3 VENÄJÄN LÄHIALUEIDEN YLEISESITTELY

Venäjän pinta-ala on 17 milj. km² ja väkiluku noin 150 miljoonaa. Väestö koostuu yli sadasta eri kansallisuudesta. Yli 80 prosenttia Venäjän alueella asuvista on venäläisiä. Venäjä on luonnonrikkauksiltaan rikas maa. Se kuuluu maailman johtaviin öljyn ja kaasun tuottajiin ja on myös maailman suurimpia kullin ja timanttien tuottajia. Venäjän alueelta on löydetty lähes kaikkia tunnettuja metalleja ja mineraaleja. Monien värimetallien tuottajana Venäjä on ollut maailman johtavia maita. Venäjän metsät peittävät suuren osan sen pinta-alasta. Venäjän rikkauden ongelma on, että nämä arvokaimmat luonnonvarat sijaitsevat valtaosin Siperian ja Pohjois-Venäjän alueella ja ovat siten vaikeasti hyödynnettävissä.¹¹⁹

Venäjän federaation muodostavat 89 riippumatonta federaation aluetta¹²⁰, jotka jakautuvat venäläisen terminologian mukaisesti kansallis-valtiollisiin (21 tasavaltaa), kansallis-alueellisiin (10 autonomista piirikuntaa ja yksi autonominen alue) sekä aluehallinnollisiin (49 oblastia, 6 aluepiiriä eli kraita ja federaatiotason kaupungit Pietari ja Moskova).¹²¹

Venäjän alueet poikkeavat toisistaan monilla tasoilla: väestömäärältään, kooltaan, vallitsevan etnisen ryhmän osalta, elintasoltaan, luonnonvaroiltaan, tuotantokapasiteetiltaan ja ulkomaisten investointien määrältään. Budjetin nettomaksajiin ovat kuuluneet varakkaat alueet kuten Moskova, Nižni-Novgorodin alue, Samaran alue, Tatarstania tasavalta, Bashkortostanin tasavalta, Hanti-Mansian autonominen piirikunta sekä Jamalo-Nenetsian autonominen piirikunta. Todennäköisiin taloudellisiin menestyjiin luetaan noin kaksikymmentä aluetta, joista ainoastaan Pietari kuuluu Suomen lähialueisiin. Menestyjät ovat lähinnä Siperian ja Volgan varren raaka-aineita tuottavia alueita.¹²² Sutela (1999) arvelee, että erot federaation sisällä kasvavat, koska mahdollinen taloudellinen

¹¹⁹ Venäjäkirja 1998, 25 – 27.

¹²⁰ Sekä tieteellisissä että muissa teksteissä käytetään tässä yhteydessä usein käsitettä *subjekti*. Koska suomen kielessä käsitteellä *subjekti* ei ole yhteyttä tähän alueelliseen tarkoitukseen, on tässä tutkimuksessa käsite *subjekti* korvattu yksinkertaisesti käsitteellä *alue*, kun puhutaan yleisesti Venäjän federaation tasavalloista, piirikunnista, autonomisista alueista, oblasteista, aluepiireistä sekä federaation kaupunkeista (Moskova ja Pietari).

¹²¹ SL: Kunelius 1998 ja Venäjän federaation perustuslain artikla 65. Piirikunnat kuuluvat johonkin muuhun alueeseen lukuun ottamatta Tšuktsien autonomista piirikunta ja ne harjoittavat autonomista hallintoa väestöään koskevissa asioissa (DeBardeleben 1997, 40).

¹²² Venäjä 2000, 11. Ks. liitekuvio 2.

kasvu keskittyy tietyille alueille ja sektoreille. Suomen naapurialueet ovatkin Sutelan mielestä todennäköisemmin häviäjien kuin voittajien joukossa.¹²³

Tutkimuksessa mukana olevista Venäjän lähialueista Leningradin alueen ja Karjalan tasavallan voidaan katsoa kuuluvan Venäjän periferia-alueisiin. Ne ovat suhteellisen kaukana keskushallinnosta eikä niillä ole huomattavia luonnonrikkauksia. Neuvostoliiton aikana raja-alueita ei kehitetty. Niiden alueella asuu myös verrattain vähän ihmisiä. Suuruudestaan huolimatta Pietaria on pidetty Moskovasta katsoen periferiakaupunkina. Pietarissa tähän ei ole tyydytty, vaan taistelua maan ykköskaupungin asemasta on käyty välillä kiivaastikin.

1990-luvun kehitystä alueilla leimasi tuotannollinen ja taloudellinen taantuma, joka oli ominaista koko Venäjän federaatiolle. Vasta vuoden 1998 devalvaatio paransi alueiden talouden kilpailukykyä sekä koti- että ulkomaanmarkkinoilla. Pietarin, Leningradin alueen ja Karjalan tasavallan alueellisilla bruttokansantuotteilla (BKTA) oli 1990-luvulla melko samanlainen kehityssuunta. Vuosituhannen lopussa taloudellinen elpyminen vaikutti alueilla nopeammalta kuin Venäjällä keskimäärin huolimatta vuosien 1995 – 97 keskimääräistä syvemmästä lamasta. Talouden tunnuslukujen arvot ovat vaihdelleet vuodesta toiseen varsin voimakkaasti, joten pysyvää talouskehitystä ei voi tehdä varmoja ennusteita.¹²⁴

Suomen lähialueiden tuotantorakenteessa alkoi 1990-luvulla tapahtua muutoksia. Tämä näkyi mm. siinä, että palvelusektorin osuus kasvoi, kun taas maatalouden ja teollisuuden osuus pieneni. Tosin maataloutta kuvaavat luvut eivät välttämättä anna oikeaa kuvaa todellisuudesta. Kansalaisten käytettävissä olevat reaalitytulot vähenivät 1990-luvulla. Yksityisiltä maatilapalstoilta saatiin elintarvikkeita ja näin ollen lisäystä varsinaisesta työstä saatuihin tuloihin. Palvelusektorin kasvu oli hitainta Leningradin alueella. Tämä johtunee siitä, että siellä hyödynnetään Pietarin palvelutarjontaa. Sekä Pietarissa että Leningradin alueella elintarviketeollisuus on lisääntynyt huomattavasti. Ulkomaiset investoinnit Leningradin alueelle ja Pietariin lisääntyivät 1990-luvun loppupuolella, mutta niiden merkitys oli kuitenkin melko vähäinen. Suurin osa ulkomaisista investoinneista suuntautui Moskovan alueelle.¹²⁵ Liitekuviossa 1 on esitelty teollisuustuotannon kehitystä eri alueilla.

¹²³ Sutela 1999, 30.

¹²⁴ SL: North-West Russian regions in the 90's.

¹²⁵ SL: North-West Russian regions in the 90's ja SL: The Republic of Karelia in the 90's; Zimine 2002, 69 – 74; Hedenskog 2002, 297.

3.1 Pietari

Pietarin kaupunki perustettiin 21.5.1703. Historiansa aikana Pietari on ollut paitsi vallankumouksen näyttämönä, mutta kokenut myös asemansa vaihtumisen Venäjän pääkaupungista maan luoteisosan keskuksiksi. Sen nimi on muuttunut kolme kertaa (1703 St. Petersburg - 1914 Petrograd - 1924 Leningrad - 1991 St. Petersburg).¹²⁶ Kaupunki sijaitsee 42 saarella Neva-joen suistossa Suomenlahden rannalla. Pietari on Moskovan jälkeen Venäjän toiseksi suurin kaupunki ja Euroopan neljänneksi suurin kaupunki. Pietarissa asuu noin 4,7 miljoonaa asukasta.¹²⁷ Vaikka monesti todetaan, että Pietari on kasvava kaupunki, niin erityisesti Pietarin väkiluku on kääntynyt radikaalisti laskuun, vaikka muualla maailmassa suurkaupungit ovat kasvaneet¹²⁸. Tämä johtuu siitä, että kuolleisuus on lisääntynyt, kun taas syntyvyys on pysynyt alhaisena. Muuttoliike on ollut positiivinen vuodesta 1994, mutta se ei ole pystynyt kompensoimaan luonnollista poistumaa.¹²⁹

Pietarin hallinnollisen aseman mukaisesti kaupungin hallituksen johtajan nimike on kuvernööri (*gubernator; governor*). Vuoteen 1996 saakka nimike oli pormestari (*mer, mayor*). Kaupungin hallituksen ja sen alaisten komiteoiden palveluksessa on noin 7 400 ihmistä.¹³⁰ Pormestari Sobtšakin aikana (1991 – 1996) Pietari oli talousuudistusten edelläkävijä. Kaupungista pyrittiin tekemään kulttuurin ja talouden keskusta. Sobtšakin toiveena oli tehdä Pietarista varakkaiden ihmisten kaupunki. Tässä ei kuitenkaan onnistuttu. Kuvernööri Jakolevin (1996 - 2003) pyrkimyksenä oli kaupunkiympäristön ja infrastruktuurin kehittäminen. Hänen aikanaan aloitettiin mm. Pietarin historiallisen keskustan entistäminen.¹³¹ Kuvernöörillä on näyttänyt olevan huomattavasti valtaa vaikuttaa kaupungin kehityssuuntaan.

Pietarin hallinnolliseen kokonaisuuteen kuuluvat myös lähikaupungit: Puškin, Pavlovsk, Petrodvorets, Lomonosov, Zelenogorsk, Kolpino, Kronstadt ja Sestroretsk. Itse kaupunki on jaettu 13 hallinnolliseen alueeseen¹³², joilla kullakin on omat vastuulliset viranomaisensa. Pietarin kaupunki on Luoteis-Venäjän hallinnollinen, kulttuuri- ja korkeakoulukeskus.¹³³ Erityisesti metalli- ja telakkateollisuus ovat olleet keskeisiä työnantajia jo vuosikymmenten ajan. Suunnitelmatalouden aikana Pietarista muodostui Ve-

¹²⁶ Salonen 1997, 9 - 13.

¹²⁷ SL: North-West Russian regions in the 90's.

¹²⁸ ML: Etelä-Suomi – Pietari kehittämisvyöhyke 1997, 11.

¹²⁹ St Petersburg in the 90's.

¹³⁰ Venäjäkirja 1998, 41.

¹³¹ SL: North-West Russian regions in the 90's; Hedenskog 2002, 295 – 297.

¹³² Hallinnollisia alueita esikaupungit mukaan lukien on 21.

näjän sotateollisuuden keskus. Pietarin talouden uudistaminen on käynnissä, mutta teollisuus on kärsinyt sosialistisen järjestelmän luomista rakenteellisista vääristymistä. Sotateollisuuden tietotaidon hyödyntäminen siviilituotannossa on osoittautunut hankalaksi tehtäväksi. Välttämättä tähän ei enää pyritäkään, vaan aseita ja muita sotateollisuuden tuotteita on alettu viedä ulkomaille enenevässä määrin. Pietarin strategista asemaa on kuitenkin kasvattanut se, että Baltian maiden itsenäistymisen jälkeen Pietarin sataman merkitys on lisääntynyt huomattavasti¹³⁴. Pietarin liikenteellinen asema onkin sen vahvuuksia. Lisäksi vanhentunut teknologinen ja tuotannollinen pääoma ovat hyödynnettävissä, etenkin kun kaupungin väestö on varsin hyvin koulutettua. Nämä ovat kuitenkin vielä mahdollisuuksia, joiden toteuttamiseen tarvitaan yhteiskunnan eri sektoreiden yhteistyötä.

3.2 Leningradin alue

Leningradin alue¹³⁵ rajoittuu lännessä Suomenlahteen ja Suomeen, pohjoisessa Karjalan tasavaltaan ja Laatokkaan, idässä Vologdan alueeseen ja Novgorodin alueeseen sekä etelässä Pihkovan alueeseen ja lounaassa Viroon. Leningradin alueen pinta-ala on 84 500 km². Alueella asuu 1,7 miljoonaa asukasta. Alue käsittää 17 piiriä ja 19 kaupunkia. Suurimmat kaupungit ovat Viipuri ja Gattšina¹³⁶, joissa molemmissa asuu 81 000 asukasta. Suurin osa väestöstä (90 %) on venäläisiä. Suurimmat vähemmistöryhmät ovat ukrainalaiset ja valkovenäläiset (yht. 5 % väestöstä). Leningradin alueen pääelinkeino on teollisuus, jonka parissa työskentelee n. 44 % työvoimasta. Julkinen palvelusektori työllistää noin 36 % työvoimasta ja on siten ohittanut maataloussektorin, joka työllistää noin 20 % Leningradin alueen työntekijöistä.¹³⁷ Alueen hallinnollinen keskus on Pietari. Leningradin alue ei muuttanut nimeään, vaikka Leningradin kaupunki muutti nimensä lokakuussa 1991.¹³⁸ Leningradin alue ympäröi Pietarin kaupunkia eikä alueella ole omaa pääkaupunkia.

¹³³ Venäjäkirja 1998, 41.

¹³⁴ SL: North-West Russian regions in the 90's.

¹³⁵ Tässä tutkimuksessa Leningradin aluetta käytetään synonyyminä Leningradin oblastin kanssa. Käytännössä Leningradin hallintoalueen yhteydessä käytetään useimmiten käsitettä 'alue' kuin 'oblast' tai 'oblasti', mikä johtunee siitä, että 'oblast' sopii huonosti suomalaisen kielenkäyttöön.

¹³⁶ Suomen kielessä käytetään myös nimeä Hatsina (venäjäksi А́тсина)

¹³⁷ Kaakkois-Suomen Interreg II, 16.

¹³⁸ The Territories of the Russian Federation 1999, 170.

Sosiaalis-taloudellisesti Leningradin alue ja Pietarin kaupunki muodostavat selkeän kokonaisuuden. Tämä ilmenee mm. seuraavasti:

- kaupungin ja alueen yritysten läheisenä teollisena yhteistyönä,
- energiatuotannon ja kuljetusten yhteisenä infrastruktuurina sekä
- molemminpuolisina taloudellisina riippuvuuksina. Leningradin alueen asukkaat käyvät työssä Pietarissa ja Pietarin asukkailla on viljelyspalstoja ja mökkejä Leningradin alueella.¹³⁹

Suunnitelmatalouden ajalla Leningradin alue ja Leningradin kaupunki toimivat saman suunnitelman puitteissa. Siten niille on muodostunut yhteistä infrastruktuuria ja muutoinkin yhteyksiä yhteiskunnan eri alueilla.¹⁴⁰ Koska nämä kaksi aluetta muodostavat federaation perustuslaista huolimatta käytännössä kokonaisuuden, on alueiden yhdistäminen ollut useasti esillä.

President Boris Yeltsin gave his official blessing Thursday to an idea proposed by newly ordained First Deputy Prime Minister Vadim Gustov to unite St. Petersburg and Leningrad Oblast into one administrative region. The announcement came as the Kremlin continued to take measures designed to pacify Russia's increasingly restive regions.¹⁴¹

Susiluoto (1999) epäilee, ettei alueiden yhdistäminen käytännössä onnistu. Juridisena ongelmana Susiluoto pitää sitä, että alueiden yhdistäminen vaatisi todennäköisesti Venäjän olemassa olevan perustuslain muutoksen¹⁴². Perustuslain muuttaminen voi osoittautua käytännössä vaikeaksi. Susiluodon mukaan on kuitenkin olemassa muita tärkeämpiäkin esteitä yhdistymiselle. Ensinnäkin Leningradin alue ja Pietari ovat poliittiselta profiililtaan erilaisia. Pietari on läntinen, reformistinen ja liberaali. Leningradin alueella kommunisteilla ja kansallispatriooteilla on ollut vankka kannatus. Susiluoto pohtiikin, kumpi voimaryhmä ottaisi haltuunsa uuden suuremman Pietarin. Kolmanneksi Pietarin kaupungin ja Leningradin alueen välillä on olemassa konkreettisia intressiristiriitoja monista kysymyksistä. Yksi tärkeimmistä koskee satamahankkeita. Pietarilaiset ovat sitä mieltä, että he kykenevät hoitamaan yksinkin koko välityskaupan. Leningradin alueelle taas on rakenteilla jättimäisiä vientisatamia. Susiluoto uskookin, että näin erilaisia intressejä ei saada yhdistetyksi.¹⁴³

¹³⁹ SL: North-West Russian Regions in the 90's.

¹⁴⁰ SL: Leningrad province in the 1990's.

¹⁴¹ SPT: Whitmore 25.9.1998 Yeltsin Backs City, Oblast Unification.

¹⁴² Ks. Venäjän federaation perustuslain artiklat 66 ja 67.

¹⁴³ Susiluoto 1999b, 303 – 304.

Se, että Leningradin alue ja Pietarin kaupunki ovat eri hallintoalueita, tuntuu aiheuttavan jossain määrin käytännön ongelmia. Leningradin alueen vahvuutena voidaan kuitenkin pitää juuri Pietarin läheisyyttä. Pietari tarjoaa alueella tuotetuille elintarvikkeille laajat markkinat. Vuoden 1998 devalvaation jälkeen Leningradin alueen elintarviketeollisuuden tilanne parani, kun kotimaisten tuotteiden kilpailukyky koheni ulkomaisten kustannuksella. Alue houkuttelee myös ulkomaisia investoijia, jotka haluavat hyötyä Pietarin markkinoista, mutta jotka eivät halua asettautua hallinnoltaan byrokraattisemmaksi osoittautuneeseen Pietariin.¹⁴⁴ Lisäksi alueen liikenteellinen asema on hyvä. Se sijaitsee Suomenlahden rannalla ja siten sen alueelle on rakenteilla ja suunnitteilla eri tarkoituksiin satamia. Leningradin alueen vienti on suuntautunut Itämeren alueelle. Sen tärkeimpiä vientituotteita ovat polttoaineet ja raakaöljy sekä puu ja sahatavara. Suurin kauppakumppani viennin suhteen on Ruotsi ja tuonnin suhteen Suomi¹⁴⁵

3.3 Karjalan tasavalta

Karjalan tasavalta on yksi Venäjän federaatioon kuuluvista 21 tasavallasta. Suomi on Karjalan läntinen naapuri. Pohjoisessa Karjalan rajanaapurina on Murmanskin alue, koillisessa Vienanmeri, idässä Arkangelin alue ja etelässä Vologdan alue sekä Leningradin alue. Karjalan tasavallan lähihistoria on kiinteässä yhteydessä entisen Neuvostoliiton tapahtumiin, mikä näkyy mm. muutoksina sen nimessä. Karjalan asema Neuvostoliitossa muuttui moneen kertaan 1900-luvulla.¹⁴⁶ Se perustettiin vuonna 1920 Karjalan työläisten kommuunin nimisenä. Vuonna 1923 siitä tuli Karjalan autonominen sosialistinen neuvostotasavalta. Talvisodan jälkeen sen nimeksi vaihdettiin Karjalais-suomalainen sosialistinen neuvostotasavalta. Vuonna 1956 suomalaisuuteen viittaava osuus jäi nimestä pois ja nimi muutettiin Karjalan autonomiseksi sosialistiseksi neuvostotasavallaksi. Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen siitä tuli Karjalan tasavalta.¹⁴⁷

Yhteiskunnalliset muutokset ovat vaikuttaneet Karjalan tasavallan alueeseen ja asukkaisiin voimakkaasti viimeksi kuluneen sadan vuoden aikana. Laineen (1996) mukaan Neuvostoliiton kehityksen alkuvuosia leimasi alueellisen itsehallinnon mahdolli-

¹⁴⁴ SL: Leningrad province in the 1990's.

¹⁴⁵ Ks. Zimine 2002, 66.

¹⁴⁶ Hakamäki & Majoinen 1996, 9.

suus. Karjalassa tätä ilmensi se, että 1920-luvulla Edward Gyllingin johtaman kansallisen Karjalan rakentaminen edistyi ripeästi. Seuraavalla vuosikymmenellä tämä kehitys pysähtyi. Kansallinen hallinto tuhottiin hyvin lyhyessä ajassa, Karjalassa pääasiassa vuonna 1938.¹⁴⁸

Rannikko ja Varis (1994) toteavat, että toisella maailmansodalla oli monia seurauksia Karjalan elämään. Sodan aikana monia kyliä evakuoitiin ja sodan jälkeen vain osa asukkaista sai palata takaisin. Työikäisiä venäläisiä, valkovenäläisiä ja ukrainalaisia asutettiin Karjalaan, jotta metsätaloudelle voitiin taata riittävästi työvoimaa.¹⁴⁹ Laaja rajavyöhykealue pidettiin asumattomana ja käyttämättömänä, kuten muillakin rajaseuduilla. Karjalan tasavallan alueellinen rakenne ei siten ole muodostunut luonnollisesti, vaan siihen vaikutti koko Neuvostoliiton alue- ja tuotantopolitiikka.¹⁵⁰ Tapahtumat 1990-luvulla määrittivät Hakamäen ja Majoisen (1996) mukaan Karjalan nykyisen aseman. Neuvostoliiton hajotessa Karjalan autonominen tasavalta julistautui suvereeniksi valtioksi (13.8.1990) ja otti nimen Karjalan tasavalta (14.11.1991). Se päätti pysyä osana Venäjän federaatiota.¹⁵¹

Karjalan tasavallan väkiluku vuoden 2000 alussa oli 766 400¹⁵². Väestö on keskittynyt tasavallan eteläosan suuriin kaupunkeihin, joissa asuu lähes 80 prosenttia koko väestöstä. Kaupunkikehityksen on aiheuttanut teollisuuden syntyminen ja tuotantolaitosten sijoittuminen kaupunkeihin - erityisesti tasavallan pääkaupunkiin Petroskoihin, jonka asukasluku (270 000) on noin kolmannes koko maan asukasmäärästä. Koko väestön lasketaan edustavan kaiken kaikkiaan 30 eri kansalaisuutta. Venäläisiä väestöstä on suurin osa eli noin 74 prosenttia. Suomalaisia Karjalassa asuu noin 18 000.¹⁵³

Metsät ovat Karjalan talouden ja teollisuuden perusta. Yli puolet Karjalan tasavallan alueesta on metsien peitossa. Tasavallan teollisuus on siten luonnollisesti painottunut metsä- ja puunjalostusteollisuuteen. Selluloosa- ja paperiteollisuus on keskittynyt viiden suuren yrityksen hoidettavaksi, kun taas puunhakkuu on hajaantunut useille pienille yrityksille. Karjalan tasavallassa tuotetaan noin neljäsos Venäjän paperintuotannosta. On

¹⁴⁷ SL: North-West Russian Regions in the 90's. December 2000, 2.Ks. myös Bazegski & Laine 2000, 44 – 51.

¹⁴⁸ Laine 1996, 84, ks. myös Oksa 1999, 289.

¹⁴⁹ Rannikko & Varis 1994, 45.

¹⁵⁰ Kujala 1997, 13.

¹⁵¹ Hakamäki & Majoinen 1996, 9.

¹⁵² SL: Karjalan tasavalta.

¹⁵³ Hakamäki & Majoinen 1996, 10.

kuitenkin huomattava, että paperitehtaiden tuotantovolyyymi on laski 1990-luvulla yli 50 % kuvastaen näin talouden siirtymävaiheeseen liittyviä vaikeuksia.¹⁵⁴

Metsäteollisuuden rinnalla merkittäviä elinkeinosektoreita ovat malmi- ja mineraalivaroja hyödyntävä kaivannaisteollisuus, rakennusaineteollisuus ja koneenrakennus. Luonnonvarojen jalostus voi onnistuessaan luoda hyvät taloudellisen kehityksen mahdollisuudet.¹⁵⁵ Elintarviketuotannon suhteen Karjalan tasavalta ei ole omavarainen, sillä esimerkiksi leipävilja on tuotu sinne muualta. Ainoastaan kalastuksella on ollut ulkopuolista merkitystä.¹⁵⁶

Hakamäki ja Majoinen (1996) toteavat, että Karjalan tasavallassa yhteiskunnallista kehitystä kuvaa pyrkimys löytää sosialismin tilalle markkinatalouden periaatteita noudattavat työelämän käytännöt. Kovin nopeaa kehitystä ei voida kuitenkaan heidän mielestään odottaa. Kysymys on monen kehitysvirran yhteen kytkemisestä. Poliittinen, taloudellinen ja hallinnollinen muutos vaatii aikaa. Väestöltä puuttuu omakohtaiseen vastuuseen, riskinottoon ja taloudelliseen voittoon perustuva yrittämisen perinne.¹⁵⁷ Karjalan vaikea tilanne kuvastuu hyvin seuraavasta Karjalan Sanomien artikkelista syyskuulta 1998:

Karjalan hallituksen vaihdoksesta on kulunut yli kolme kuukautta. Kesän mittaan tasavallassa ei ole ollut havaittavissa mitään murrosilmiöitä. Vanhoilliset toimihenkilöt saivat kenkää ja uudistusmieliset täyttivät iloisesti vapautuneet virka-asetat. Siihen uudistukset toistaiseksi päättyivät. Hallituksen kesäisen toiminnan sato ei todellakaan näytä painavalta. Lomalta palannut Sergei Katanandov on tyytymätön tilanteeseen. Hän antoi tällä viikolla ministereille aihetta pelontunteeseen. "Elleivät ministerit saa äkkiä mitään tuloksia aikaan, heidät vaihdetaan kylmästi toisiin", Katanandov ilmoitti. Katanandovin painostuksen kohteeksi joutuneet ministerit ja muut korkea-arvoiset viranomaiset ottivat hänen varoituksensa hiljaisina vastaan. On vaikea kuvitella, miten nykyministerit voivat parantaa tilannetta, joka on suoraan sidoksissa koko maassa hallitsevaan katastrofiin. Terve järki sanoo, että Karjala yksin ei pysty torjumaan yhä syvenevää köyhyyttä.¹⁵⁸

Karjalan tasavalta kamppailee monien taloudellisten ongelmien kanssa. Tuotantoteknologia on vanhentunutta eivätkä hallituksen vanhoja rakenteita ylläpitävät toimenpiteet ole olleet omiaan parantamaan tilannetta. Teollisuustuotannossa pyrkimyksenä on

¹⁵⁴ SL: North-West Russian Regions in the 90's.

¹⁵⁵ Hakamäki & Majoinen 1996, 11.

¹⁵⁶ Kujala 1997, 13.

¹⁵⁷ Hakamäki & Majoinen 1996, 10. Vrt. luku 8.1. Kansalaiset.

ollut viennin lisääminen ulkomaille. Kun teollisuustuotanto on ollut raaka-ainepainotteista, on Karjalan talous ollut pitkälti riippuvainen kansainvälisistä raaka-ainehinnoista, mikä on näkynyt heilahteluina taloudessa. Vuoden 1998 devalvaatio teki Karjalan tuotteista kilpailukykyisempiä sekä kotimaassa että ulkomailla. Tuotantoteknologia on kuitenkin vanhentunutta ja siten tuotantokapasiteettia ei pystytä lisäämään kysynnän niin vaatiessa.¹⁵⁹

4 MAAKUNNALLISELLE KEHITTÄMISTOIMINNALLE ASETETUT VENÄJÄÄN LIITTYVÄT EU:N JA KANSALLISET TAVOITTEET

Alueellinen kehittäminen muuttui 1990-luvulla huomattavasti. Maakunnat tulivat kehittämistyöhön voimakkaasti mukaan. Euroopan Unioniin liittyminen lisäsi alueellisen kehittämisen keinojen ja välineiden määrää. Lisäväriä toi vielä Venäjän muutos. Raja-alueiden asema ja merkitys muuttui. Vaikka maakunnat olivatkin jo ennen vuoden 1993 aluekehityslakia olleet mukana alueiden kehittämisessä ja olleet mm. aloitteentekijöinä Venäjään liittyvissä hankkeissa, joutuivat ne 1990-luvulla monen uuden asian eteen. Ohjelmatyössä on jouduttu sovittamaan yhteen eri suunnista tulevia tavoitteita ja resursseja. Käytäntö on osoittanut, ettei tämä ole helppoa ja ohjelmien hallinointiin liittyvät tekijät ovatkin pyrkineet syömään resursseja varsinaiselta strategiatyöltä.

Liitot ovat vastuussa ohjelmien laadinnasta, mutta jo sekä EU:n että kotimainen lainsäädäntökin edellyttää, että ohjelmien laadintaan osallistuvat ohjelma-alueen keskeisimmät toimijat. Alueiden kehittämisestä annetussa laissa (1135/1993) todetaan, että suunnitelmat ja ohjelmat valmistellaan yhteistyössä valtion ja kuntien viranomaisten sekä alueella toimivien yritysten ja järjestöjen kanssa. Lisäksi maakuntien

¹⁵⁸ KS: Prohorov 5.9.1998, 2.

¹⁵⁹ SL: The Republic of Karelia in the 90's, December 2000; The Republic of Karelia in 2000, May 2001; The Republic of Karelia in the first half of 2001, December 2001.

ohjelmien suunnitteluun vaikuttavat sekä EU:n että Suomen valtion omat toimintaperiaatteet, strategiat ja lainsäädäntö Kuviossa 5 käyvät ilmi keskeisimmät ohjelmatyöhön vaikuttavat tahot ja tekijät¹⁶⁰. Erityisesti Venäjään liittyvien tekijöiden merkitystä tullaan selvittämään tässä luvussa.

4.1 EU, Pohjoinen ulottuvuus ja lähialueyhteistyö

4.1.1 EU ja Venäjä

Neuvostoliiton hajoaminen aiheutti Rautavan ja Sutelan (2000) mukaan melkoisesti ongelmia EU:lle. Venäjän koko, sen ydinaseet, saastumiseen ja kansallisuusristiriitoihin liittyvät uhkatekijät sekä yhteiskunnallisen muutosprosessin mukanaan tuoma epävarmuus olivat tekijöitä, jotka vaikuttavat Eurooppaan kokonaisuutena.¹⁶¹ Samaan aikaan kun maakuntien liitoissa laadittiin ensimmäisiä ohjelmia, muokattiin EU:ssa Venäjään liittyviä strategioita ja periaatteita.

Euroopan Unionissa Venäjä nähdään tärkeänä yhteistyökumppanina ja tämä heijastuu myös Suomen asemaan. Venäjän kehitys kohti demokratiaa, markkinataloutta ja oikeusvaltiota koetaan tärkeäksi sekä Venäjälle itselleen että Euroopalle. EU:n tekemien strategioiden ja sopimusten avulla pyritään kohti tätä päämäärää. Tarkoituksena on ollut saada Venäjä mukaan yhteistyöhön Euroopan kanssa ja tätä kautta lieventää niitä uhkia, joita Venäjä aiheuttaa, mutta myös lisätä kanssakäymistä pelkäämään taloudellisin perustein. Venäjä on kuitenkin selkeästi EU:n ulkopuolinen alue, joten toimintastrategiat on jouduttu miettimään tästä lähtökohdasta käsin.

Periaate näkyy myös kesäkuussa 1994 allekirjoitetusta Venäjän ja EU:n Kumppanuus- ja yhteistyösopimuksesta. Sopimuksen esipuheessa korostetaan rauhan ja vakauden edistämistä sekä sitoutumista yhteisiin arvoihin sekä lain, ihmisoikeuksien, monipuoluejärjestelmän ja markkinataloutteen tähtäävän taloudellisen liberalisoinnin merkitystä. Kumppanuussopimus kokonaisuudessaan astui voimaan vasta 1.12.1997. Sopimuksessa säännellään kaikkia sopimuspuolten välisiä poliittisia, taloudellisia ja

¹⁶⁰ Ks. myös Haveri & Majoinen 1995, 20.

¹⁶¹ Rautava & Sutela 2000, 269. Toukokuussa 2002 EU ilmoitti myöntävänsä Venäjälle markkinatalousstatuksen. Markkinataloudeksi tunnustaminen nähdään poliittisena eleenä alueiden lähentymisessä ja sen uskotaan vahvistavan Venäjän halua talousuudistusten toteuttamiseen. (EU Institutions press release 29.5.2002 ja Idäntalouksien viikko 22/2002).

kaupallisia suhteita, ja siinä luodaan perusta sosiaaliselle, rahoitukselliselle, tieteelliselle, teknologiselle ja kulttuuriselle yhteistyölle¹⁶².

Toinen keskeinen EU:n Venäjän kehitystä koskeva asiakirja on Euroopan neuvoston 4.6.1999 päivätty Venäjä-strategia, jonka periaatteet ovat yhteneväiset yhteistyösopimuksen kanssa. Strategian mukaisesti koko manteretta koskevat kysymykset voidaan ratkaista ainoastaan tiiviimmällä Venäjän ja Euroopan unionin välisellä yhteistyöllä. Euroopan unionin strategisten tavoitteiden mukaan Venäjälle on luotava vakaa, avoin ja moniarvoinen demokratia, jota hallitaan oikeusvaltion periaatteita noudattaen. Lisäksi on tuettava koko Eurooppaa ja Venäjää hyödyttävän vauraan markkinatalouden kehittymistä Venäjällä. Samanaikaisesti Venäjä tulee integroida yhä kiinteämmin Euroopan taloudelliseen ja sosiaaliseen alueeseen. EU korostaa Euroopan vakauden säilyttämistä, sekä yhteisiin haasteisiin vastaamista tiivistämällä yhteistyötä Venäjän kanssa.¹⁶³

4.1.2 Pohjoinen ulottuvuus

Suomelle pohjoisen ulottuvuuden periaatteen sisällyttäminen EU:n politiikkaan oli tärkeä tavoite, joka toteutui kesäkuussa 2000, kun Euroopan Unioni hyväksyi Feiran Eurooppa-neuvoston kokouksessa pohjoisen ulottuvuuden toimintasuunnitelman.¹⁶⁴ Pohjoinen ulottuvuus ei siten ollut virallisena asiakirjana käytettävissä, kun maakuntien liitot laativat tähän tutkimukseen mukaan otettuja ohjelma-asiakirjoja. Asian ympärillä 1990-luvulla käyty keskustelu ei kuitenkaan voinut olla antamatta viitteitä EU:n ja Suomen virallisesta suhtautumisesta Venäjään.

Käydystä keskustelusta pohjoisen ulottuvuuden periaatteelle voitiin löytää useampia tulkintoja, joihin Venäjä-aspekti liittyi eri asteisin painoituksin. Antolan (1999) mukaan käytännössä eniten käytetty tulkinta pohjoisesta ulottuvuudesta sitoi sen Euroopan unionin politiikkaan ja tavoitteisiin. Näkemystä pyrittiin kehittämään jonkinlaisena vastineena EU:n Välimeri-ohjelmalle. Näkemys sitoi pohjoisen ulottuvuuden EU:n laajenemiseen ja sitä kautta Itämeren seutuun. Kun Itämerestä tulisi EU:n sisämeri, sen ympärille syntyisi talousalue, jonka kehittäminen edistäisi etenkin alueen yritystoimintaa. Samalla toivottiin alueen poliittisten olojen vakiintuvan.¹⁶⁵

¹⁶² Ks. Agreement on Partnership and cooperation establishing a partnership between....

¹⁶³ Venäjää koskeva Euroopan unionin yhteinen strategia 1999, 7 – 11.

¹⁶⁴ Ks. Unionin politiikkojen pohjoinen ulottuvuus 1998.

¹⁶⁵ Antola 1999, 48 – 49.

Toinen tulkinta satoi pohjoisen ulottuvuuden lähemmin Venäjän kehitykseen liittyen Barentsin alueen energiavarojen hyödyntämiseen. Suomen toivomukset yhteistyön kehittämistä ovatkin Antolan (1999) mielestä korostaneet Luoteis-Venäjän energia- ja metsävarojen hyödyntämistä. Muina teemoina ovat olleet ympäristön suo- jelu ja kestävä kehitys etenkin herkillä arktisilla alueilla, liikenteen perusrakenteen kehittäminen, tiede- ja teknologiyhteistyö sekä kansalaisyhteiskunnan kehittäminen Venäjän Suomeen rajoittuvilla alueilla.¹⁶⁶ Nämä ovat samoja teemoja, jotka tulevat ilmi EU:n Venäjä-strategiasta.

Heininen (1999) taas ei pidä pohjoisen ulottuvuuden käsitettä yhtä selkeästi Venäjään liittyvänä. Hänen mukaansa kysymys on kokonaisvaltaisesta politiikasta, pohjoisen politiikan toimintastrategiasta, jossa pohjoisuutta ja pohjoisia teemoja käytetään tietoisesti politiikassa. Se tarkoittaa lähinnä politiikkaa, jossa Suomi on aktiivisesti vaikuttamassa sekä lähialueiden että laajemmin pohjoisten alueiden tulevaisuuteen.¹⁶⁷

Pohjoisuuden käsite onkin muuttanut merkitystään. Joenniemen (2000) mukaan pohjoisuuteen liitettiin aiemmin sellaisia käsitteitä kuin perifeerisyys, pimeys, talvi, karuus ja primitiiviset olot. Positiiviset käsitteet – valo, kesä ja auringonpaiste - taas liitettiin pohjoismaalaisuuteen. Pohjoismaat pyrkivät maiden väliseen läheisyyteen ja yhtenäisyyteen, jolloin ulkopuoliset alueet käsitettiin erilliseksi alueiksi. Viimeistään siinä vaiheessa, kun Tanska, Ruotsi ja Suomi liittyivät Euroopan Unioniin, pohjois- maalaisuus alkoi menettää merkitystään. Nyt pohjoisuus nähdään enemmän mahdolli- suuksia antavana kuin pohjoismaalaisuus, joka rajoitti ja eristi. Pohjoisuus – erityisesti Pohjoinen ulottuvuus - mahdollistaa rajojen madaltamisen sekä etelään (Eurooppaan) että itään (Venäjälle). Joenniemi näkee pohjoisuuteen liittyvän paljon mahdollisuuksia. Pohjoisuus on uudenlainen ja dynaaminen idea, jota voidaan muokata kulloisiakin tarpeita vastaavaksi. Joenniemen mielestä pohjoisuuden avulla Euroopan Unionista voidaan tehdä suomalaisempi ja toisaalta Suomesta eurooppalaisempi. Suomea ei ole tuomittu periferia-asemaan, vaan se voi käyttää pitkää itärajaansa resurssina.¹⁶⁸

Keskustelussa tulivat siis esille Itämeren alueen kehittäminen, Barentsin ener- giavarojen hyödyntäminen, Venäjän mukaan ottaminen eurooppalaiseen kehitykseen sekä yleisempi pohjoisen politiikan toimintastrategia, joka ei sido periaatetta tiettyyn alueeseen eikä tiettyihin politiikkoihin. Suomen Eurooppa-tiedotuksen määritelmä

¹⁶⁶ Antola 1999, 48 – 49. Ks. myös Liuhto 1999, 10.

¹⁶⁷ Heininen 1999, 43.

¹⁶⁸ Joenniemi 2000b, 115 –128.

toimintaperiaatteesta sitookin sisälleen kaikki nämä aspektit. Sen mukaan *"pohjoinen ulottuvuus on kokonaiskäsite, jonka avulla pyritään EU:n politiikan kehittämiseen ja sen etujen määrittämiseen pohjoisen Euroopan muuttuvassa tilanteessa Suomen ja Euroopan unionin tavoitteiden edistämiseksi. Käsite pitää sisällään toimenpiteet lähialueidemme vakauden sekä yhteiskunnan ja talouden kehityksen turvaamiseksi. Pohjoisen ulottuvuuden kantavia pilareita ovat Barentsin ja Itämeren alueiden yhteistyö, pohjoismainen lähialueyhteistyö sekä Arktisen neuvoston toimialaan kuuluva yhteistyö. Myös eri maiden oma lähialueyhteistyö ja kahdenväliset suhteet täydentävät pohjoisen ulottuvuuden piiriä."*¹⁶⁹

Heikkisen (1999) mukaan pohjoinen ulottuvuus on osa EU:n ulkosuhdepolitiikkaa. Pohjoinen ulottuvuus ei määritelmällisesti ole alueellista yhteistyötä vaan osa yhteistä unionipolitiikkaa.¹⁷⁰ Liuhto (1999) korostaa, että vaikka pohjoinen ulottuvuus perustuu Suomen EU:lle tekemään aloitteeseen, vastuu sen jatkokehittelystä on siirtynyt EU:lle. Toisin sanoen pohjoinen ulottuvuus on siirtynyt osaksi Euroopan unionin politiikkaa eikä sitä tulisi sekoittaa Suomen poliittisiin pyrkimyksiin EU:n sisällä.¹⁷¹

Pohjoisen ulottuvuuden toimintasuunnitelma koostuu kahdesta osasta¹⁷²:

- *horisontaalisesta osasta*, joka sisältää Pohjois-Eurooppaan liittyvät merkittävimmät haasteet, osallistujamaiden sopimat toimintaprioriteetit sekä oikeudellisen ja rahoituksellisen kehyksen Pohjoisen ulottuvuuden toiminnalle;
- *operatiivisesta osasta*, joka asettaa tavoitteet ja perspektiivit toiminnalle vuosina 2000 – 2003 niillä sektoreilla, joilla odotettu lisäarvo on suurin.

Toimintasuunnitelman mukaan merkittävimmät haasteet liittyvät kaikkien toimijoiden väliseen läheisempään yhteistyöhön yleensä, ympäristön tilaan, energialähteisiin, inhimillisiin ja tieteellisiin resursseihin, terveys- ja elintasoeroihin, rikollisuuden vastustamiseen, kaupan ja investointien esteisiin sekä Kalingradin erityisasemaan. Pohjoisen ulottuvuuden toimintasuunnitelma toteutetaan hyväksikäyttäen olemassa olevia Euroopan yhteisön instrumentteja, joita ovat erityisesti Yhteisön ja jäsenmaiden sekä ehdokasmaiden välillä tehdyt liittymissopimukset, Venäjän kanssa tehty Kump-

¹⁶⁹ SL: EU ja pohjoinen ulottuvuus.

¹⁷⁰ Heikkinen 1999, 15 – 16.

¹⁷¹ Liuhto 1999, 13.

¹⁷² Action Plan for Northern Dimension with external and cross-border policies of the European Union 2000 – 2003, 4.

panuus- ja yhteistyösopimus ja Norjan ja Islannin kanssa tehty EEA-sopimus. Rahoitusinstrumentteja ovat TACIS, PHARE/ SAPARD/ISPA, INTERREG ja relevantit Yhteisön ohjelmat (kuten TEMPUS).¹⁷³ Tärkeitä vaikuttamiskanavia toimintasuunnitelman toteuttamisessa ovat myös Itämeren neuvosto, Barentsin euroarktinen neuvosto, Arktinen neuvosto, Pohjoismaiden ministerineuvosto, Itämeren ministerineuvosto ja Barentsin alueneuvosto. Potentiaalisina rahoituslähteinä mainitaan Euroopan investointipankki (EIB), Maailmanpankki (IBRD), Euroopan kehitys- ja jälleenrakennuspankki (EBRD) ja Pohjoismaiden investointipankki (NIB).¹⁷⁴

Venäjällä pohjoisen ulottuvuuden politiikkaa ei ole otettu vastaan ilman kritiikkiä. Pietarin kaupungin Kansainvälisen yhteistyön keskuksen johtaja Hodko toteaa Salovaaran (20.3.1999) haastattelussa, että venäläiset eivät ole tyytyväisiä tapaan, jolla Venäjää käsitellään puhuttaessa Euroopan unionin pohjoisesta ulottuvuudesta. Venäjää käsitellään vain raaka-aineiden lähteenä, sanoo Hodko.¹⁷⁵ Ulkoministeriön Pohjoisen ulottuvuuden yksikön päällikkö Heikkinen toteaaakin Kallosen artikkelissa (1998), että *"Venäjä on nähtävä yhteistyökumppanina, subjektina eikä objektina"*¹⁷⁶.

Kun Pohjoinen ulottuvuus sai virallisen hyväksynnän Feiran Eurooppa-neuvoston kokouksessa, eivät pohjoiset alueet Suomi mukaan lukien saaneet automaattisesti lisää painoarvoa. Pohjoiseen ulottuvuuteen voidaan tästedes kuitenkin viitata voimassa olevana toimintasuunnitelmana ja näin saada päätöksenteon tueksi lisää perusteita. Samalla Pohjoinen ulottuvuus omalta osaltaan suuntaa EU:n ja samalla myös Suomen toimenpiteitä Venäjän suuntaan. Lisäksi se antaa suunnitelmallisuutensa kautta toiminnalla jatkuvuutta. Jatkossa se, samoin kuin Venäjän kanssa tehdyt sopimukset, tuo esille EU:n Venäjä-kuvaa, joka omalta osaltaan vaikuttaa myös maakuntien liittojen tekemiin ohjelmiin.

4.1.3 Suomen lähialueyhteistyö

Valtiollisella tasolla Suomen raja-alueiden kehitykseen on pyritty vaikuttamaan ensisijaisesti lähialueyhteistyön kautta. Lähialueyhteistyö jakaantuu kahdenväliseen ja monen-

¹⁷³ Action Plan for Northern Dimension with external and cross-border policies of the European Union 2000 – 2003, 5 – 8.

¹⁷⁴ Action Plan for Northern Dimension with external and cross-border policies of the European Union 2000 – 2003, 8 – 9.

¹⁷⁵ ES: Salovaara 20.3.1999, 16.

¹⁷⁶ Kallonen 1998, 6.

keskiseen toimintaan. Suomen kahdenvälisen yhteistyön painopisteet Venäjän lähialueilla ovat Venäjän federaation ja sen alueiden ympäristö- ja ydinturvariskien vähentäminen, demokratian vakiinnuttaminen, turvallisuuden edistäminen ja talousuudistuksen tukeminen.¹⁷⁷ Yhteistyön tavoitteet liittyvät erilaisten uhkien vähentämiseen ja ehkäisemiseen että kanssakäymisen lisäämiseen yhteiskunnan eri osa-alueilla ja ovat hyvin yhteneväisiä EU:n asettamien tavoitteiden kanssa.¹⁷⁸ Lähialueyhteistyön toteutusta ovat ohjanneet vuosina 1993, 1996 ja 1999 hallituksen hyväksymät toimintastrategiat samoin kuin vuonna 2000 lähialueministerivaliokunnan hyväksymä strategia¹⁷⁹.

Lähialueyhteistyöhön osallistuvat käytännössä kaikki ministeriöt, niiden alaiset keskusvirastot ja laitokset. Toimintastrategian mukaan myös alue- ja paikallistason toimijoilla on keskeinen rooli lähialueyhteistyön toteuttamisessa. Lähialueyhteistyö tulee nähdä nimenomaan kansallisena instrumenttina pohjoisen ulottuvuuden alueella EU:n politiikassa. Toimintaympäristön kehittyminen edellyttää lähialueyhteistyön jatkuvaa sopeuttamista uusiin haasteisiin.¹⁸⁰

Suomen ja Venäjän välinen sopimus yhteistyöstä Murmanskin alueella, Karjalan tasavallassa, Pietarissa ja Leningradin alueella solmittiin 20.1.1992. Se astui voimaan elokuussa 1992. Sopimuksella määritellään oikeudelliset puitteet avustusluonteiselle yhteistyölle Murmanskin alueen, Karjalan tasavallan ja Pietarin sekä Leningradin alueen kehittämiseksi. Lisäksi luodaan tarvittavat järjestelyt viranomaisten suoraa yhteistoimintaa ja sen koordinoitua varten. Yhteistyötä voidaan harjoittaa monilla molempia osapuolia kiinnostavilla aloilla.¹⁸¹ Sopimusjärjestelyllä halutaan edistää monipuolisten yhteistyösuhteiden kehittymistä ja kannustaa taloudellista toimintaa, joka pitkällä tähtäyksellä luo apua kestävämmän pohjan lähialueidemme kehitykselle.¹⁸²

Sopimuksen 4. artikla koskee alueellisten ja paikallisten viranomaisten eli Suomessa lääninhallitusten, valtion piirihallintoviranomaisten sekä kuntien ja kuntainliittojen asemaa lähialueyhteistyössä. Artiklan 1 kappaleen mukaan sopimuspuolet sitoutuvat edistämään yhteistyötä alueellisella ja paikallisella tasolla ja ovat yhteydessä keskenään varmistaakseen, että alueellisilla ja paikallisilla viranomaisilla on tarpeelliseksi katsottavat edellytykset sopimuksessa tarkoitettuun yhteistyöhön. Alueelliset ja paikalliset viranomaiset voivat artiklan 2 kappaleen mukaan olla myös suoraan yhteydessä keskenään

¹⁷⁷ SL: Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2000.

¹⁷⁸ Ks. myös Eskelinen & Jukarainen 2000, 270.

¹⁷⁹ SL: Suomen lähialueyhteistyön toimintastrategia 2000.

¹⁸⁰ SL: Suomen lähialueyhteistyön toimintastrategia 1999.

¹⁸¹ HE 9/1992. Ks. Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän ... 1 ja 2 artikla.

sopimuksessa tarkoitetun yhteistyön hankekohtaiseen toteuttamiseen liittyvissä kysymyksissä. Alueellisten ja paikallisten viranomaisten sopimuksetekovalta on rajoitettu käytännössä varsin konkreettisiin, yhteistyöhankkeiden toteuttamiseen liittyviin kysymyksiin.¹⁸³ Lähialuesopimuksen pohjalta on solmittu useita paikallisia yhteistoimintasopimuksia suomalaisten ja venäläisten alueiden välillä. Sopimukset luovat edellytyksiä yhteydenpitoon sekä yhteisten hankkeiden toteuttamiselle. Alueellista koordinoitua varten on perustettu myös alueelliset yhteistyöryhmät.¹⁸⁴

Taloudelliset velvoitteet sisältyvät sopimuksen 6 artiklaan, jonka mukaan Suomen hallitus sitoutuu osallistumaan kunakin varainhoitovuonna varattujen määrärahojen puitteissa. Venäjän hallitus sitoutuu vastaavasti kaikin tavoin helpottamaan hankkeiden toteuttamista ja erityisesti parantamaan suomalaisten yritysten ja yhteisöjen toimintaedellytyksiä sopimuksen tarkoittamilla yhteistyöaloilla.¹⁸⁵

Käytännössä erilaiset lähialueprojektit ovat kohdanneet monenlaisia ongelmia. Susiluodon (1999) mukaan Suomen lähialuepolitiikka saattoi perustua väärille lähtökohtaolehtamuksille. Ei käsitetty, kuinka köyhiä Venäjän luoteiset alueet todellisuudessa olivat.¹⁸⁶ Pääkonsuli Helenius toteaa Bycklingin (20.6.1999) haastattelussa, että yhteistyö on kuitenkin välttämätöntä Suomen omankin turvallisuuden takia. Pietari on aina merkinnyt Suomelle toisaalta suurta uhkaa ja toisaalta suuria mahdollisuuksia. Pyrkimykset Venäjä-yhteistyössä ovat puhtaasti itsekkäitä eivätkä sen takia yhtään huonompia, Helenius kiteyttää.¹⁸⁷

Lähialueyhteistyö saa myös Sutelan tuen Larvion (22.11.1998) artikkelissa. Tärkein etu ei lähialueyhteistyöstä ole hänen mukaansa se, että avulla saataisiin Karjalan tasavaltaan ja Leningradin alueelle paljon taloudellisesti kannattavia investointeja. Hän näkee hyödyn lähinnä tietämyksen ja vuorovaikutuksen lisääntymisenä. Lähialuepolitiikka ja lähialuerahojen käyttäminen on Suomen edun mukaista. Tärkein hyöty Suomelle siitä on Sutelan mielestä se, että ruohonjuuritason ja kansalaistason yhteistoiminta on mahdollistunut. Sen ansiosta Suomessa on kymmeniä tuhansia ihmisiä, joilla on kokemusta toimimisesta venäläisten kanssa. Se on poliittisesti ja talou-

¹⁸² HE 9/1992.

¹⁸³ HE 9/1992. Ks. Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän... 4 artikla.

¹⁸⁴ SL: Kaakkois-Suomen Interreg III A.

¹⁸⁵ HE 9/1992.

¹⁸⁶ Susiluoto 1999a, 310.

¹⁸⁷ ES: Byckling 20.6.1999, 9.

dellisesti huomattava etu ja voimatekijä verrattuna muihin Euroopan unionin maihin, Sutela sanoo.¹⁸⁸

4.2 Kansallinen alueiden kehittäminen

Kansallista aluepolitiikkaa ohjasi tutkittavan ajankohdan aikana laki alueiden kehittämisestä (1135/1993) ja lakia täydentävä asetetus (1315/1993)¹⁸⁹. Tässä tutkimuksessa alueiden kehittämisestä annettu laki viittaa nimenomaan vuoden 1993 lakiin ellei toisin mainita. Lain tavoitteena oli edistää alueiden omaehtoista kehittämistä ja alueellisesti tasapainoista kehitystä. Tavoitteiden sisällön suhteen oli ja on varmasti uudenkin lain kyseessä ollessa olemassa Hautamäen (1999) mukaan merkittävää tulkinnanvaraisuutta. Tämä selittyy hänen mielestään osaksi kuitenkin sillä, että tavoitteita on tarkoitus täsmentää tavoiteohjelmilla. Aluepolitiikan tavoitteita asetetaan siten paitsi lainsäädännöllä, myös erilaisilla ohjelmilla ja suunnitelmilla sekä sopimuksilla. Hautamäki jatkaa edelleen:

Aluekehityslain osalta pätee oletama siitä, että lainsäädännössä ei pystytä ennakoimaan kaikkia tilanteita ja näin ollen on annettava hallinnolle valtaa täsmentää laissa asetettuja "ylätavoitteita" erityisillä "alatavoitteilla". Kuitenkin on huomattava, että alatavoitteiden asettamisen on tapahduttava sopusoinnussa ylätavoitteen kanssa.¹⁹⁰

Aluekehityslaisissa ei ole ilmaistu määrällisiä tavoitteita. Ikosen (1985) mukaan laissa esitettyjen aluepolitiikan tavoitteiden laadullista luonnetta voidaan pitää perusteltuna, koska määrällisten tavoitteiden toteuttamisasteeseen ja erilaisten keinojen vaikutusten ennakkointiin liittyvä arviointi on vaikeaa.¹⁹¹

Hautamäen (1999) mukaan aluekehityspäätöksiä tekevillä viranomaisilla on laaja harkintavalta sen suhteen, mitä he katsovat aluepolitiikan tavoitteiden mukaiseksi alueiden kehittämiseksi. Toisaalta tämä asettaa viranomaisille, kuten maakunnan

¹⁸⁸ ES: Larvio 22.11.1998, 16. Professori Pekka Sutelan haastattelu.

¹⁸⁹ Vuoden 2003 alussa tuli voimaan Alueiden kehittämislaki, joka korvasi vuonna 1993 alueiden kehittämisestä annetun lain. Uuden lain tarkoituksena on tarkennetaan lain tavoitteita vastaamaan paremmin muuttuneen toimintaympäristön asettamiin vaatimuksiin. Viranomaisten väliset toimivaltasuhteet säilyvät ennallaan ja maakuntien liitot toimivat edelleen aluekehitysviranomaisina. Uuden lain tarkoituksena on ollut tehostaa ja parantaa aluepoliittista suunnittelua kaikilla tasoilla. (Ks. Alueiden kehittämislaki 602/2002 ja HE 55/2002).

¹⁹⁰ Hautamäki 1999, 28.

¹⁹¹ Ikonen 1985, 106.

liitoille suuren vastuun siitä, että ne pystyvät tulkitsemaan aluepolitiikan tavoitteita oikein ja tekemään sellaisia päätöksiä, joista on todellista hyötyä alueiden kehittymisen kannalta. Laaja harkintavalta ei oikeuta Hautamäen mukaan tekemään epätarkoituksenmukaisia päätöksiä.¹⁹²

Aluekehitysviranomaisena toimii maakunnan liitto¹⁹³. Se huolehtii toimialueellaan yleisestä aluepoliittisesta suunnittelusta, aluekehittämisohjelmien valmistelusta ja niiden toteuttamisen seurannasta sekä aluekehitystoimenpiteiden yhteensovittamisesta. Suunnitelmat ja ohjelmat valmistellaan yhteistyössä valtion ja kuntien viranomaisten sekä alueella toimivien yritysten ja järjestöjen kanssa¹⁹⁴. Eri aluekehitysviranomaiset voivat toimia yhteistyössä valmisteltaessa aluekehittämisohjelmia ja laadittaessa ohjelasopimuksia, jotka koskevat usean aluekehitysviranomaisen toimialuetta.¹⁹⁵

Aluekehityslain yhtenä taustatavoitteena oli EU:n toimintaperiaatteiden toteuttaminen alueiden kehittämisessä. Vastuuta alueiden kehittämisestä siirrettiin lähemmäs itse alueita. Näin pyrittiin toteuttamaan EU:n läheisyysperiaatetta. Toimivallan hajautuksella ja eri osapuolia sitouttamalla pyrittiin varmistamaan toimenpiteiden vaikuttavuus. Samalla pyrittiin yhtenäistämään kansallisia ohjelmia EU-ohjelmien kanssa yhteensopiviksi. Tästä yhtenä esimerkkinä on juuri raja-alueiden kehittäminen.¹⁹⁶

Aluekehityslain tavoitteiden toteuttamisesta laaditun valtioneuvoston selonteon (1997) mukaan Euroopan unionin ohjelmien toimeenpano on olennaisesti edistänyt omaehtoisuustavoitteen toteutumista. Ongelmaksi on kuitenkin muodostunut, että lain säätämisen jälkeen liittojen ja muiden sidosryhmien työ on painottunut ohjelmien ja hankkeiden hallintoihin. Tämä on vienyt aikaa alueelliselta strategiatyöltä. Useat tahot ovat valmiita osallistumaan hankkeista päättämiseen, mutta vaikuttaminen strategioiden sisältöön ja niihin sitoutuminen on jäänyt vähäiseksi.¹⁹⁷

Alueiden kehittämistoimia suunnattiin määräaikaisilla tavoiteohjelmilla, joita olivat rakennemuutosohjelma, maaseutuohjelma, saaristo-ohjelma, osaamiskeskusohjelma ja raja-alueohjelma¹⁹⁸. Tavoiteohjelmien sisältö määriteltiin aluekehittämisohjelmissa. Aluekehittämisohjelmat koottiin maakunnan kehittämisohjelmaksi, jonka tavoitteena oli

¹⁹² Hautamäki 1999, 31.

¹⁹³ L alueiden kehittämisestä 2 § 2 mom. Ko. momentti voimassa tässä muodossa 1.3.1998 alkaen (ks. Laki alueiden kehittämisestä annetun lain muuttamisesta 1161/1997).

¹⁹⁴ Ks. kuvio 5.

¹⁹⁵ A alueiden kehittämisestä 9 §.

¹⁹⁶ Eskelinen & Jukarainen 2000, 271 ja Eskelinen 2000, 142.

¹⁹⁷ SL: Alueiden kehittämisestä annetun lain tavoitteiden toteuttaminen. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 8.4.1997.

alueen erityispiirteiden, ongelmien ja tarpeiden pohjalta vahvistaa alueen tuotantoa ja parantaa tuotantorakennetta, työllisyyttä ja väestön osaamista sekä vähentää sijainnista ja luonnonoloista elinkeinotoiminnalle aiheutuvia haittoja¹⁹⁹.

Tavoiteohjelmista raja-alueohjelman tavoitteena oli vahvistaa ja monipuolistaa maan eri alueiden tuotantorakennetta ja osaamista edistämällä Suomen ja sen raja-alueiden yhteistyötä lähinnä elinkeinotoiminnassa ja sen edellytysten kehittämisessä sekä perusrakenteen parantamisessa. Raja-alueilla tarkoitetaan Venäjän federaation Suomeen rajoittuvia alueita, Ruotsia ja Norjaa sekä Viroa, Latviaa ja Liettuaa.²⁰⁰

Valtion talousarviossa eri hallinnonaloilla nimettiin määrärahat alueellisten kehittämistavoitteiden ja niiden toteuttamiseksi laadittavien aluekehitysohjelmien toteuttamisen (*aluekehitysrahat*) edistämiseksi. Aluekehitysrahojen käytöstä päättivät ne valtion viranomaiset, joille määrärahat valtion talousarviossa osoitettiin.²⁰¹ Eskelinen ja Jukarainen (2000) kritisoivat sitä, ettei maakunnille ole annettu tarpeellisia resursseja toteuttaa esimerkiksi raja-alueiden kehittämistä. Valtion rooli priorisoitaessa huomattavia resursseja vaativia hankkeita on ollut merkittävä.²⁰²

Tutkittavalla ajanjaksolla valtion talousarvioon sisältyi vuosittain tarvittava määräraha alueen kehittämistavoitteiden toteuttamiseksi lähinnä alueen elinkeinotoiminnan omatoimiseen kehittämiseen (*maakunnan kehittämisraha*). Maakunnan liitto päätti kehittämisrahan käytöstä alueellaan.²⁰³ Sitä voitiin käyttää myös Suomen ja muiden maiden välisiin elinkeinopoliittisiin ja muihin alueellista kehitystä edistäviin yhteistyöhankkeisiin.²⁰⁴

Alueellisten ohjelmien hallintomalli edellytti hankkeiden käsittelyä maakunnan yhteistyöryhmissä, joissa varmistettiin toimenpiteiden sopivuus ohjelmaan ja maakunnan tavoitteisiin. Valtioneuvoston selonteon mukaan hallinnon sektoroituneisuus vaikeutti kuitenkin aluehallintoviranomaisten osallistumista yhteistyöhön. Myöskään elinkeinonvälisen ja järjestöjen osallistuminen alueiden kehittämistä koskevaan ohjelmatyöhön ei ollut 8.4.1997 annetun selonteon mukaan riittävää.²⁰⁵

¹⁹⁸ Alueiden kehittämisestä annetun asetuksen 1315/1993 mukaan tavoiteohjelmiin kuului myös kehitysalueohjelma. Asetusta muutettiin 26.4.1996 (302/1996). Asetuksen muutos tuli voimaan 13.5.1996.

¹⁹⁹ L alueiden kehittämisestä 4 § 2 mom. ja A alueiden kehittämisestä 3 § 26.4.1996 annetun asetuksen muutoksen mukaan.

²⁰⁰ A alueiden kehittämisestä 8 §.

²⁰¹ L alueiden kehittämisestä 5 § 1 mom. ja 6 § 1 mom.

²⁰² Ks. Eskelinen & Jukarainen 2000, 271 ja Eskelinen 2000, 143.

²⁰³ L alueiden kehittämisestä 6 §.

²⁰⁴ A alueiden kehittämisestä 11 § 2 mom.

²⁰⁵ SL: Alueiden kehittämisestä annetun lain tavoitteiden toteutuminen. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 8.4.1997.

4.3 EU-tavoiteohjelmat

Euroopan yhteisön perustamissopimukseen sisältyy taloudellisen ja sosiaalisen koheesion eli yhteenkuuluvuuden periaate, jonka mukaan alueiden välisiä kehityseroja pyritään vähentämään. Kehityksessä jälkeenjääneitä ja taantuvia alueita tuetaan alue- ja rakennepoliittisin toimenpitein, joita rahoitetaan yhteisin varoin muodostettujen rakennerahastojen avulla.²⁰⁶

EU-tuen saamiseksi jäsenvaltiot laativat Euroopan komissiolle tavoitteiden linjausten mukaiset kehittämisohjelmat, jotka ovat luonteeltaan esityksiä. Komissio arvioi suunnitelmat ja tekee niistä kustakin päätöksen vahvistaen niille EU-tuen enimmäismäärät. Rakennerahastojen koko budjetista noin 90 prosenttia käytetään tavoiteohjelmien rahoittamiseen.²⁰⁷

Vaikka EU- tavoiteohjelmia ei ole otettu mukaan tähän tutkimukseen, on syytä tuoda esille niiden keskeiset tavoitteet, sillä eri maakunnallisten ohjelmien on sovittava tavoitteeltaan toisiinsa, eivätkä ne saa olla ristiriidassa keskenään.

Suomen ensimmäinen rakennerahastokausi päättyi vuoden 1999 lopussa. Päätökset rahoitettavista hankkeista piti tehdä ennen vuodenvaihdetta. Hankkeiden toteuttaminen jatkui kuitenkin vuoden 2001 loppuun. Rakennerahastokaudella 1995 – 1999 Suomessa toteutettiin seuraavia tavoiteohjelmia:

- tavoiteohjelma 6 (harvaan asutut alueet)
- tavoiteohjelma 2 (teollisuuden rakennemuutosalueet)
- tavoiteohjelma 5b (maaseudun kehittäminen).²⁰⁸

Suomen kauden 1995 – 1999 tavoite 2 –alueiden kehittämisstrategiana oli työpaikkojen lisääminen ja uudistaminen, alueiden tuotantorakenteen monipuolistaminen, yritystoiminnan kilpailukyvyyn ja työvoiman osaamisen parantaminen sekä alueiden kansainvälisen yhteistyön lisääminen.²⁰⁹ Tavoite 5b -ohjelman päätavoitteet olivat pienen ja keskisuuren yritystoiminnan vahvistaminen ja monipuolistaminen, maatalouden kilpailukyvyyn parantaminen, maatalousväestön toimeentulon perustan laajentaminen sekä maaseudun palvelujen ja vetovoimaisuuden kehittäminen.²¹⁰ Tärkeimpänä tavoitteena tavoite 6 –alueella oli vahvistaa taloutta ja sitä kautta aikaansaada

²⁰⁶ SL. EU-ohjelmatyö. Euroopan unionin alue- ja rakennepoliittikka Suomessa.

²⁰⁷ SL. EU-ohjelmatyö. Euroopan unionin alue- ja rakennepoliittikka Suomessa.

²⁰⁸ SL. EU-ohjelmatyö ohjelmakausi 1995 – 1999.

²⁰⁹ SL: EU-ohjelmatyö ohjelmakausi 1995 – 1999. Tavoite 2 –ohjelma kaudella 1995 – 1999.

²¹⁰ SL: EU-ohjelmatyö ohjelmakausi 1995 – 1999. Tavoite 5b –ohjelma kaudella 1995 – 1999.

uusia työpaikkoja. Alueen keskeisiksi vahvuuksiksi nähtiin sen luonnonvarat, toimiva perusrakenne, osaaminen ja Venäjän kanssa avautuvat yhteistyömahdollisuudet.²¹¹

Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan yhteiset tavoitteet ohjelmakaudella 2000 - 2006 ovat:

- 1 heikoimmin kehittyneiden alueiden tukeminen
- 2 rakennemuutoksesta kärsivien maaseutu- ja kaupunkialueiden uudistaminen
- 3 nuoriso- ja pitkäaikaistyöttömyyden torjuminen.

Tavoitteet 1 ja 2 ovat alueellisia. Niiden kohdealueet on määritelty tilastollisin kriteerein. Tavoite 3 ei ole alueisiin sidottu. Sitä voidaan toteuttaa koko maassa. Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti alueellisia tavoitteita 1 ja 2 hallinnoi sisäasiainministeriö.²¹²

4.4 Interreg-yhteisöaloite

Interreg-aloitteiden tärkeimpänä tavoitteena on ollut ja on, että kansallisten rajojen ei tulisi olla esteenä Euroopan alueen tasapainoiselle kehitykselle ja yhdentymiselle. Euroopan komission tiedonannossa todetaan, että raja-alueiden eristymiseen on kaksi syytä. Ensiksi rajat ovat katkaisseet rajayhteisöt taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti ja estäneet ekosysteemien yhtenäistä hallinnointia. Toiseksi kansallisessa politiikassa on usein laiminlyöty raja-alueita, mikä on johtanut siihen, että näiden alueiden talous on joutunut kansallisella tasolla toisarvoiseen asemaan.²¹³ Näistä etenkin ensimmäinen syy sopii Suomen ja Venäjän raja-alueisiin. Erityisesti Neuvostoliiton aikaan raja katkaisi yhteydet maiden kesken varsin tehokkaasti, kuten raja-alueita koskevassa luvussa 1.3. todettiin.

Suomessa toteutettiin seitsemää ohjelmakauden 1995 – 1999 Interreg II A –ohjelmaa. Kullakin ohjelmalla oli oma alueellinen hallintokomitea, joka teki päätökset EU-rahojen myöntämisestä hankkeille. Suomen osalta A-alueet eli Suomen Interreg IIA-alueita olivat Barents, Pohjoiskalotti, Karjala, Kaakkois-Suomi, Etelä-Suomen rannikko, Suomen ja Ruotsin saaristo sekä Merenkurkku ja Mittskandia.²¹⁴ Näistä Barents, Karjala ja Kaakkois-Suomi rajoittuvat Venäjään. Ohjelmakaudella 2000 –

²¹¹ SL: EU-ohjelmatyö ohjelmakausi 1995 – 1999. Tavoite 6 –ohjelma ohjelmakaudella 1995 – 1999.

²¹² SL: EU-ohjelmatyö. Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikka Suomessa.

²¹³ Euroopan komission tiedonanto jäsenvaltioille 28.4.2000.

2006 Suomi osallistuu myös seitsemään Interreg III A –ohjelmaan (Saaristo, Merenkurkku,/Mittskandia, Pohjoiskalotti, Kolartic, Karjala, Kaakkois-Suomi ja Etelä-Suomen rannikkoseutu).²¹⁵

Koska ohjelma-alue sijaitsee EU:n ulkorajalla, Interreg A -ohjelman varoja voidaan käyttää ainoastaan Suomen puolella ja edunsaajana on oltava alueella toimiva taho. Siten yhteistyöhankkeiden kohdalla täytyy Venäjän puolella olevien tahojen vastata kokonaisuudessaan omasta osastaan kustannuksista.

4.4.1 Interreg II ja III A Karjala

Interreg II ja III A Karjala –alueet käsittävät Kainuun, Pohjois-Karjalan ja Pohjois-Pohjanmaan maakunnan. II A -ohjelman tavoitteena oli Karjala Interreg –alueen rajajainnista johtuvien ongelmien vähentäminen ja itäyhteistyön valmiuksien parantaminen ensisijassa Karjalan tasavallan kanssa.²¹⁶

Interreg III A Karjala –ohjelman mukaan Kainuun, Pohjois-Karjalan ja Pohjois-Pohjanmaan maakunnat ovat yhteistyössä Karjalan tasavallan kanssa kehittäneet yhteistyötä Interreg II A Karjala –ohjelmalla vuosina 1996 – 1999. Osoituksena tästä yhteistyön tiivistämisestä on Euregio Karelian perustaminen 24.2.2000. Euregio Karelian tavoitteena on tiivistää yhteistyötä rajan molemmilla puolin ja siten parantaa molemmin puolin rajaa asuvien ihmisten elinoloja. Euregio Karelia on ensimmäinen euregio-alue EU:n ja Venäjän välisellä maarajalla.²¹⁷ Euregio Karelian lyhyen tähtäimen tavoitteena on parantaa olemassa olevien rahoituslähteiden tehokkuutta. Keskipitkällä aikavälillä tavoitteena on luoda yhtenäiset yhteiset kehittämisen päämäärät ja strategiat Karjalan tasavallalle ja Interreg Karjala –alueelle. Pitkällä tähtäimellä tavoitteena on vähentää rajaan liittyviä negatiivisia tekijöitä (rikollisuus, huumeet, prostituutio ja terveysriskit). Euregio Karelia pyrkii edistämään ohjelmaperustaista, monivuotista Tacis CBC –rahoitusjärjestelmää, joka olisi yhteensopiva Interreg-ohjelman kanssa. Kaiken kaikkiaan Euregion avulla pyritään tekemään rajan erottamista, mutta

²¹⁴ SL: EU-ohjelmatyö, ohjelmakausi 1995 – 1999, Interreg II –yhteisöaloite ohjelmakaudella 1995 – 1999.

²¹⁵ SL: Interreg-yhteisöaloite.

²¹⁶ ML: Interreg II Karjala, I.

²¹⁷ SL: Interreg III A Karjala 2000 – 2006.

kuitenkin osittain yhteisen historian ja kulttuurin omaavista alueista yhtenäisempää aluetta.²¹⁸

Interreg III A Karjala –ohjelman päätavoitteena on rajanylittävän yhteistyön avulla lisätä ohjelma-alueen hyvinvointia ja Euregio Karelian avulla luoda uusi toimiva yhteistyön malli EU:n ja Venäjän raja-alueelle. Interreg III A Karjala-ohjelmalla pyritään kehittämään Kainuun, Pohjois-Karjalan ja Pohjois-Pohjanmaan sekä Karjalan tasavallan hyvinvointia lisäämällä raja-alueyhteistyötä yhdessä määriteltyjen kehittämisstrategioiden ja painopisteiden mukaisesti ja ottamalla käyttöön uusia toimintatapoja Euregio Karelian avulla, jotta ohjelmassa asetetut tavoitteet tulevat toteutetuiksi.²¹⁹

Maakuntien liittojen organisoimaan ohjelmatyöhön ovat III A –ohjelmasiikirjan mukaan osallistuneet kussakin maakunnassa kunnat, viranomaistahot, työmarkkina- ja etujärjestöt, yliopistot, oppilaitokset sekä lukuisat viralliset ja epäviralliset organisaatiot. Interreg III A Karjala –ohjelman valmistelussa erityispiirteenä on ollut tiivis yhteistyö Karjalan tasavallan viranomaisiin, etenkin tasavallan ulkosuhteiden ministeriöön, joka on yhteistyötahona Interreg II A Karjala –ohjelmassa. Karjalan tasavallan edustajat ovat antaneet palautetta edellisen ohjelman tuloksista ja vaikutuksista Karjalan tasavallassa, sekä uudesta ohjelmaluonnoksesta.²²⁰

4.4.2 Kaakkois-Suomen Interreg II ja III A

Kaakkois-Suomen II A Interreg ohjelma suuntautui Venäjälle Pietarin kaupunkiin ja Leningradin alueelle. Karjalan Interreg-ohjelmasta vastuussa olevien viranomaisten kanssa toteutettavat Karjalan tasavaltaa koskevat projektit tulivat kysymykseen erikoistapauksina. Ohjelma-alueen muodostivat Etelä-Karjalan, Kymenlaakson ja Etelä-Savon maakunnat.²²¹ III A –ohjelmassa ohjelma-alueen muodostavat samat kolme maakuntaa, mutta ohjelman toteuttamisessa otetaan huomioon myös Päijät-Hämeen ja Itä-Uudenmaan maakunnista tulevia hanke-esityksiä. Nämä maakunnat on nimetty Kaakkois-Suomen Interreg-alueeseen rajoittuviksi alueiksi. Ohjelman kohdealueet ovat samat kuin edellisellä kaudella.²²²

²¹⁸ Cronberg 2000, 171 –182.

²¹⁹ SL: Interreg III A Karjala 2000 – 2006.

²²⁰ SL: Interreg III A Karjala 2000 – 2006.

²²¹ ML: Kaakkois-Suomen Interreg II, 1.

²²² SL: Kaakkois-Suomen Interreg III A 2000 - 2006.

II A –ohjelman tavoitteena oli EU:n koillisrajalla olevan ohjelma-alueen elinvoiman parantaminen ja yhteistyömahdollisuuksien luominen Venäjälle. Ohjelman ehdotukset painottuivat yhteystarpeiden kehittämiseen, alueen oman ja rajan yli suuntautuvan yritystoiminnan kehittämiseen sekä inhimillisten resurssien hyödyntämiseen. Interreg-ohjelma laadittiin kolmen liiton välisenä yhteistyönä ja ohjelman koostamisesta vastasi liittojen yhteinen Interreg-valmisteluryhmä. Ohjelman laadintaan osallistuivat alueen keskeiset piirihallintoviranomaiset, lähialueyhteistyöryhmien, yliopistojen, korkeakoulujen ja muiden oppilaitosten, yrittäjäorganisaatioiden, maakuntien laajan yhteistyöryhmän sekä Leningradin alueen ja Pietarin kaupungin edustajat.²²³

Kaakkois-Suomen Interreg III A –ohjelman tavoitteena on edistää EU:n ja Venäjän rajalla sijaitsevan Kaakkois-Suomen omaa kehitystä sekä toimintaa sillanrakentajana idän ja lännen välissä. Tavoitteena on myös ekologisesti kestävä kehityksen sisältyminen ohjelman toteuttamiseen.²²⁴

III A –ohjelman alustavia ohjelmaversioita käsiteltiin maakuntien yhteistyöryhmissä, joissa ohjelman kannalta tärkeimmät sidosryhmät olivat edustettuina. Ohjelmaluonnoksessa ei tarkemmin selosteta mitä nämä sidosryhmät olivat. Myös maakunnallisten liittojen maakuntahallitukset ja maakuntavaltuusto käsittelivät ohjelmaa tuoreimpien käytettävissä olevien ohjelmaversioiden pohjalta. Syksyllä 2000 järjestettyyn ohjelmaa käsittelevään seminaariin kutsuttiin mm. kansallisten rahoittajien ja merkittävien hankkeita toteuttavien tahojen edustajat.²²⁵

4.4.3 Interreg ja Tacis

Käytännössä pyritään siihen, että projekteja voitaisiin rahoittaa EU:n puolella Interreg-ohjelmalla ja Venäjän puolella Tacis-ohjelman raja-alueohjelmalla. Euroopan unionin ja Itä-Euroopan sekä Keski-Aasian valtioihin kohdentuva Tacis-ohjelma koostuu useista erillisistä, rahoitukseltaan eri kokoisista ja eri asioihin painottuvista rahoitusinstrumenteista. EU:n komission ohjeissa Interreg-ohjelmien laatimisesta korostetaan yhteistyötä Interreg-ohjelmien ja Tacis-ohjelmien välillä²²⁶. Ohjelmassa kiinnitetään erityistä huomiota seuraaviin seikkoihin:

²²³ ML: Kaakkois-Suomen Interreg II A, 2.

²²⁴ SL: Kaakkois-Suomen Interreg III A.

²²⁵ SL: Kaakkois-Suomen Interreg III A 2000 – 2006.

²²⁶ Ks. Euroopan komission tiedonanto jäsenvaltioille..

- tarpeeseen vähentää ympäristöriskejä ja ympäristön pilaantumista, rajat ylittävä pilaantuminen mukaan lukien
- tarpeeseen edistää luonnonvarojen kestäväää käyttöä, energiavarat mukaan lukien sekä
- siirtymävaiheen sosiaalisiin näkökohtiin.²²⁷

Ulkorajat ylittävässä yhteistyössä ja kolmansien maiden kanssa toteutettavassa yhteistyössä on ollut erityisiä ongelmia, jotka ovat johtuneet heikoista hallintorakenteista näissä maissa sekä vaikeuksista sovittaa yhteisön ulkopoliitiikan välineet yhteen Interreg-ohjelmien kanssa, koska toimintasäännöissä on eroja.²²⁸ Muun muassa Kaakkois-Suomen Interreg III A –ohjelmassa todetaan, että tuloksellisen EU:n ulkorajan yli tapahtuvan yhteistyön aikaansaamiseksi tärkeää olisi ollut Interreg ja Tacis –ohjelmien yhteistyön ja koordinoinnin parantaminen. Tällöin erityisesti Tacis CBC –ohjelman²²⁹ avulla toteuttavien hankkeiden ja Interreg-ohjelman avulla toteutettavien hankkeiden valinnan olisi tullut tapahtua kiinteässä yhteistyössä Venäjän lähialueiden paikallis- ja alueviranomaisten sekä Interreg-hallinto- ja raja-alueyhteistyökomitean kanssa.²³⁰

Vaikka yhteistyön tuloksellisuuden parantamiseksi tunnutaan tarvittavan uudistuksia ohjelmien toimintasääntöihin, uusien organisaatioiden muodostamiseen suhtaututaan varauksella. Esimerkiksi Joensuun kaupunginjohtaja Juhani Meriläisen mukaan uusia organisaatioita yhteistyön tiivistämiseksi ei tarvita. Hänen mukaansa saattaisi olla tarpeen kehittää nykyisiä organisaatioita ja niiden tavoitteita. Liian kauaksi tähtävistä tavoitteista ei Meriläisen mielestä ei voida pitää kiinni maailman muuttuessa niin nopeasti.²³¹

²²⁷ Council Regulation No 99/2000.

²²⁸ Euroopan komission tiedonanto jäsenvaltioille 28.04.2000.

²²⁹ Tacis CBC SPF –ohjelma on Taciksen raja-alueyhteistyöohjelmaan (CBC= Cross-Border Cooperation) kuuluva ns. pienhankeohjelma (SPF = Small Projects Facility), joka on tarkoitettu yhteistyöhankkeisiin molempien maiden alueviranomaisten kesken.

²³⁰ SL: Kaakkois-Suomen Interreg III A 2000 – 2006.

²³¹ KS: Raita 11.3.1998. Joensuun kaupunginjohtaja Juhani Meriläisen haastattelu.

5 OHJELMA-ASIAKIRJOJEN VENÄJÄ-KUVAUKSET

Venäjä-kuvan esille tuominen aloitetaan ohjelma-asiakirjoista. Ohjelma-asiakirjat on jaoteltu eri ohjelmatavoitteidensa perusteella. Kyseisessä jaottelussa asiakirjat on sijoitettu aikajärjestykseen, jotta kuvausten ajallinen muutos voitaisiin todeta. Tarkastelussa ovat mukana kansalliset kehittämisohjelmat, erikseen julkaistut raja-alueohjelmat, Etelä-Savon aluekehittämisohjelma 1997- 2000 ja tavoite 6-ohjelma 1995 – 1999 sekä Interreg-ohjelmat siten, että kultakin alueelta on Interreg-ohjelmien lisäksi mukana kaksi tai kolme ohjelma-asiakirjaa, joista ensimmäinen on valmistunut 1994 – 95 ja toinen ja mahdollisesti kolmas vuonna 1997 tai sen jälkeen. Tällöin mukana on siis kansallisia kehittämis- ja tavoiteohjelmia sekä EU:n Interreg-yhteisöaloiteohjelmia. Vuoden 1994 – 95 ohjelma-asiakirjoista mukaan on ensisijaisesti valittu raja-alueohjelma, jos maakunnassa on sellainen tehty. Vuonna 1997 tai sen jälkeen valmistuneet ohjelma-asiakirjat ovat kehittämisohjelmia, joiden kuvausta on täydennetty kansainvälistymisohjelmalla, jos maakunnassa on sellainen tehty vuonna 1997 tai sen jälkeen.

5.1 Ohjelma-asiakirjojen Venäjä-kuvaukset vuosilta 1994 – 1996

Interreg II –ohjelmissa kuten useimmissa 90-luvun puolivälin tienoilla tehdyissä muissakin ohjelma-asiakirjoissa sosialistisesta talousjärjestelmästä luopumisen katsottiin tarjoavan normaalit kanssakäymisen muodot Venäjän ja länsimaiden välille. Keskeisiä olivat kommentit siirtymisestä markkinatalouteen ja demokratiaan. Vuonna 1995 valmistuneessa Kaakkois-Suomen Interreg II –ohjelmassa todetaan mm.:

Neuvostoliiton ja sosialistisen talousjärjestelmän hajoaminen v. 1991 toi uuden käänteen maiden väliselle kanssakäymiselle. Kaupankäyntiä ryhdyttiin harjoittamaan markkinatalouden olosuhteissa. Samalla luotiin edellytykset eri alojen yhteistyön normaalille harjoittamiselle kahden naapurimaan välillä.²³²

²³² ML: Kaakkois-Suomen Interreg II (1995), 6.

Esimerkistä ei voida kuitenkaan vetää sitä johtopäätöstä, että Venäjää olisi pidetty normaaliin länsimaiseen demokratiaan ja markkinatalouteen verrattavana. Luultavasti kyse oli enemmänkin sosialismin asettamien kahleiden purkamisesta aiheutuneesta vapautumisesta. Karjala Interreg II –ohjelmassa on vastaavanlainen lause: "*Bilateraalikaupasta on siirrytty multilateraaliseen, normaalin markkinatalouden ehdoilla toimivaan yritysten väliseen kauppaan.*"²³³ Mainitut kuvaukset ovat kuitenkin melko ylimalkaisia ja siten varsin moniselitteisiä.

Uuden järjestelmän ongelmia ohjelmissa tuodaan esille melko luettelomaisesti. Esimerkiksi Kaakkois-Suomen Interreg II –ohjelmassa arvioidaan hieman jo toteutuneiden yhteistyöhankkeiden edistymistä. Ohjelman mukaan vaikeuksia ovat aiheuttaneet hallinnolliset ja lainsäädännölliset eroavaisuudet, Venäjän yhteiskunnallisten olojen epävakaudesta johtuvat riskitekijät sekä rahoitusmahdollisuuksien vähyys.²³⁴ Samassa ohjelmassa uhkatekijäksi Venäjän yleisen kehityksen osalta on mainittu Venäjän yhteiskunnallisen kehityksen arvaamattomuus ja sen mukanaan tuoma epävarmuus. Taloudellisen kasvun käynnistyminen riippuu ohjelman mukaan useista asioista, kuten lainsäädännön muutoksista ja yksityistämisestä.²³⁵ Yhteiskunnan eroavaisuudet epävarmuus ja rahoitusmahdollisuuksien puute ovat siis melko keskeisellä sijalla näissä luetteloissa.

Maakunnan sijaintiin liittyvät viittaukset ovat ohjelmissa yleisiä etenkin 1990-luvun puolivälissä. Pohjois-Pohjanmaan liiton kehittämisohjelmassa 1995 – 1999²³⁶ mainitaan mm., että *Pohjois-Pohjanmaa sijaitsee keskeisesti Suurkalotin euroalueella, joka kattaa Norjan, Ruotsin ja Suomen pohjoiset alueet sekä Venäjän luoteisosan. Itärajan avauduttua on syntynyt mahdollisuus laajenevalle itäyhteistyölle ja sitä tukevan yhteysverkon rakentamiselle. Maakunta sijoittuu edullisesti pohjoisen Suurkalottialueen keskuksiin ja luonnonvaroihin nähden ja sillä on luontaiset edellytykset kehittyä välittäjäasemaan Luoteis-Venäjän ja lännen välillä.*²³⁷

Pohjois-Karjalan kehittämisohjelmassa 1994 – 1999 (1994) Venäjän mahdollisuuksia lähestytään myös enemmänkin maakunnan sijainnista lähtien. Ohjelman mukaan *Pohjois-Karjalan kansainvälistymisessä keskeistä ovat talous- ja kulttuurisuhteet Karjalan tasavaltaan ja Venäjään. Maakunnan maantieteellinen asema luo mahdolli-*

²³³ ML Karjala Interreg II (1995), 21.

²³⁴ ML: Ks. Kaakkois-Suomen Interreg II (1995), 21.

²³⁵ ML: Kaakkois-Suomen Interreg II (1995), 15 – 16.

²³⁶ Sisältää myös erillisinä kokonaisuuksina Pohjois-Pohjanmaan maaseutuohjelman, Pohjois-Pohjanmaan raja-alueohjelman ja Oulun seudun osaamiskeskusohjelman osa-ohjelmat.

suuden toimia idän ja lännen talous- ja kulttuuriyhteistyön kohtaupaikkana sekä välittäjäalueena. Pohjois-Karjala voi toimia transitioliikenteen väylänä ja jakelukeskukseksi Keski-Venäjän ja Pohjanlahden välisellä alueella sekä länsieurooppalaisten yritysten sillanpääasemana Karjalaan ja Venäjälle. Pohjois-Karjalan ja rajantakaisen Karjalan matkailutuotteiden yhdistely tarjoaa runsaasti kehittymismahdollisuuksia. Karjalan/Venäjän markkinoiden hyödyntäminen on pitkä ja myös riskejä sisältävä prosessi.²³⁸

Samassa ohjelmassa todetaan myös, että lähialueyhteistyön myötä myös keski-karjalaisten ja venäjänkarjalaisten yritysten välinen kaupankäynti on lisääntynyt. Yrityskulttuuri alueiden välillä on kuitenkin hyvin erilainen. Kaupankäyntitavoissa ja yritysten henkilöstön asennoitumisessa yritysten tavoitteisiin olevat eroavaisuudet vaikuttavat luontevan kauppasuhteen syntyä ja toimivuutta. Tietämystä toistensa yrityskulttuurista pyritään parantamaan ohjelman mukaan koulutuksella.²³⁹

Etelä-Savon tavoite 6 –ohjelmassa vuosille 1995 - 1999 viitataan myös maakunnan otolliseen asemaan Venäjän suhteen. Ohjelma-asiakirja tuo selvästi esille Venäjää kohtaan asetetut suuret odotukset, mutta viittaa myös hienokseltaan Venäjän mahdolliseen epävakaiseen kehitykseen. Ohjelmassa todetaan, että maakunnan "ulkopolitiikan" kannalta mielenkiintoinen ilmansuunta on itä. Venäjän tulevaa kehitystä on vaikea ennustaa. Vakaan yhteiskunnallis-taloudellisen tilanteen jatkuminen avaisi kuitenkin Etelä-Savolle muun itäisen Suomen tavoin huimia mahdollisuuksia. Kaupankäyntiä Karjalan ja Pietarin kanssa on kuitenkin alettava pohjustaa välittömästi. Nopeat syövätkä hitaat. Sama koskee "tukikohta- tai sillanpääpalveluja" (kontakteja ja infrastruktuuria), joita voimme tarjota muiden läntisen maiden elinkeinoelämälle. Tällaisen GATEWAY-aseman kehittäminen on niin ikään aloitettava heti.²⁴⁰

1990-luvun puolivälin tienoilla näyttää olleen vallalla tunne siitä, että on toimittava nopeasti etenkin Venäjän markkinoiden suhteen. Vaikka olojen ei nähty olevan mitenkään vakaat, uskottiin niiden kuitenkin kehittyvän myönteiseen suuntaan jopa melko nopeassa tahdissa. Yleinen käsitys näyttää olleen, että jollei sijaintietua käytetä heti hyväksi, muut maat käyttävät tilaisuutta hyväkseen. Kuvauksissa nousi esille yhteiskunnallisten olojen epävakaus, mutta yhtä paljon, jollei enemminkin, kiinnitettiin huomiota erilaisiin tapoihin toimia.

²³⁷ ML: Pohjois-Pohjanmaan kehittämisohjelma 1995 – 1999 (1994), 5.

²³⁸ ML: Pohjois-Karjalan kehittämisohjelma vuosille 1995 - 1999 (1994), 30.

²³⁹ ML: Pohjois-Karjalan kehittämisohjelma vuosille 1995 – 1999 (1994), 45.

²⁴⁰ ML: Etelä-Savon tavoite 6 –ohjelma 1995 – 1999, 61.

5.1.1 Pietari-kuvaukset

Dikotomia suuriin mahdollisuuksiin ja melko epämääräisesti esitettyihin uhkiin konkretisoituu useissa Pietaria koskevissa kuvauksissa. Pelkästään Pietarin suuri asukasmäärä nähtiin 1990-luvun puolivälin ohjelma-asiakirjoissa houkuttelevana. Toisaalta myös Pietarin teollisuustuotannossa uskottiin olevan Suomen alueiden kannalta hyödynnettävää, vaikka toisaalla todettiin sen olevan vanhentunutta ja kilpailukyvyttöä. Seuraavat lainaukset ovat Kaakkois-Suomen Interreg II –ohjelmasta.

Idässä, vain parin sadan kilometrin päässä sijaitsee Pietari, Venäjän Federaation toiseksi suurin kaupunki. Pietarin kaupunki ja sitä ympäröivä Leningradin alue ovat nousevia talouden ja tuotannon keskuksia. Suuren väestömäärän kasvava hyödykkeiden ja palvelujen kysyntä, vain osittain hyödynnetty tuotantopotentiaali sekä uudistumisvaiheessa oleva teollisuustuotanto tarjoavat mahdollisuuksia myös ulkomaisille yrittäjille.²⁴¹

Siinä missä Pietari on Venäjän portti länteen, on Kaakkois-Suomi EU:n portti itään. Pietarin seutu on muodostumassa eurooppalaisittain merkittäväksi kaupan ja teollisuuden sekä koulutuksen keskuksiksi. Pietari edustaa parasta sijoittumisaluetta suuntauduttaessa myös muualle Venäjälle. Elintasokuilu, Venäjän puutteellinen infrastruktuuri sekä taloudellisen ja poliittisen järjestelmän muutostila vaikeuttavat vielä vuosia eteenpäin länsimaisen toiminnan sijoittumista Venäjälle.²⁴²

Pari sivua myöhemmin Kaakkois-Suomen Interreg II A -ohjelmassa mainitaan Pietarin kaupungin teollisuudesta suuren osan olevan kilpailukyvyttöä ja tarvitsevan perusteellista uudistamista. Elintarvikehuollon osalta mainitaan Pietarin alueen olevan riippuvainen muualta tuoduista elintarvikkeista. Pietarilla ja Leningradin alueella todetaan kuitenkin olevan laaja kehityspotentiaali. Taloudellisen kasvun käynnistyminen riippuu useista eri asioista, kuten lainsäädännön muutoksista ja yksityistämisestä. Yhtenä perusedellytyksenä kasvulle nähdään hyvin toimiva liikenneverkko.²⁴³ Ohjelman mukaan tätä taustaa vasten esimerkiksi Interreg II –yhteisöaloitteeseen osoitetut voimavarat ovat kovin vaatimattomat sinne suuntautuvan yhteistyön kehittämiseksi.²⁴⁴

Etenkin Pietarin mahtavan kysyntäpotentiaalın uskotaan vaikuttavan maakuntien hyvinvointiin. Pohjois-Karjalan kehittämisohjelmassa vuosille 1995- 1999 (1994) to-

²⁴¹ ML: Kaakkois-Suomen Interreg II (1995), 14.

²⁴² ML: Kaakkois-Suomen Interreg II (1995), 30.

²⁴³ ML: Kaakkois-Suomen Interreg II A, 16.

detaan, että *kun Leningradin alue mukaan luettuna Pietarin miljoonakaupunki sekä Baltian maat ovat nousemassa taloudellisesti jaloilleen, on kyse niin mittavasta kysyntäkapasiteetista, että se vaikuttaa myös Pohjois-Karjalaan*²⁴⁵.

Yleisiä ovat viittaukset taloudelliseen kasvuun ja merkittävään kehityspotentiaaliin. Ohjelmista kuultaa läpi luottamus varsin nopeaan olojen parantumiseen Pietarissa. Joissakin ohjelmissa tämä ilmaistaan varsin suorin sanoin. Esimerkiksi Kymenlaakson raja-alueohjelmassa (1994) Pietarin sijaintiin liittyvät suuret odotukset on ilmaistu varsin selkeästi: *"Yhteistyömahdollisuuksia korostaa Luoteis-Venäjän keskuksen, Pietarin sijainti lähellä rajaa. Pietari on toiminut 1900-luvun alkupuolelle saakka Venäjän porttina Eurooppaan ja päinvastoin. Visioiden mukaan entisiin asetelmiin palataan lähivuosina ja Pietarin kansainvälinen metropoliasema palautuu."*²⁴⁶

Myös Etelä-Karjalan raja-alueohjelmassa vuodelta 1994 viitataan Pietarin ja Leningradin alueen laajaan kehityspotentiaaliin. Taloudellisen kasvun käynnistymisen mainitaan riippuvan useista eri asioista, kuten lainsäädännön muutoksista ja yksityistämistä. Yhtenä perusedellytyksenä kasvulle katsotaan olevan hyvin toimiva liikenneverkko. Ko. ohjelma on ainoa, joka mainitsee Pietarin kulttuurinähtävyydet ja katsoo Pietarilla siten olevan mahdollisuus kehittyä tärkeäksi matkailukohteeksi.²⁴⁷

Pohjois-Pohjanmaan raja-alueohjelmassa keskitytään pääasiassa Luoteis-Venäjän pohjoisosiin eli Murmanskin ja Arkangelin alueisiin sekä Komin tasavaltaan. Kuvaukset alueista liittyvät etupäässä luonnonvaroihin ja -olosuhteisiin sekä liikenneyhteyksiin.²⁴⁸ Koska kyseiset alueet eivät kuulu tutkimuksen piiriin, ei näitä kuvauksia esitellä tässä yhteydessä laajemmin.

Keskeistä Pietaria koskevissa kuvauksissa 1990-luvun puolivälin tienoilla oli usko varsin nopeaan taloudelliseen kehitykseen, vaikka toisaalta todettiin, että Pietarin tuotantokoneisto oli vanhentunutta ja yhteiskunnalliset olot epävakait. Lisäksi maakunnat näkivät sijaintinsa lähellä Venäjää jo sinällään otolliseksi kehityksensä kannalta. Suuri metropoli (=Pietari) ei voisi olla vaikuttamatta myönteisesti alueiden kehitykseen. Yhdessä ohjelmista mainittiin, että taloudellinen kasvu riippuu mm. lainsäädännön muutoksista. Useimmissa asiakirjoissa perusedellytyksenä kasvulle nähtiin kuitenkin infrastruktuurin ja erityisesti liikenneverkon kehittäminen.

²⁴⁴ ML: Kaakkois-Suomen Interreg II (1995), 16 – 17.

²⁴⁵ ML: Pohjois-Karjalan kehittämisohjelma 1995 – 1999, 31.

²⁴⁶ ML: Kymenlaakson raja-alueohjelma (1994), 6.

²⁴⁷ ML: Etelä-Karjalan raja-alueohjelma I (1994), 2.

²⁴⁸ ML: Ks. Pohjois-Pohjanmaan kehittämisohjelma 1995 – 1999 (1994)/Raja-alueohjelma, 8 – 11.

5.1.2 Karjalan tasavallan kuvaukset

Karjalan tasavallan osalta monessa ohjelmassa viitataan väestön suomensukuisuuteen. Esimerkiksi Kaakkois-Suomen Interreg II –ohjelmassa (1995) todetaan Karjalan tasavallan osalta, että "*valtaosa väestöstä (72 %) on venäläisiä. Suomensukuista väestöä on n. 10 %, josta suurin ryhmä ovat karjalaiset. Karjalan tasavallassa on käytössä myös suomenkieli, mikä luo erityisiä edellytyksiä yhteistyölle ja mm. suomalais-ugrilaisen kulttuurin tukemiseen tähtääville toimenpiteille.*"²⁴⁹

Karjala Interreg II –ohjelmassa (1995) mainitaan myös, että osa suomalaisista ja suomensukuisista on jo sulautunut venäjänkieliseen väestöön. Säilynyttä kieliperinnettä pidetään kuitenkin tärkeänä, koska Kalevala kerättiin pääosiltaan Suomen rajan tuntumasta Vienan Karjalasta. Karjalaisuudella (ortodoksinen uskonto, karjalainen kulttuuri) on ohjelman mukaan vahva perinne myös Suomen puolella etenkin Pohjois-Karjalassa.²⁵⁰ Samankaltainen kulttuuri- ja kieliperintö nähdään siten vahvuutena.

Karjalan tasavallan osalta taloudellinen tila ja toimintaympäristö nähdään synkempänä kuin Pietarin ja Leningradin alueen suhteen. Suomalaisilla on kuitenkin ohjelmien mukaan paljon annettavaa näille alueille. Esimerkiksi Karjala Interreg II –ohjelmassa (1995) tilannetta kuvataan seuraavasti:

*Karjalan tasavallassa elintaso on alhainen eurooppalaisen mittapuun mukaan. Palkkataso on matala, mikä houkuttelee ulkomaisia yrityksiä perustamaan työvaltaisia yrityksiä tasavaltaan. Ongelmana on infrastruktuurin heikko taso. Tiestö, rakennuskanta ja kunnallistekniikka ovat huonossa kunnossa. Energiahuolto ja tietoliikenne eivät toimi tyydyttävästi ja tuotantoteknologia on vanhentunut ja tuottavuus alhaista. Tämä on osaltaan hillinnyt yhteisyritysten perustamista. Ympäristökysymykset ovat tulleet ajankohtaisiksi teollisuuden päästöjen vuoksi. Karjalan tasavallan elinolosuhteiden parantamiseen suomalaisilla on paljon annettavaa, mikäli rahoituskysymykset saadaan ratkaistua mm. EU:n avulla. Suomalaisilla on tietotaitoa korjausrakentamisessa, kunnallistekniikan uudistamisessa ja energian säästöön liittyvissä kysymyksissä.*²⁵¹

Kainuun raja-alueohjelmassa (1994) Karjalan tasavallan vahvuuksina nimenomaan Karjalan kannalta tarkasteluna pidetään rikkaita luonnonvaroja, geopolittista sijaintia kehittyneen markkinatalouden naapurina, yhteyksiä Arkangelin ja Komin luonnonrik-

²⁴⁹ ML: Kaakkois-Suomen Interreg II (1995), 18.

²⁵⁰ ML: Karjala Interreg II (1995), 16.

²⁵¹ ML: Karjala Interreg II (1995), 19.

kauksiin, kehitys- ja itsenäisyyspyrkimyksiä, yhteyksiä Suomeen ja laajemmin länteen, suomen- ja karjalankielistä väestöä, alhaisia työvoimakustannuksia sekä elämäntapojen ja kulttuurin yhtäläisyyksiä Kainuuseen. Kainuun kannalta tarkasteltuna vahvuuksina Venäjän suhteen on lueteltu kokemus yhteistyöstä (esim. Kostamus 1974 – 1985), suunnattomien luonnonrikkauksien hyödyntäminen, liikennereitit ja Karjalan Tasavallan päätöksentekokoneiston tuntemus. Vastaavasti heikkoutena pidetään sitä, että viranomaisyhteistyö suomalaisten ja venäläisten välillä on jäykkää ja hidasliikkeistä sekä vähättelevää asennetta "köyhän Venäjän" mahdollisuuksiin.²⁵²

Karjalan tasavallan heikkouksina pidetään infrastruktuurin heikkoa kuntoa, b-
gististen palvelujen puutetta, Venäjän toistaiseksi epävakaita oloja, määräysten ennakkoimattomia muutoksia, kokemattomuutta länsikaupassa, kehittymätöntä kaupan infrastruktuuria, kasvavaa protektionismia, kaupan teknisiä esteitä, Venäjän selkiytymättömiä omistussuhteita, markkinatalouspyrkimysten alkuvaiheessa olemista sekä teleyhteyksien puuttumista. Uhkatekijöinä mainitaan ohjelmassa poliittinen epävakaus, sotilaallinen vastakkainasettelu Venäjän ja länsimaiden välillä, alkuperäiskansojen vaatimukset maa-alueisiin, perinteisiin elinkeinoihin ja oman kulttuurin säilyttämiseen, talouden syöksykierteen jatkuminen, mafiatalouden kasvaminen ja hintatason karkaaminen ulkomaalaisilta. Erottavina tekijöinä ovat uskonto ja politiikka.²⁵³ Kainuun raja-alueohjelmassa on laajimmin kuvattu niitä ongelmia, jotka liittyvät kansakäymiseen. Tosin kuvaus tapahtuu luettelomaisesti eikä juurikaan ota kantaa siihen, miten kyseiset tekijät vaikuttavat nimenomaan alueiden väliseen rajat ylittävään yhteistyöhön.

Etelä-Karjalan raja-alueohjelmassa vuodelta 1994 käytetään Karjalan tasavallan osalta täsmälleen –samaa sanavalintaa kuin Pietarin ja Leningradin alueen suhteen. Karjalan tasavallalla on ohjelman mukaan laaja kehityspotentiaali. Taloudellisen kasvun käynnistyminen riippuu useista eri tekijöistä, kuten lainsäädännön muutoksista ja yksityistämisestä. Ongelmaksi nähdään hyvien itä-länsisuuntaisten liikenneyhteyksien puuttuminen. Etuna sitä vastoin nähdään Karjalan tasavallassa käytössä oleva suomenkieli, mikä ohjelman mukaan luo edellytyksiä yhteistyölle ja mm. suomalais-ugrilaisen kulttuurin tukemiseen tähtääville toimille.²⁵⁴

²⁵² ML: Kainuun raja-alueohjelma (1994), 24 – 29.

²⁵³ ML: Kainuun raja-alueohjelma (1994), 24 – 29.

²⁵⁴ ML: Etelä-Karjalan raja-alueohjelma (1994), 2 – 3.

Useissa ohjelmissa viitataan Karjalan tasavaltaan liittyen yhteiseen kulttuuri- ja kieliperintöön. Etuna nähdään myös pitkäaikainen kanssakäyminen, joka on tuonut mukanaan hallintokoneiston tuntemuksen. Karjalan taloudellisen tilanteen todetaan olevan synkempi kuin Pietarissa. Talouteen nähdäänkin liittyvän useita ongelmia. Lisäksi lainsäädännön muutokset ja puutteet sekä lain soveltamisen erilaisuudet tuovat kanssakäymiseen omat vaikeutensa. Ongelmia on lueteltu hyvinkin suuri joukko. Tämä luettelointi tapahtuu pääasiassa Kainuun raja-alueohjelmassa, jossa Venäjän tilanteeseen suhtaudutaan varauksellisemmin kuin muissa ohjelmissa. Karjalan tasavallan osalta näytetään uskovan, että vahvuudet kanssakäymiseen tulevat nimenomaan ihmisten ja heidän toimintatapojensa kautta. Yhteiskunnan muut tekijät (talous, lainsäädäntö, hallinto, lainkäyttö) tuovat sitä vastoin ongelmia.

5.2 Ohjelma-asiakirjojen venäjä-kuvaukset vuodesta 1997 eteenpäin

5.2.1 Pietari ja Leningradin alue

Kymenlaakson kehittämissuunnitelmissa vuosille 1998 – 2008 (1997) näkyy jo hieman suunnanmuutosta Venäjä-kuvauksessa verrattuna Kymenlaakson raja-alueohjelman (1984) kuvaukseen. Venäjän läheisyys nähdään yhä edelleen mahdollisuutena, mutta Kymenlaakson kehittyminen kansainväliseksi tuotanto- ja palvelukeskukseksi on ohjelman mukaan yhteydessä Venäjän kansantalouden elpymiseen. Ohjelmassa todetaan, että Venäjän kansantalous on Moskova-keskeistä, minkä vuoksi Pietarin merkitys riippuu sen yhteyksistä Moskovaan. Ohjelmassa kuitenkin uskotaan Pietarin markkinoiden kasvavan pitkällä aikavälillä.²⁵⁵

Viittaukset Pietariin jäävät vähäisiksi Interreg III A Karjala –ohjelmassa, jossa todetaan Pietarin osalta sen kuuluvan kokonaistuotannon vertailussa rikkaisiin alueisiin. Leningradin alueesta mainitaan väestön lukumäärän ja alueen pinta-alan lisäksi, että alueen BKT/asukas on noin 70 prosenttia Venäjän keskiarvosta.²⁵⁶

Kaakkois-Suomen Interreg III A noudattelee Venäjä-kuvaukseltaan pitkälti samaa linjaa kuin II A –ohjelma. Melkeinpä täsmälleen samat lauseet voidaan löytää molemmista ohjelmista. Jonkinlaista hienosäätöä sananvalintojen suhteen on toki

²⁵⁵ ML: Kymenlaakson kehittämissuunnitelma 1998 – 2008 (1997), 7.

tehty, kuten alla olevasta tekstistä voidaan huomata. Jos etsitään merkkejä muutoksesta Venäjä-kuvassa tämän ohjelma-paperin osalta, voidaan todeta, että kuvaukset ovat hieman, mutteivät kuitenkaan kovinkaan paljon, maltillisempia.

Fyysisin etäisyyksin mitaten Kaakkois-Suomi sijaitsee syrjässä läntisen Euroopan suurista keskuksista. Idässä, vain parin sadan kilometrin päässä sijaitsee Pietari, Venäjän Federaation toiseksi suurin kaupunki. Pietarin kaupunki ja sitä ympäröivä Leningradin alue ovat nousevia talouden ja tuotannon keskuksia. Suuren väestömäärän kasvava hyödykkeiden ja palvelujen kysyntä, vain osittain hyödynnetty tuotantopotentiaali sekä uudistamisvaiheessa oleva teollisuustuotanto tarjoavat mahdollisuuksia myös ulkomaisille yrittäjille. Siinä missä Pietari on Venäjän portti länteen, on Kaakkois-Suomi EU:n portti itään.²⁵⁷

Fyysisin etäisyyksin mitaten Kaakkois-Suomi sijaitsee syrjässä läntisen Euroopan suurista keskuksista. Vain parin sadan kilometrin päässä on kuitenkin Pietari, Venäjän toiseksi suurin kaupunki. Pietari ja sitä ympäröivä Leningradin alue ovat pitkällä aikavälillä nousevia talouden ja tuotannon keskuksia. Suuren väestömäärän hyödykkeiden ja palvelujen kysyntä, vain osittain hyödynnetty tuotantokapasiteetti sekä uudistamista tarvitseva tuotantokoneisto tarjoavat edelleen mahdollisuuksia myös ulkomaalaisille yrityksille.²⁵⁸

Kaakkois-Suomen Interreg III – ohjelmassa löytyvät myös viittaukset ongelmiin ja riskeihin. Rajan ylittävän yhteistyön kehittämiseen liittyy ohjelman mukaan yhä monia ongelmia, kuten Venäjällä vallitsevat monet erilaiset lait ja säännökset, jotka muuttuvat jatkuvasti ja joiden soveltaminen vaihtelee eri aikoina ja eri paikoissa. Rahoitusongelmat muodostavat omat ongelmaryhmänsä. Riskitekijöitä ovat ohjelman mukaan rikollisuus, huumeet, tarttuvuus taudit ja ympäristöuhkat. Ohjelman SWOT-analyysissä on painotettu suurelta osin Suomen puoleisen ohjelma-alueen tilannetta. Raja-alueeseen sinänsä ja Venäjään erityisesti viitataan analyysissä vain marginaalisesti. Ohjelman ennakoarvioinnissa on kiinnitetty huomiota samaan asiaan.²⁵⁹

Kaakkois-Suomen Interreg III A –ohjelman toimintalinjojen ja toimenpidekokonaisuuksien esittelyssä on otettu kantaa Venäjän oloihin huomattavasti enemmän kuin

²⁵⁶ SL: Interreg III A Karjala 2000 – 2006.

²⁵⁷ ML: Kaakkois-Suomen Interreg II, 14.

²⁵⁸ SL: Kaakkois-Suomen Interreg III A.

vastaavassa II ohjelmassa. Esimerkiksi todetaan, että *rajanylityspaikkojen avaaminen ja niiden käyttötarkoituksen laajentaminen tuovat mukanaan myös uhkia. Valitettavasti lisääntyvä ja laajeneva rajan yli kulku avaa uusia mahdollisuuksia myös rajan yli liikkuvalla rikollisuudelle*. Edelleen ohjelmassa todetaan, että *Venäjän puutteellinen infrastruktuuri sekä taloudellisen, että poliittisen järjestelmän jatkuva muutostila vaikeuttavat länsimaisen toiminnan sijoittumista Venäjälle*. Osaamisen ja yhteistyön edellytysten kehittämiseen liittyvässä toimintalinjassa mainitaan, että *Venäjän taloudellisessa ja sosiaalisessa tilanteessa voi tapahtua muutoksia hyvin nopealla aikavälillä. Koulutuksen ja tutkimuksen avulla yhteistyötä voidaan entisestään lisätä. Tämä edellyttää kuitenkin koulutuksen rakenteiden ja sisältöjen jatkuvaa ajan tasalla pitämistä, jotta Venäjän sisäisten muutosten aiheuttamiin vaikutuksiin voidaan nopeasti ja joustavasti reagoida.*²⁶⁰

Ohjelmassa todetaan myös, että *terveydelliset ja sosiaaliset ongelmat ovat yhteydessä taloudellisiin ongelmiin, epäterveellisiin elämäntapoihin, riittämättömiin palveluihin ja oikeudellisiin instituutioihin*. Myös rikollisuuteen otetaan kantaa. Ohjelman mukaan *rajojen yli liikkuva järjestäytynyt rikollisuus on hälyttävä uhka kansalaisturvallisuudelle, kaupalle ja investoinneille. Rikollisuuden ehkäisyyn tarvittavia toimenpiteitä tulee entisestään kehittää.*²⁶¹

Pietarin osalta kuvauksissa on tapahtunut hieman muutosta. Kun vielä 1990-luvun puolivälissä uskottiin, että Pietari vaurastuu nopeasti, muutamaa vuotta myöhemmin oltiin sitä mieltä, että myönteistä kehitystä tapahtuu vasta pitkällä aikavälillä. Ongelmia tuotiin esille enemmän ja niitä alettiin yhdistää myös maakuntien kehitykseen. Yksittäisinä ongelma-alueina nähtiin mm. lainsäädännön kehittymättömyys, lakien soveltamisen vaihtelut, puutteellinen infrastruktuuri, terveydelliset ongelmat, rikollisuus sekä taloudellisen ja poliittisen järjestelmän muutostila.

5.2.2 Karjalan tasavalta

Maakuntahallitusten hyväksymässä Karjalan Interreg III A –ohjelma-asiakirjassa on päädytty kolmeen rajan ylittävään yhteiseen lähtökohtaan, joita ovat yhteinen kulttuuriperintö, yhteinen luonto ja yhteinen raja. Ohjelmassa todetaan, että yhteisten lähtö-

²⁵⁹ SL: Kaakkois-Suomen Interreg III A.

²⁶⁰ SL: Kaakkois-Suomen Interreg III A.

kohtien luomia mahdollisuuksia hyödynnetään ohjelmatyössä ja ohjelman toteutuksessa. Yhteisellä kulttuuriperinnöllä viitataan yhteiseen kalevalaiseen, finnougriseen perintöön sekä kulttuuriseen ja maantieteelliseen idän ja lännen rajatilaan. Yhteisellä luonnolla taas viitataan sekä Suomen Interreg-alueen että Karjalan tasavallan ilmaston ja luonnonolojen pääasialliseen samankaltaisuuteen. Suomen ja Venäjän väliseen rajaan todetaan liittyvän elintasokuilun, *joka tuo mukanaan siihen liittyvät lieveilmiöt. Tuberkuloosi, huumeiden käyttö ja kulkutaudit vaikuttavat terveydentilaan rajan molemmiin puolin. Elintasokuilusta johtuviin uhkiin voidaan lisätä myös talousrikollisuus, salakuljetus ja prostituutio, jotka ovat jo näkyviä ilmiöitä Suomen ja Venäjän välisellä rajalla.* Edelleen todetaan, että *Venäjän taloudellinen kehitys ei ole tukenut yritysyhteistyön kehittymistä lukuun ottamatta laajamittaista puutavaran ostoa Karjalan tasavallasta.*²⁶²

Lisäksi Karjalan Interreg III A –ohjelmassa kuvataan Karjalan tasavaltaa seuraavasti: *Karjalan tasavallalle metsätaloudella on suuri merkitys. - - Karjalan tasavallan merkittäviä elinkeinoja ovat paikallisia raaka-aineita hyödyntävät teollisuuden alat. - - Karjalan tasavallassa palvelusektorin osuus on kasvussa samalla kun teollisuuden ja alkutuotannon osuus vähenee. - - Petroskoin yliopisto on Pohjois-Venäjän suurimpia korkeakouluja.* SWOT-analyysissä vahvuuksiksi mainitaan mm. osin yhteinen kulttuuri-identiteetti, mahdollisuuksina Venäjän poliittinen ja taloudellinen vakaus, heikkouksina suuri elintasoero, heikot liikenneyhteydet Karjalan tasavallassa, toimintakulttuurierot ja kielitaito sekä uhkina politiikan ja talouden epävakaisuus, alueellisen keskittymisen jatkuminen Venäjällä, rikollisuus ja terveysriskit.²⁶³

Kainuun kehittämisohjelmassa (1997) nopeimmin hyödynnettävinä yhteistyöaloina Karjalan tasavallan kanssa nähdään kulttuuri, matkailu, metsä ja elintarvike. Elektroniikan ja metsäteollisuuden mahdollisuudet realisoituvat ohjelman mukaan paremmin etäämpänä Luoteis-Venäjä –yhteistyössä (energia, metsäteollisuus, liikenne, kaupalliset yhteydet Pietarissa, Moskovassa jne.). Samassa ohjelmassa yhdistävinä tekijöinä rajan takaiseen Vienan Karjalan alueeseen pidetään luonnonoloja, kalevalaisuutta ja kielioloja. Ohjelmassa mainitaan, että raja on nykyisin eräs maailman jyrkimmistä elintasokuiluista, mutta toisaalta rajan takaa on löydettävissä yhä elävänä

²⁶¹ SL: Kaakkois-Suomen Interreg III A.

²⁶² SL: Interreg III A Karjala 2000 – 2006.

²⁶³ SL: Interreg III A Karjala 2000 – 2006.

Taulukko 1 Kaakkois-Suomen Interreg II ja III A- ohjelmien Venäjä-kuvat.

Kaakkois-Suomen Interreg II A	Kaakkois-Suomen Interreg III A
<p>Kaupankäynti markkinatalouden olosuhteissa</p> <p>Edellytykset yhteistyön normaalille harjoittamiselle</p> <p>Vaikeuksia aiheuttavat hallinnolliset ja lainsäädännölliset erot, Venäjän yhteiskunnallisten olojen epävakauudesta johtuvat riskitekijät ja rahoitusmahdollisuuksien vähyys</p> <p>Uhkatekijänä Venäjän yhteiskunnallisen kehityksen arvaamattomuus ja sen mukanaan tuoma epävarmuus</p> <p>Elintasokuilu, Venäjän puutteellinen infrastruktuuri sekä taloudellisen ja poliittisen järjestelmän muutostila vaikeuttavat toimintaa</p> <p>Maantieliikenteen ongelmana rajamudollisuuksiin käytetty aika</p> <p><i>Pietari ja Leningradin alue:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - nousevia talouden ja tuotannon keskuksia - suuri osa teollisuudesta kilpailukyvyttöntä - elintarviketeollisuuden osalta riippuvainen muualta tuoduista elintarvikkeista - laaja kehityspotentiaali - korostettu asema liikennekeskuksena; myös liikenteellinen pullonkaula; liikennejärjestelmien sopeuttaminen uusiin olosuhteisiin kestää oman aikansa - kehittämistarpeet valtavat, Interreg II –yhteisöaloitteeseen osoitetut voimavarat vaatimattomat - muodostumassa eurooppalaisittain merkittäväksi kaupan ja teollisuuden sekä koulutuksen keskuksiksi <p><i>Karjalan tasavalta:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - suomen kieli luo edellytyksiä yhteistyölle - yhteistyön kehittämistä haittaa hyvien itä-länsisuuntaisten liikenneyhteyksien puuttuminen 	<p>Kaupankäynti markkinatalouden olosuhteissa</p> <p>Edellytykset yhteistyön normaalille harjoittamiselle</p> <p>Yhteistyön kehittämiseen liittyy monia ongelmia, kuten monet erilaiset lait ja säännökset, jotka muuttuvat jatkuvasti ja joiden soveltaminen vaihtelee eri aikoina ja eri paikoissa.</p> <p>Rahoitusongelmat</p> <p>Riskitekijöitä ovat rikollisuus, huumeet, tarttuvat taudit ja ympäristöuhkat.</p> <p>Maantieliikenteen ongelmana rajamudollisuuksiin käytetty aika</p> <ul style="list-style-type: none"> - riskitekijöiden vähentämiseen ja kehittämiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota <p><i>Pietarin ja Leningradin alue:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - nousevia talouden ja tuotannon keskuksia - suuri osa teollisuudesta kilpailukyvyttöntä - elintarviketeollisuuden osalta riippuvainen muualta tuoduista elintarvikkeista - laaja kehityspotentiaali niin sijaintinsa, väestömääränsä kuin tuotantonsa monipuolisuudenkin johdosta - korostettu asema liikennekeskuksena; myös liikenteellinen pullonkaula, liikennejärjestelmien sopeuttaminen uusiin olosuhteisiin kestää oman aikansa - kehittämistarpeet valtavat, Interreg III –yhteisöaloitteeseen osoitetut voimavarat vaatimattomat <p><i>Karjalan tasavalta</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - yhteistyön kehittämistä haittaa hyvien itä-länsisuuntaisten liikenneyhteyksien puuttuminen

Taulukko 2 Etelä-Karjalan, Kymenlaakson ja Etelä-Savon (Kaakkois-Suomen Inter-reg II ja III A –alueiden) Venäjä-kuvat.

<p>Etelä-Karjalan raja-alueohjelma 1 1995 – 1999 (1994)</p> <p><i>Pietari ja Leningradin alue</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - laaja kehityspotentiaali - taloudellinen kasvu riippuu mm. lainsäädännön muutoksista ja yksityistämisestä - kehittyminen matkailukohteeksi <p><i>Karjalan tasavalta</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - laaja kehityspotentiaali - taloudellinen kasvu riippuu mm. lainsäädännön muutoksista ja yksityistämisestä - suomenkieli luo edellytyksiä yhteistyölle 	<p>Etelä-Karjalan kehittämisohjelman tarkistus 1997 –1999 (1998)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Venäjän siirtyminen markkinatalouteen - alueen ulottuvilla Pietarin alueen suuret väestökeskittymät ja näin lupaava kysyntä-potentiaali - taloudellisen kasvun käynnistyminen riippuu useista eri asioista, kuten lainsäädännön muutoksista ja yksityistämisestä - yhtenä perusedellytyksenä kasvuille hyvin toimiva liikenneverkko - oletukset toimintaympäristöstä: Venäjän olot vakiintuvat (talouskasvu ja investoinnit käynnistyvät vähitellen, Venäjä kehittyy markkinatalouden suuntaan, lainsäädäntö kehittyy, luonnonvarojen hyödyntäminen lisääntyy, rikollisuus vähenee) - heikkoudet ja uhat: Venäjän epävakaa tilanne ja ympäristöriskit <p><i>Pietari ja Leningradin alue</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - laaja kehityspotentiaali <p><i>Karjalan tasavalta</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - laaja kehityspotentiaali
<p>Kymenlaakson raja-alueohjelma (1994)</p> <p>Yhteistyömahdollisuuksia korostaa Luoteis-Venäjän keskuksien, <i>Pietarin</i>, sijainti lähellä rajaa. Pietari on toiminut 1900-luvun alkupuolelle saakka Venäjän porttina Eurooppaan ja päinvastoin. Visioiden mukaan entisiin asetelmiin palataan lähivuosina ja Pietarin kansainvälinen metropoliasema palautuu</p>	<p>Kymenlaakson kehittämisohjelma 1998 – 2008 (1997)</p> <p>Venäjän talous Moskova-keskeistä => Pietarin merkitys riippuu sen yhteyksistä Moskovaan</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pietarin markkinat kasvavat pitkällä aikavälillä
<p>Etelä-Savon tavoite 6 –ohjelma 1995 – 1999</p> <p>Venäjän tulevaa kehitystä on vaikea ennustaa. Vakaan yhteiskunnallistaloudellisen tilanteen jatkuminen avaisi mahdollisuuksia. Nopeat syövät hitaat.</p>	<p>Etelä-Savon aluekehittämisohjelma 1997 – 2000 (1998)</p> <p>Ei mainintoja Venäjästä, viittaus INTER-REG –ohjelmaan</p>

Taulukko 3 Interreg II ja III A Karjala –ohjelmien Venäjä-kuvat.

<p>Interreg II A Karjala</p> <p>Normaali markkinatalouden ehdoilla toimiva yritysten välinen kauppa</p> <p><i>Karjalan tasavalta:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - elintaso alhainen eurooppalaisen mit- tapuun mukaan - palkkataso matala => työvaltaisten yritysten perustaminen - infrastruktuurin heikko taso - tuotantoteknologia vanhentunutta, tuottavuus alhainen 	<p>Interreg III A Karjala 2000 – 2006</p> <p><i>Karjalan tasavalta:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - yhteinen luonto ja kulttuuriperintö - elintasokuilu, joka tuo mukanaan lie- veilmiöitä (sairaudet, rikollisuus, huu- meet) - Venäjän taloudellinen kehitys ei ole tukenut yritysyhteistyön kehittymistä li- kuun ottamatta laajamittaista puutavaran ostoa Karjalan tasavallasta - infrastruktuurin heikko taso - uhkana politiikan ja talouden epävakai- suus ja alueellisen keskittymisen jatku- minen Venäjällä
---	---

Taulukko 4 Pohjois-Karjalan, Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan (Interreg II ja III A Karjala –alueiden) Venäjä-kuvat.

<p>Pohjois-Karjalan kehittämisohjelma vuosille 1995 – 1999 (1994)</p> <p>Mahdollisuuksina lähialueyhteistyö Karja- lan tasavallan kanssa sekä Pietarin lähei- syys.</p> <p>Maakunnan maantieteellinen sijainti luo mahdollisuuden toimia idän ja lännen talo- us- ja kulttuuriyhteistyön kohtauspaikkana sekä välittäjäalueena.</p> <p>Kun Leningradin alue mukaan luettuna Pietarin miljoonakaupunki sekä Baltian maat ovat nousemassa taloudellisesti ja- loilleen, on kyse niin mittavasta kysyntäka- pasiiteetista, että se vaikuttaa myös Pohjois- Karjalaan.</p> <p>Karjalan/Venäjän markkinoiden hyödyntä- minen on pitkä ja myös riskejä sisältävä prosessi.</p> <p>Yrityskulttuuri alueiden välillä on hyvin erilainen. Kaupankäyntitavoissa ja yritysten henkilöstön asennoitumisessa yritysten tavoitteisiin olevat eroavaisuudet vaikeutta- vat luontevan kauppasuhteen syntyä ja toi- mivuutta.</p>	<p>POKAT 2006 – Pohjois-Karjala uudelle vuosituuhannelle (1998)</p> <p>Ei mainintoja.</p>
---	--

(jatkuu)

Taulukko 4 (jatkuu)

<p>Kainuun raja-alueohjelma (1994)</p> <p><i>Karjalan tasavalta:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - positiivista rikkaat luonnonvarat, geopoliittinen sijainti, kehitys- ja itsenäisyyspyrkimykset, suomen- ja karjalankielinen väestö, alhaiset työvoimakustannukset, elämäntapojen ja kulttuurin yhtäläisyyspiirteet Kainuuseen, aikaisempi yhteistyö, päätöksentekokoneiston tuntemus - negatiivista viranomaisyhteistyön jäykkyys ja hidastuneisuus, infrastruktuurin heikkokunto, logististen palvelujen puute, Venäjän toistaiseksi epävakaa olot, määräysten ennakoimattomat muutokset, kokemattomuus länsikaupassa, protektionismi, selkiytymättömät omistussuhteet, poliittinen epävakaus, mafiatalouden kasvaminen, talouden syöksykierteen jatkuminen - erottavia tekijöitä politiikka ja uskonto 	<p>Kainuun kehittämisohjelma (1997)</p> <p><i>Karjalan tasavalta:</i> nopeimmin hyödynnettäviä yhteisaloja kulttuuri, matkailu, metsä ja elintarvike</p> <ul style="list-style-type: none"> - yhdistävinä tekijöinä luonnonolot, kalevalaisuus ja kielisukulaisuus - elintasokuilu - ihmissuhteiden korostunut asema <p>Kainuun kansainvälistymisohjelma (1998)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Venäjällä epävarmat kehitysnäkymät, joten toimenpiteitä painotetaan myös muista kuin EU/Venäjä –aspektista
<p>Pohjois-Pohjanmaan kehittämisohjelma 1995 – 1999</p> <p>Sijaintiin liittyviä mainintoja Venäjältä</p>	<p>Pohjois-Pohjanmaan kehittämisohjelma 1997 (1998)</p> <p>EU avasi uusia mahdollisuuksia mm. Interreg-ohjelmien kautta Karjalan tasavaltaan ja muualle Luoteis-Venäjälle.</p>

se alkuperäinen kulttuuri, joka antoi kansanrunoaineksen Kalevala-eepposta varten sekä ilmeni karelianismina kuvataiteissa. Venäläiseen toimintakulttuuriin liittyen mainitaan samassa ohjelmassa ihmissuhteiden erityisen korostunut asema. Luottamuksellisten kontaktien ja suhteiden rakentaminen on siten ohjelman mukaan tärkeää kaikilla päätöksentekotasolla.²⁶⁴

Pohjois-Pohjanmaan kehittämisohjelmassa 1997 (1998) ei oteta sinänsä kantaa Karjalan tasavaltaan. Venäjää koskevissa maininnoissa todetaan muun muassa, että EU on avannut uusia mahdollisuuksia mm. Interreg-ohjelmien kautta Karjalan tasavaltaan ja muualle Luoteis-Venäjälle. Pohjois-Pohjanmaalla nähdään olevan luontainen välittäjäasema Barentsin (Venäjän puoleisen) alueen ja Keski-Euroopan välillä.²⁶⁵ Venäjää toimintaympäristönä ei siis kuvata, vaan maininnat liittyvät rahoitusmahdollisuuksiin ja alueen vahvuuteen sijaintinsa nähden.

²⁶⁴ ML: Kainuun kehittämisohjelma (1997), 13 ja 96.

5.3 Instituutiot ja organisaatiot maakunnallisissa ohjelma-asiakirjoissa

Yleisesti ottaen 1990-luvun puoliväliin sijoittuvat kuvaukset Venäjistä yhteistyökumppanina olivat varsin toiveikkaita. Toteamukset kaupankäynnin harjoittamisesta markkinatalouden olosuhteissa ja edellytyksistä yhteistyön normaalille harjoittamiselle olivat varsin yleisiä etenkin Kaakkois-Suomessa. Pohjoisemmissa maakunnissa lausumat olivat varovaisempia ja sisälsivät enemmän viitteitä Venäjän yhteiskunnan riskeihin ja uhkiin. Tosin Interreg II A Karjala –ohjelmassa viitataan myös markkinatalouden ehdoilla toimivaan yritysten väliseen kauppaan.

Pietarin alueen suuren väestökeskittymän nähtiin mahdollistavan suuren kysyntäpotentiaalin. Suomalaisen maatalouden ja elintarviketeollisuuden uskottiin saavan merkittävän jalansijan Pietarin markkinoilla. Mahdollisuuksina nähtiin tutkimuslaitokset ja teollisuus. Vaikka Pietarin teollisuus olikin keskittynyt tyydyttämään neuvost armeijan tarpeita ja näin ollen kilpailukyvyttöä, uskottiin sen omaavan suuria määriä tieto-taitoa, joka oli hyödynnettävissä muilla aloilla. Pietari ja Leningradin alue nähtiin nousevina talouden ja tuotannon keskuksina, joilla on laaja kehityspotentiaali

Pietarista sitä ympäröivine Leningradin alueineen ajateltiin muodostuvan merkittävän kaupan, teollisuuden ja koulutuksen keskus. Myös Pietarin metropoliaseman nähtiin palautuvan. Millä aikavälillä tämä kehityskulku toteutuisi, ei käy ilmi ohjelma-asiakirjoista suoraan, mutta yleinen käsitys näyttää olleen, että yhteiskunnallinen kehitys Venäjällä tulee olemaan nopeaa Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen. Selvimpänä esimerkkinä tästä on Kymenlaakson raja-alueohjelman viittaus siihen, että visioiden mukaan Pietarin kansainvälinen metropoliasemaa palautuu lähivuosina.

Karjalan tasavaltaan liittyvät 1990-luvun puolivälin lausunnot olivat hieman varovaisempia, mutta myös Karjalan tasavallassa uskottiin myös olevan laajaa kehityspotentiaalia. Positiivisina tekijöinä nähtiin suomen- ja karjalankielinen väestö sekä kulttuurin yhtäläisyyspiirteet etenkin Kainuuseen ja Pohjois-Karjalaan. Tuotantoteknologian ja tuottavuuden todettiin olevan alhainen, mutta alhaisten työvoimakustannusten kompensoivan tätä. Kun Pietarin osalta vielä 1990-luvun puolivälissä negatiivisten asioiden esille tuominen puuttui lähes kokonaan, etenkin Kainuun alueen ohjelmissa negatiivisiakin asioita listattiin. Näitä olivat mm. Venäjän epävakaut, protektionismi, selkiytymättömät omistussuhteet, poliittinen epävakaus, rikollisuuden

²⁶⁵ ML: Pohjois-Pohjanmaan kehittämisohjelma 1997 (1998), 24 ja 33.

KANSSAKÄYMINEN

LAAJA
KEHITYS-
POTENTIAALI
V.S.
EPÄVARMUUS

TAALouden JA TUOTANNON INSTITUUTTIOT JA ORGANISAATIOIT

- periaatteessa markkinatalous instituutiona (tapana toimia) (+)
- muutos (-)
- mafiatalous (-)
- tuotantoteknologia vanhentunutta (-)
- > elintasokuilu

LAINSÄÄDÄNTÖ VIRALLISENA INSTITUUTIONA

- erot (-)
- muutos (-) (+)
- selkiytymättömät omistussuhteet (-)

HALLINNON INSTITUUTTIOT JA ORGANISAATIOIT

- erot (-)
- jäykkyyks (-)
- Karjalan tasavallan hallintokoneiston tuntemus (+)
- rajanylitykseen liittyvät ongelmat (-)

POLIITTISET INSTITUUTTIOT JA ORGANISAATIOIT

- muutos (-) (+)
- epävakaus (-)
- erot (-)

KARJALAN TASAVALLAN ELÄMÄNTAPA JA KULTTUURI EPÄVIRALLISENA INSTITUUTIONA

KUVIO 6. Instituutiot ja organisaatiot maakunnallisissa ohjelma-asiakirjoissa 1994 - 1997.

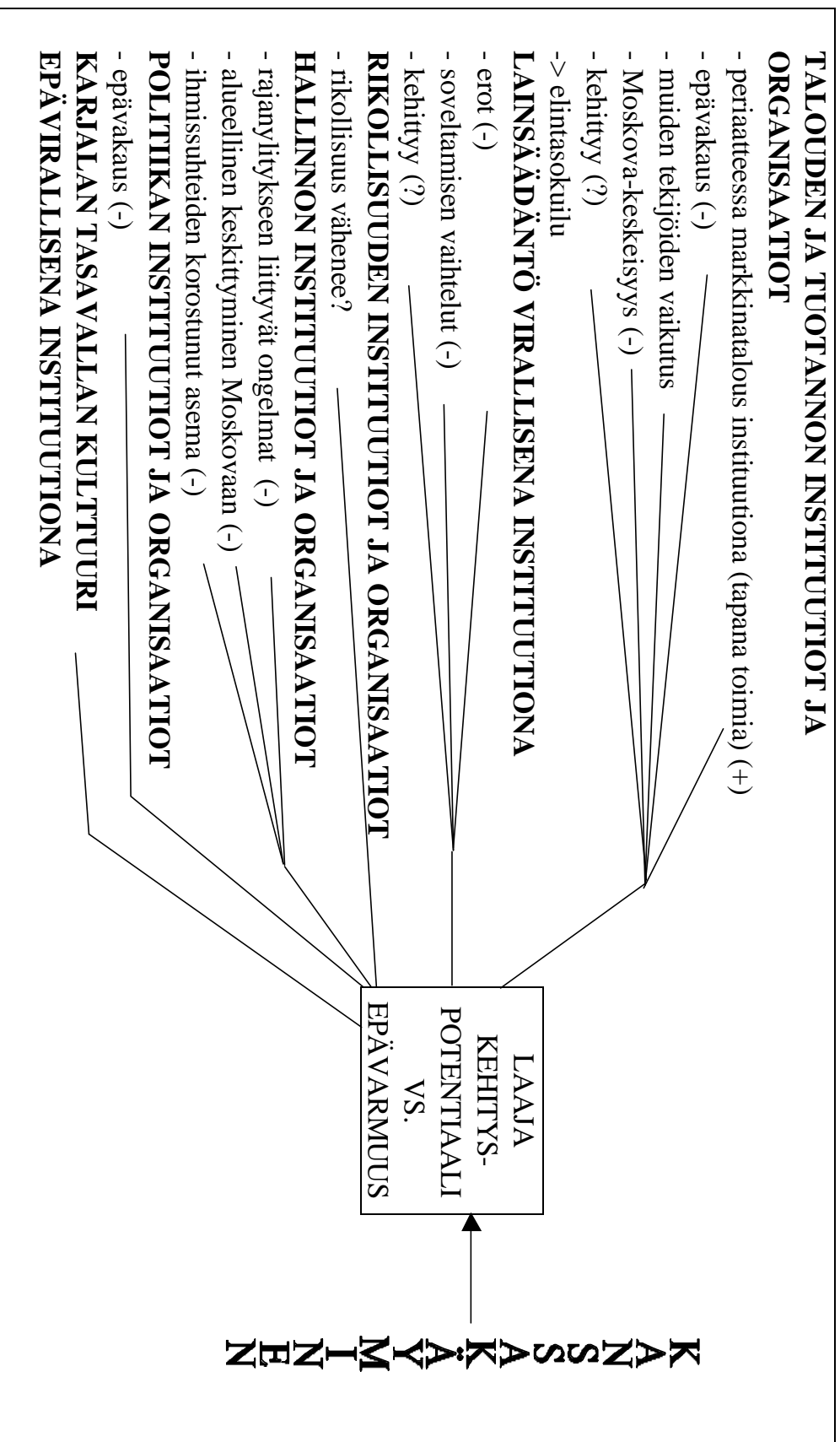
lisääntyminen ja talouden ongelmat. Ongelmaluettelot osoittavat osaltaan, etteivät yhteiskunnan instituutiot ja organisaatiot toimi tehokkaasti.

Kun 1990-luvun puolivälin Venäjä-kuvaa tarkastellaan instituutioiden ja organisaatioiden kautta, huomataan, että lainsäädäntöä virallisena instituutiona leimasivat sen vieraus, muutos ja puutteet. Vaikka lainsäädännön muutos aiheutti ongelmia, nähtiin sen myös osittain olevan hyvä asia. Lainsäädännön uskottiin lähitulevaisuudessa kehittyvän yhteiskuntaa entistä enemmän vakauttavampaan suuntaan.

Talouden instituutioiden ja organisaatioiden toimivuuteen luotettiin melko paljon. Tämä näkyy viittauksina markkinatalouteen ja laajaan kehityspotentiaaliin. Elintasoerot ja tuotantoteknologian vanhentuneisuus eivät juurikaan heikentäneet uskoa talouden mahdollisuuksiin. Eniten huolta näyttivät tuottavan poliittiset instituutiot ja organisaatiot. Niiden nähtiin olevan jatkuvan muutoksen alla eikä kehitystä vakauttavia tekijöitä juurikaan mainittu. Poliittiselle epävakaudelle ei juurikaan annettu painoarvoa, vaan se nähtiin kanssakäymisen reunaehtona pääpainon asettuessa enemmänkin taloudellisiin tekijöihin.

Hallinnon instituutiot ja organisaatiot olivat 1990-luvun puoliväliin mennessä tulleet tutuiksi maakuntien toimijoille joko suoraan tai välillisesti. Ongelmana pidettiin enimmäkseen Venäjän hallinnon huonoa tuntemusta. Tosin Karjalan tasavallan hallintokoneiston osalta tuntemuksen todettiin olevan hyvä. Muutoinkin uskottiin, että yhteinen kulttuuriperintö epävirallisena instituutiona (tapana toimia) edesauttaa kanssakäymistä. Hallintoon liittyvissä ongelmissa hallinnon jäykkyys näytti enemmänkin liittyvän ohjelmien toteuttamiseen liittyvään jäykkyyteen kuin Venäjän hallintokoneistoon. Muutoksen vakaampaan suuntaan uskottiin olevan nopeaa kaikilla yhteiskunnan alueilla.

Vuosien 1997 ja 1998 ohjelma-asiakirjojen lausunnot olivat jo paljon varovaisempia ja lisäksi alueita kuvattiin huomattavasti vähemmän. Tosin Kaakkois-Suomen Interreg III A –ohjelmassa kuvaukset ovat hyvin samanlaisia kuin aikaisemmassa Interreg-ohjelmassa, mutta muutoksena aikaisempaan voidaan pitää riskien sisällyttämistä itse toimintakokonaisuuksiin. Pietarin merkityksen uskottiin riippuvan sen suhteista Moskovaan, mutta toisaalta luotettiin siihen, että Pietarin markkinat kasvavat pitkällä aikavälillä. Kuvauksia leimasivat yleinen epävarmuus ja myönteisen kehityksen aikajänteen pidentyminen. Venäjän kehitysnäkymät nähtiin epävarmoiksi, joten toimenpiteitä haluttiin painottaa myös muista kuin EU/Venäjä –aspekteista.



KUVIO 7. Instituutit ja organisaatiot maakunnallisissa ohjelma-asiakirjoissa vuodesta 1997 lähtien.

Karjalan tasavallan osalta viittaukset yhteiseen kieleen olivat yleisiä vielä 1990-luvun puolivälissä. Myöhemmin nämä viittaukset jäivät pois, mutta yhä edelleen viitattiin yhteiseen kulttuuriperintöön ja osaltaan myös yhteiseen uskontoon ja luontoon. Etenkin Karjalan tasavallan osalta merkille pantavaa oli elintasokuilun esille tuominen lieveilmiöineen. Tosin elintasokuilu tulee jossain määrin esille myös Kaakkois-Suomen osalla. Karjalan tasavallan osalta merkille pantavaa oli yksityiskohtaisempi ongelmien kuvaus.

Instituutioiden ja organisaatioiden kannalta tarkasteltuna usko talouden kehitykseen hiipui 1990-luvun loppupuolella. Vaikka periaatteessa kauppaa harjoitettiin markkinatalouden ehdoilla, monet muut yhteiskunnan tekijät vaikuttivat tähän kanssakäymisen muotoon. Talouden organisaatioiden ja instituutioiden ei enää uskottu kehittyvän niin nopeasti kuin vielä muutamaa vuotta aikaisemmin. Moskova-keskeisyyden ajateltiin heikentävän talouden organisaatioiden kehitystä Suomen lähialueilla. Etenkin Karjalan tasavallan taloudellisten instituutioiden ja organisaatioiden kehitykseen oltiin pettyneitä.

Lainsäädännön osalta keskeisenä ongelmana nähtiin edelleen sen erilaisuus ja lakien soveltamisen vaihtelut. Positiivista kehitystä nähtiin kuitenkin tapahtuneen ja myönteisen kehityksen uskottiin jatkuvan. Myös rikollisuuden uskottiin alkavan vähetä olojen vakautumisen myötä.

Hallinnon instituutioiden ja organisaatioiden osalta ongelmallisena pidettiin ihmissuhteiden korostunutta asemaa ja hallinnon keskittymistä Moskovaan. Yksittäisistä ongelma-alueista esille tuli etenkin rajanylitykseen liittyvät käytännön vaikeudet. Karjalan tasavallan osalta ei enää viitattu sen hallinnon tuntemukseen, mutta yhä edelleen tuotiin esille kulttuurin tuntemus, minkä uskottiin helpottavan kanssakäymistä. Poliittiset instituutiot ja organisaatiot mainittiin yhä edelleen marginaalisesti. Poliittikkaa pidettiin epävakana ja siten riskejä aiheuttavana.

Lausunnot muuttuivat siis varovaisemmiksi lähestyttäessä 1990-luvun loppua. Virallisten organisaatioiden ja instituutioiden positiiviseen kehitykseen uskottiin yhä edelleen yhteiskuntaa vakauttavana tekijänä. Muutoksen ei kuitenkaan uskottu tapahtuvan nopeassa tahdissa. Sekä 1990-luvun puolivälin että loppupuolen ohjelma-asiakirjoissa painotettiin melko paljon maakuntien sijaintietua. Toisaalta tuotiin esille infrastruktuurin heikko taso, joka ilmeni mm. tiestön heikkona kuntona. Tieverkkoa haluttiin kunnostaa ja tätä kautta edesauttaa maakunnan asemaa.

6 VERTAILUAINEISTON VENÄJÄ-KUVAUKSET

Seuraavaksi tarkastellaan, vertailuaineiston esille tuomaa Venäjä-kuvaa. Kuva muodostuu 1990-luvun loppupuolen sanomalehtien ja tutkimustiedon pohjalta. Kuvaa hahmotetaan aluksi aineistoteemojen avulla. Aineistoteemat yhdistetään vertailukelpoiseksi Venäjä-kuvaksi institutionaalisen teorian käsitteiden avulla luvussa 6.8. Kuvien vertailu tapahtuu luvussa 7.

6.1 Kansalaiset

Pohdimme yhteiskuntaa tarkastellessa mm. hallitusten, edustuksellisten elinten ja oikeuslaitoksen toimintaa. Yksittäinen kansalainen ei tällöin näytä merkitsevän paljokaan. Organisaatiot ovat kuitenkin ihmisten muodostamia ryhmiä ja instituutiot taas ohjaavat ihmisten käyttäytymistä. Onkin syytä muistaa, että etenkin suuret muutokset vaativat kansalaisten tuen. Länsimaissa puhutaan kansalaisyhteiskunnasta nimenomaan demokratian rakentajina. Todellisten muutosten katsotaan lähtevän alhaalta ylöspäin eikä päinvastoin.

Länsimaissa kansalaisten merkitystä yhteiskunnan rakentajina pidetään huomattavana. Sellaiset käsitteet kuin 'vaikuttaminen', 'vapaa yrittäminen', 'osallistuminen' jne. ovat keskeisiä länsimaisissa demokratioissa. Tarkasteltaessa Venäjän historiaa huomataan varsin nopeasti, että kansalaisten vapaus toimia on ollut välillä hyvinkin rajoitettua. Neuvostoliiton romahtaminen asetti kansalaiset monien mielestä aivan uusien mahdollisuuksien eteen. Mikä sitten oli kansalaisten osuus uudessa venäläisessä yhteiskunnassa 1990-luvun lopulla?

St. Petersburg Timesin artikkeleissa kansalaisten asemaan puututtiin vähän, lukuun ottamatta joitakin vaalien alla tehtyjä mielipidetiedusteluja. Kansalaisten oloja ei sinällään kuvattu artikkeleissa ollenkaan, ainoastaan välillisesti. Esimerkiksi Pietarin kaupungin lääkeavustuksiin liittyvien väärinkäytösten yhteydessä todettiin, että tapaus vaikeuttaa entisestään heikoimmassa asemassa olevien elämää²⁶⁶. St. Petersburg Timesissa julkaistiin jonkin verran yksittäisiä haastatteluja. Useimmissa tapauksissa kyse oli ns. demokratialiikkeisiin kuuluvien valtuutettujen haastatteluista. Yksittäisistä

²⁶⁶ SPT: Whitmore 5.6.1998 Medical Subsidy Aids Firms, Not Poor.

henkilöistä laajinta huomiota sai ympäristöaktivisti Aleksander Nikitin, jonka oikeudenkäyntiä seurattiin St. Petersburg Timesissa varsin tarkasti. Myös kuvernöörien ja yksittäisten merkittävässä asemassa olevien poliitikkojen toimia arvosteltiin melko paljon.

Karjalan Sanomissa sitä vastoin oli lähes päivittäin kuvauksia kansalaisten asemasta etenkin hallinnon päätösten kannalta tarkasteltuna. Tosin kuvaukset keskittyivät lähes yksinomaan kansalaisten kurjaan taloudelliseen tilanteeseen. Nämä uutiset olivat keskeisellä sijalla etenkin elokuun 1998 talouskriisin jälkeisellä ajalla. Seuraavassa kansalaisia kuvaavassa osuudessa keskitytään pitkälti aikaisemman tutkimuksen ja Karjalan Sanomien sekä suomalaisen sanomalehdistön välittämään tietoon.

6.1.1 Kansalaiset ja demokratia

Karjalan Sanomat, syyskuu 1999:

-Demokratia ei ehkä olekaan paras yhteiskuntajärjestys, mutta sen avulla voidaan ratkaista monia ongelmia. Toisaalta murroskautta elävissä maissa demokratia itsestään ei paljoa tee ilman kansalaisten apua, Euroopan Neuvoston paikallishallituskamarin edustaja Herwig van Staa lisäsi.²⁶⁷

Neuvostoliiton hajoaminen toi Venäjällä ilmi halun pyrkiä kohti demokraattista yhteiskuntaa. Toimivan edustuksellisen demokratian edellytyksenä voidaan pitää kansalaisten osallistumista edustajiensa valintaan. Aluksi kommunismin kukistuminen koettiin Venäjällä vapauttavana ja demokratialiike otettiin innolla vastaan. Ajan myötä into kuitenkin laantui, kun huomattiin, ettei suuria muutoksia tavallisten kansalaisten keskuudessa saatu aikaan odotetulla nopeudella. Usko demokraattisiin instituutioihin ja organisaatioihin horjui, mikä näkyi muun muassa alhaisina äänestysprosentteina ja mielenkiinnon puutteena edustuksellisissa elimissä tapahtuvaa toimintaa kohtaan.

Ilmari Susiluoto (2000, 219):

Ympäristökysymyksiä poistuttua parrasvaloista ja sosio-ekonomisten arkipäivän ongelmien lisääntyä kansalaisten vaatimuslistan kärjessä

²⁶⁷ KS: Nesvitski 18.9.1999, 3.

*ei enää olekaan puhdas ympäristö vaan ruokaa lautasella. Näköalaton politiikka on näin saanut hiljaisen hyväksynnän.*²⁶⁸

Karjalan Sanomat, elokuu 1998:

*Eläkerahaston varajohtaja Sergei Tarabrin ehdotti epätoivoisesti, että perustettaisiin ensin Petroskoihin ja sitten muihin Karjalan kaupunkeihin erikoiskauppoja eläkeläisille. Eläkerahan viivästyessä viikkokausiin ikäihmiset saisivat näistä halpakaupoista päivän ruokaa tulevien eläkkeidensä laskuun.*²⁶⁹

*Tällä hetkellä voidaan todeta, ettei päättynyt kesä tuonut Karjalan asukkaille mitään myönteisiä signaaleja uuden hallituksen toiminnasta. Tasavallan taloustilanne on edelleenkin varsin huono. Palkkarästejä budjetista rahoittavien alojen työntekijöille ei ollut pystytty lyhentämään niin kuin vaaliaikana oli luvattu. Samoin kävi eläkerahoille, jotka ovat nyt myöhässä yli kolme viikkoa. Suuret tuotantolaitokset, kuten Segež an paperisäkkitehdas, Pitkärannan sellutehdas, Sortavalan suksi- ja huonekalutehdas ynnä muut, kamppailevat epätoivoisesti sisäisissä vaikeuksissaan.*²⁷⁰

Tavallisten kansalaisten keskuudessa jokapäiväisestä elämästä selviäminen tuli olennaisemmaksi kuin panostaminen demokratian kehittämiseen. Näitä jokapäiväisiä ongelmia²⁷¹ ratkottaessa keskeisenä pysyi edelleen Venäjälle ominainen pitkään jatkunut instituutio 'sinä minulle, minä sinulle'. Tällöin asioita hoidetaan vaihdon välityksellä – palvelus palveluksesta. Toisaalta myös poliitikkojen suhtautuminen kansalaisten ongelmiin saattoi olla varsin epäkäytännöllinen, kuten Pietarin ensimmäiseltä pormestariilta Anatoli Sobjakilta lainatut sanat osoittavat²⁷²:

"people don't talk about the cost of freedom, only about the cost of sausage"

"Unfortunately, same people believe their own personal problems are more important and pressing than concern for the city."

²⁶⁸ Susiluoto 2000, 219 ympäristöpolitiikkaa käsittelevässä osuudessa.

²⁶⁹ KS: Prohorov 12.8.1998, 2.

²⁷⁰ KS: Prohorov 29.8.1998, 2.

²⁷¹ Esim. pietarilaisten tyytyväisyydestä elinoloihinsa ks. Dukeov, Eklöf, Cassel & Murgulets 2001.

Etenkin sosiaaliturvasta oltiin tutkimuksen mukaan huolestuneita.

²⁷² SPT: Thompson 22.2.2000 Ex-Mayor Careered From Power to Paris.

Karjalan Sanomissa tasavallan hallituksen puheenjohtaja Katanandov ruoti syyskuussa 1998 asiaa kansalaisten kannalta myös varsin kärkevästi:

Katanandov arvioikin keskiviikkona, ettei Venäjän rahakriisi ole Karjalan huonon taloustilan aiheuttaja. Rahakriisi on vain kärjistänyt sen, mikä on ollut kypsymässä vuosia.

- Alhainen elintaso johtuu siitä, että ollaan laiskoja tekemään työtä. Kovina aikoina, kuten nyt, työntekijän pitää olla itse itsensä elättäjä, Katanandov tiivistä.

Eli hänen mukaansa köyhät ovat köyhiä, koska he eivät halua tai osaa tehdä työtä. Alituisesti rahattomuutta itkeviä, budjetista palkkansa saavia puheenjohtaja neuvoa vaihtamaan työpaikkaa. Lähiaikojen yleismotoksi Katanandov ehdottaakin "kärsivällisyyttä ja työtä".²⁷³

Osittain suhtautuminen työhön lienee johtunut mahdollisuuksien vähyydestä, mutta syynä oli myös sosialismin jälkeensä jättämä painolasti. Kuten teoksessa Venäläinen tapakulttuuri (1999) todetaan, menetettiin sosialismin vuosina useita sukupolvia siinä mielessä, että heidät opetettiin väärään suhtautumiseen työhön. Mikään ei ollut kenenkään omaa, kaikki oli valtion eikä kenelläkään ollut henkilökohtaista vastuuta valtion omaisuudesta. Tärkein tuotannon mitta oli määrä eikä laatu.²⁷⁴

Jokapäiväisen elämän ongelmat kasautuivat. Lisäksi myös demokraattisen perinteen puuttuminen Venäjällä hankaloitti demokratian omaksumista. Kuten Melanko Salovaaran (30.8.1998) artikkelissa asian ilmaisi:

Venäjältä ei yhtäkkiä tule demokratian mallimaata. Länneltä meni 300 vuotta demokratian oppimiseen. Venäjä taas yritti kokeilla demokratiaa vain hyvin lyhyen ajan vuoden 1905 jälkeen ennen vallankumousta. Melanko ei kuitenkaan ole vaipunut synkkyyteen Venäjän suhteen, eikä hän esimerkiksi usko sisällissodan mahdollisuuteen. Vaikka kansan suuri enemmistö on köyhää, se on aatteiltaan liian monimuotoista voidakseen muodostaa rintamalinjoja.²⁷⁵

Samaan viittaavat myös Salminen ja Temmes (2000) todetessaan, että Venäjä oli 1914 eurooppalainen suurvalta, joka monella yhteiskuntapolitiikan sektorilla edusti yleistä eurooppalaista kehitystasoa. Erityisesti Venäjän suuret kaupungit, Pietari ja Moskova, olivat kehitystasoltaan vertailukelpoisia Euroopan silloisiin suurkaupunkeihin. Toisaalta vanha Venäjä oli yhteiskuntarakenteeltaan osittain puolifeodaalinen. Maan-

²⁷³ KS: Väljämäki 26.9.1998.

²⁷⁴ Venäläinen tapakulttuuri (1999), 6.

²⁷⁵ ES: Salovaara 30.8.1998, 16.

omistusolot ja aateliston erioikeudet olivat näin esteinä markkinatalouden ja teollisuuden kehitykselle.²⁷⁶

Myös St. Petersburg Timesin artikkelissa viitattiin maaliskuussa 2000 samaan asiaan, tosin hieman eri näkökulmasta:

Why is it unimaginable in other post-communist countries, but plausible in Russia, that an ex-KGB man should become president? Because velvet democratic revolutions in other East European countries were driven by the idea of liberation from the Soviet Union's occupation, or from Soviet-imposed rule. That idea helped unify those countries and lead them through painful reforms. Russia has had to liberate itself from itself.²⁷⁷

Venäjä 2000 raportissa arvioidaan, että demokratisoitumisen vaikeudet tiivistyivät valtion ja (kansalais)yhteiskunnan suhteeseen. Perinteisesti Venäjällä valtio on ollut lähes ainoa yhteiskunnallisten instituutioiden lähde. Kehitys ei ole toteutunut alhaalta käsin tapahtuvana luonnollisena modernisaationa, vaan valtion suunnitelmallisesti johtamana ylhäältäpäin ohjattuna kehittämisenä. Neuvostoliitossa kansalaisyhteiskunta ja siten myös vaihtoehtoisten yhteiskunnallisten kehityssuuntien mahdollisuus pakotettiin julkisen poliittisen sektorin reunoille tai ulkopuolelle. Vasta perestroika-kauden loppupuolella kansalaisyhteiskunta sai mahdollisuuden laajentaa ja institutionalisoida toimintaansa. Perestroika nähdään kuitenkin usein epäonnistuneena poliittisena modernisaationa. Raportissa todetaankin suorasukaisesti, että perestroika ei kyennyt luomaan edellytyksiä demokratialle.²⁷⁸

Venäjä 2000 –teoksessa arvellaan demokratian kehittymisen esteenä 1990-luvulla olleen venäläisen poliittisen kulttuurin ja kansalaisyhteiskunnan kehittymättömyys ja näin ollen koko poliittisen järjestelmän kyvyttömyys kanavoida yhteiskunnasta tulevat aloitteet rakentavaksi poliittiseksi toiminnaksi. Kehittymätön poliittinen kulttuuri eli sellaisen kansalaiskulttuurin puute, joka olisi perustunut aktiivisten kansalaisten yhteistyölle, vastavuoroisuudelle, luottamukselle ja suvaitsevaisuudelle, näkyi puoluejärjestelmän hajanaisuutena, kyvyttömyytenä kompromisseihin, aggressiivisena poleemisena tyylinä ja vastustajan vahingoittamishaluna. Tällaisen poliittisen kulttuurin vallitessa demokraattiset instituutiot tuottivat pikemminkin huonoa hallin-

²⁷⁶ Salminen & Temmes 2000, 93.

²⁷⁷ SPT: Putin Reflects Russia's ... 24.3.2000.

²⁷⁸ Northin mukaan vallankumous on harvoin täydellisesti epäjatkuva.

toa, korruptiota, oman edun tavoittelua ja laittomuutta kuin onnistunutta demokratisoitumista.²⁷⁹

Myös Salminen ja Temmes (2000) toteavat, että kansalaisyhteiskunnan jälleerakentaminen on transition suuria haasteita. Kommunismi totalitäärisenä järjestelmänä rajoitti ja suuntasi ammattiyhdistysten ja järjestöjen perustamista ja toimintaa osaksi vallitsevaa valtajärjestelmää. Näiden rakenteiden purkaminen ja korvaaminen riippumattomilla järjestöillä ja kansalaisyhteiskunnan instituutioilla on pitkä prosessi, jonka voivat toteuttaa vain kansalaiset itse. Ulkomaiset esikuvat ovat avuksi, mutta ulkoisen ohjauksen riskinä ovat kunkin maan kansallisiin oloihin soveltumattomat ratkaisut.²⁸⁰

6.1.2 "Minä sinulle – sinä minulle"

Venäläiselle yhteiskunnalle ovat olleet tyypillisiä tietynlaiset vastapalvelut, jotka toisaalta ovat ominaisia henkilökohtaisella tasolla jokapäiväisestä elämästä selviämiseksi ja toisaalta hallinnon tasolla. Neuvostoaikana ihmiset oppivat hyvin itsekkäiksi varsinkin loppuaikana tullakseen toimeen, toteaa Melanko Salovaaran haastattelussa (30.8.1998). Etenkin koulutetut venäläiset ovat kuitenkin hyvin moraalitietoisia. Lain kunnioittaminen ei Melankon mukaan koskaan ole ollut venäläisten hyveistä päällimmäisiä, mutta sen sijaan vastavuoroisia ystävänpalveluksia venäläiset ovat oppineet tekemään. Niistä syntyivät myös korruption siemenet. Se mikä pitää Venäjän kasassa on venäläisten keskinäinen solidaarisuus ja nimenomaan sukujen ja perheiden välinen solidaarisuus, Melanko sanoo.²⁸¹

Samaan viittaa etenkin liikesuhteiden osalta Bäckman (1996), jonka mukaan keskeinen ero venäläisen ja länsimaisen henkilösuhdejärjestelmän välillä on siinä, että kun lännessä henkilösuhteet syntyvät ja niitä ylläpidetään liiketoiminnan myötä, Venäjällä suhteet ovat olleet enemmänkin edellytyksenä liiketoiminnan harjoittamiselle. Yleisesti ottaen voidaan Bäckmanin mukaan todeta, että sekä historialliset perinteet että reaalisozialismi tuottivat toimintatapoja, joissa henkilökohtaisten suhteiden kautta pyrittiin saavuttamaan ylimääräisiä etuja. Tämän järjestelmän on yleensä väitetty toimivan venäläi-

²⁷⁹ Venäjä 2000, 9.

²⁸⁰ Salminen & Temmes 2000, 29.

²⁸¹ ES: Salovaara 30.8.1998, 16.

sen yhteiskunnan kaikilla tasoilla tavallisesta kansasta yritysjohtajiin.²⁸² Kirjailija Inna Rogatsi (1991) ilmaisee saman asian seuraavasti:

...suosituin ja yleisin tapa oli ja on vastapalvelus - ilmiö joka paljastaa neuvostotodellisuuden perimmäisen olemuksen. Jos sataa, tuhatta, kymmentätuhatta tai miljoonaa neuvostokansalaista pyytäisi yhdellä lauseella luonnehtimaan elämänsä perimmäistä olemusta, 95 prosenttia vastaisi sakramentaalisilla sanoilla: 'Sinä minulle, minä sinulle'.²⁸³

Lonkilan (1999) mukaan sosiaaliset verkostot toimivat Venäjällä siinä määrin, että jälkineuvostoliittolaisen yhteiskunnan nimittäminen 'verkostojen Venäjäksi' on perusteltua, vaikkakin markkinasuhteet ovat joko hajottaneet neuvostojärjestelmän perintöä tai muovanneet sitä. Lonkila arvelee, että henkilösuhdeverkostot ovat tärkeitä myös Suomessa, mutta Suomea ja Venäjää vertailtaessa kyseessä on kuitenkin sekä laatu- että aste-ero. Poikkeuksista huolimatta nk. tavallinen suomalainen toimii periaatteessa formaalien sääntöjen mukaan jokapäiväisessä elämässään. Ihmiset ovat kohtuullisen tasa-arvoisia ja järjestelmän legitimitetti on yleisesti hyväksytty. Venäläisessä arkipäivässä sääntöjen ohittaminen henkilökohtaisten suhteiden avulla on yleistä ja kansalaisten epäluottamus julkiseen valtaan pohjatohta.²⁸⁴

Karjalan Sanomat, lokakuu 1997:

Ihmisten ja kaupungin elämässä voi todellakin sattua kaikkea. Vakuusrahasto takaa tavallaan sen, että rahaa löytyy pahan päivän tullen. Avun antaminen hätään joutuneille kaupunkilaisille on tärkeä ja jalo asia. Tarpeen vaatiessa rahastosta annetaan korotonta lainaa. Monetko petroskoilaiset tietävät tuosta mahdollisuudesta? Luullakseni vain harvat ja pääasiallisesti ne, jotka ovat lähimpänä valtaporaita. Tietysti he kiihuttavat "rahavaikeuksiin".²⁸⁵

6.1.3 Kansalaiset, arvot ja protesti

Hyvinvoinnin epätasaisen jakautumisen uskoisi yhdistävän huonompaan asemaan jäänyttä kansanosaa. Tiusasen (1997) mukaan Venäjän nopeasti rikastuneen oligarkian

²⁸² Bäckman 1996b, 33.

²⁸³ Rogatsi 1991, 86.

²⁸⁴ Lonkila 7.12.1999. Vrt. luku Julkinen hallinto.

²⁸⁵ KS: Käbeleva 11.10.1997, 2.

ja syrjäseutujen teollisuuskeskusten työläisten hyvinvointierot muodostuivat nopeasti suuriksi 1990-luvulla. Sosiaaliset ja myös poliittiset paineet olivat valtavat. Talousreformien haitoista kärsivien kansanryhmien tyytymättömyys oli ymmärrettävä, mutta samoin kuin Melanko myös Tiusanen toteaa, ettei yhteistä ja voimakasta protestiliikettä syntynyt.²⁸⁶ Yksittäiset ammattiryhmät sitä vastoin nousivat vaatimaan uudistuksia, mutta nämä ryhmät eivät saaneet liikkeelle laajempaa väkijoukkoa. Ammattiliittojen järjestämät valtakunnalliset protestipäivätäkään eivät saaneet väkeä liikkeelle odotetulla tavalla, kuten Karjalan Sanomien artikkeli huhtikuulta 1998 osoittaa:

Karjalan kaikkien alojen työntekijöitä osallistui 9. huhtikuuta yleisvenäläiseen mielenosoitukseen palkkojen viivästyä vastaan. Petroskoissa järjestettiin protestoivien kulkue Karl Marxin katu pitkin Kirovin aukiolle, missä joukkokokous pidettiin. Lämpimän kevätauringon alla kokous kesti pari tuntia ja väkeä kerääntyi puoli aukiota. "Kun kansa on vaiti, niin maan johtajat pitävät tätä vaitioloamme kannustuksena hallituksen uudistusten toteuttamisessa. Jeltsinin presidenttikauden aikana on vaihtunut viisi hallitusta eikä parannusta häämötä. Kansan räykkääminen on lopetettava ja äkkiä", betonikombinaation ammattiliittojärjestön nokkamies Vladimir Uljankov vaati synkeänä. Betonikombinaatille on jäänyt vain 200 työntekijää, kun 1990-luvun alussa heitä oli 1500.²⁸⁷

Družinin ja Morozova (1996) toteavat, että 1980-luvun puoliväliin saakka ammattiliittojen tosiasiallinen rooli Neuvostoliiton yhteiskuntaelämässä oli vaatimaton. Valtionhallinnon tasolla ammattiliittojen tehtävä oli avustaa kommunistista puoluetta työläisten johtamisessa. Tuotantolaitoksissa ammattiliitot avustivat johtoa työkollektiivien hallitsemisessa. Virallinen hallinto ja johtoryhmät joutuivat äärimmäisen harvoin konfliktitilanteeseen ammattiyhdistysjohtajien kanssa.²⁸⁸

Perestroikan aikana Neuvostoliitossa alettiin perustaa uusia ammattiliittoja, joiden johtoon tuli kyvykästä väkeä. Koko keskusjohtoinen ay-järjestelmä sai rinnalleen Venäjän riippumattomien ammattiliittojen federaation. Riippumattomat ammattiliitot toimivat virallisia aktiivisemmin, mutta siitä huolimatta Družininin ja Morozovan mukaan ay-liikkeet eivät juurikaan pystyneet vaikuttamaan yhteiskunnan rakennemuutokseen ja reformeihin. Ammattiliittojen roolia heikensi defitsit-hyödykkeiden ja palvelujen jakelutehtävien väheneminen ay-komiteoilta. Toiseksi, kansalaiset tottuivat pitämään ammattiyhdistysjohtajia mukailijoina, jotka kätkeytyivät tiukan paikan tullen

²⁸⁶ ES: Tiusanen 3.12.1997, 2.

²⁸⁷ KS: Prohorov 11.4.1998, 1 ja 3.

²⁸⁸ Družinin & Morozova 1996, 59.

puolue- tai hallintovirkamiesten selän taakse.²⁸⁹ Myös Pohjalainen viittaa artikkelissaan ammattiliittojen heikkoon asemaan Venäjällä toteamalla, että ammattiliitoilla ei ole ollut sellaista vaikutusvaltaa kuin lännessä. Niillä ei ole ollut voimaa esimerkiksi yleislakkoon eivätkä ne ole pystyneet kannanottoihin vaalien yhteydessä.²⁹⁰

Könönen (1999) kirjoittaa kuitenkin, että merkkejä ammattiyhdistysliikkeen elpymisestä oli 1990-luvulla näkyvissä. Muun muassa Sortavalassa ammattiliitot pääsivät mukaan sopimaan kaupungin budjettivarojen jaosta. Myös suomalaiset ovat tukenneet ay-liikkeen kehittämistä. Palkansaaajakeskusjärjestöt SAK, STTK ja Akava ja useat niiden ammattiliitot olivat mukana Karjalan tasavallan keskusjärjestöjen kanssa koulutushankkeessa, jolla opetettiin mm. edunvalvontaa yli tuhannelle ihmiselle.²⁹¹

Ammatillinen kansanryhmä, joka herätti arveluja kumouksellisista pyrkimyksistä, oli armeijan palveluksessa ollut ja oleva henkilöstö. Kivisen (1998) mukaan vanhan järjestelmän eliitistä erityisesti puolustusteollisuuden ja armeijan asema heikentyi 1990-luvulla selvästi. Sillä ei ollut resursseja, joita olisi voinut muuttaa käden käänteessä käteiseksi rahaksi ja sitä mukaa vaikutusvallaksi. Sen sijaan se jäi riippuvaiseksi heikkenevän valtion tuesta.²⁹²

Toisaalta Nironen (1998) arveli samoihin aikoihin Kivisen kanssa, että Venäjän puolustussektorin romahdus 1990-luvulla muodosti vakavan uhan maan sisäiselle vakaudelle ja aiheutti myös kansainvälisiä turvallisuusongelmia. Neuvostoliitolta perityn sotakoneiston supistaminen oli sinänsä välttämätöntä taloudellisuutta ja maan normalisointia ajatellen, mutta alasajon jyrkkyys ja heikko hallinta loi Niroson mukaan puolustussektoriin räjähdysalttiin tilanteen. Armeijan hajanaisuuden takia sotilaiden vallankaappauksen uhka ei kuitenkaan ollut kovin todennäköinen. Armeijan huonolla tilalla on kuitenkin ollut vaikutuksia Venäjän sisäiseen turvallisuuteen samoin kuin kansainväliseen turvallisuuteen asesalakuiljetuksen kautta.²⁹³

Zdravomyslova pohti vuonna 1996 kansalaisyhteiskunnan muodostumista Venäjällä ja samalla sivusi yhteiskunnallisten järjestöjen asemaa. Hänen mukaansa Neuvostoyhteiskunnassa yhteiskunnalliset järjestöt kuten ammattiliitot, osuustoiminta- tai taidejärjestöt eivät voineet muodostaa kansalaisyhteiskunnan ydintä kommunistisen ideologian varjossa. Ne oli liitetty valtarakenteisiin. Kun perestroikan aikana käsitel-

²⁸⁹ Družinin & Morozova 1996, 62 – 65.

²⁹⁰ ES: Pohjalainen 28.6.1997.

²⁹¹ ES: Könönen 18.10.1999, 10.

²⁹² Kivinen 1998, 92.

²⁹³ ES: Nironen 22.7.1998, 2.

tiin kansalaisyhteiskunnan ulottuvuuksia Venäjällä, huomio kiinnittyi yhteiskunnallisten liikkeiden rooliin demokratiaprosessissa. Perestroikan aikaisista liikkeistä Zdravomyslovan mukaan ehkä vain ympäristö- ja työväenliike voitiin samastaa tiettyjen sosiaalisten ryhmien etujen ajajaksi. Jegor Gaidarin aloittamien reformien jälkeen kansalaisyhteiskunta-tematiikka jäi syrjään julkisesta keskustelusta. Perestroika- ja kansalaisyhteiskunta-keskustelun tilalle tuli käsite 'siirtymävaihe demokratiaan'. Tällöin huomio kiinnitettiin eliittien problematiikkaan ja uuden puoluejärjestelmän kehittymiseen.²⁹⁴

Kansalaisten asema muuttuvassa yhteiskunnassa alkoi 1990-luvun loppupuolella jäädä taka-alalle. Ongelmien pohjalla oli osaltaan historiallinen painolasti. Vuosikymmeniä kestänyt kommunistinen yhteiskuntarakenne ja sitä edeltänyt tsaarinvalta eivät voineet olla jättämättä jälkiään kansalaisiin. Kommunismi ei antanut samanlaisia ihmis- ja kansalaisoikeuksia kuin demokraattinen järjestelmä. Myös kansalaisten velvollisuudet olivat varsin erilaiset. Siten on ymmärrettävää, että demokratia aiheutti hämmennystä kansalaisten keskuudessa. Melanko on Salovaaran (1998) haastattelussa sitä mieltä, että sananvapauden puutteesta ja puhdistuksista huolimatta Neuvostoliitto oli turvallinen maa ihmiselle, joka oli nöyrä ideologialle. Työpaikka oli kaikilla, vaikka työntekijä ei olisikaan niin kovasti tehnyt töitä. Pienellä palkalla tuli toimeen, ja valtion tukemat ruoka, asunnot ja liikenne olivat halpoja. Uudesta valtiosta ei ollut 1990-luvulla ihmisen työpaikan tai elinolosuhteiden turvaajaksi. Neuvostoaikainen kenties ahdistava, mutta samalla turvallinen sateenvarjo hävisi ihmisten päiden päältä.²⁹⁵ Tämä turvattomuus ilmeni jopa mielipiteiden tasolla, kuten käy ilmi Salovaaran artikkelista vuodelta 1997:

Joitakin neuvostovallassa eläneitä hämmennyttää Svetlanan mukaan se, että virallista hyvää taidetta ei enää ole olemassakaan: yhdessä lehdessä esitys haukutaan, toisessa sama esitys kehutaan - sosialistisen ajan tiedotusvälineet eivät jättäneet ihmistä tällä tavalla yksin tekemään omia johtopäätöksiään.²⁹⁶

Samaa asiaa pohtii myös Karppinen (1999) lainatessaan professori Andrei Saharovia. Saharovin mukaan, kun viimeinen ideologinen järjestelmä romahti, kävi ilmi, etteivät "utopiat enää suojaa kansaa onnettomuuksilta". Ihmiset olivat Saharovin mielestä vih-

²⁹⁴ Zdravomyslova 1996, 22 - 23.

²⁹⁵ ES: Salovaara 30.8.1998, 16.

²⁹⁶ ES: Salovaara 6.5.1997, 2.

doinkin ymmärtäneet keksittyjen ideologisten rakennelmien lyhytikäisyyden ja vaarallisuuden. He olivat omakohtaisesti kokeneet, että jokaisen massoihin vetoavan ideologian vanavedessä kulkevat suvaitsemattomuus, konfliktit ja verenvuodatus. Kenties 1990-luvulla, ensimmäisen kerran Venäjän historiassa, ei ideologia enää ollut koko maan elämää määrittelevä tekijä.²⁹⁷

Miljukovan (1996) mukaan totalitaarisen järjestelmän romahdus aiheutti ihanneiden ja arvo-orientaation häviämisen. Kuitenkaan vanhat arvot eivät kokonaan hävinneet vanhemman sukupolven eivätkä nuortenkaan tietoisuudesta. Uusia arvoja (vapaus, demokratia, markkinatalous, oikeusvaltio, tasavertaiset mahdollisuudet jne.) ei 1990-luvulla omaksuttu ennen kaikkea siksi, että käytännössä ne liittyivät pääasiassa negatiivisiin ilmiöihin: "demokratia on korruptiota" tai "markkinatalous on kansan enemmistön köyhtymistä ja työttömyyttä". Mukana oli voimakkaita negatiivisia tunteita. Vanhojen arvojen korvaaminen on pitkä prosessi, joka toteutuu sitä menestyksekkäämmin, mitä nopeammin uuden yhteiskunnan arvot saavat myönteisen sisälön.²⁹⁸ Myös kaikkea ei-venäläistä kohtaan tunnettiin varsin yleisesti epäluuloa. Venäjän ongelmista syytettiin aikaisempien johtajien lisäksi länsimaita.²⁹⁹ Siten länsimaisilla aatteilla ja sitä myötä myös yrityksillä oli usein vaikeuksia kotiutua Venäjälle.

St. Petersburg Timesin vuoden 2000 helmikuun artikkelissa otettiin kantaa tehtyihin kansalaisten arvoja koskeviin mielipiteisiin. Mielipidetiedustelut osoittivat jatkuvasti, että venäläiset asettivat sellaiset arvot kuin 'pysyvyys', 'järjestys' ja 'isänmaallisuus' korkeammalle kuin esimerkiksi arvot 'valinnanvapaus', 'vapaus' ja 'yksilöllisyys'. Novije Izvestien julkaiseman tutkimuksen mukaan 62 prosenttia kyselyyn vastanneista sijoitti arvon 'uskollisuus isänmaalle' korkeimmaksi arvoksi, kun taas vain 25 prosenttia vastanneista piti 'yksilön vapautta' yhtä tärkeänä.³⁰⁰

Samoin vuoden 2000 presidentinvaalien alla tehdyn tutkimuksen mukaan 72 prosenttia kyselyyn vastanneista vastasi, että Venäjä tarvitsee 'ehdottomasti vahvan valtion' taloudellisen ja sosiaalisen pysyvyyden aikaansaamiseksi. Lisäksi 21 prosenttia oli sitä mieltä, että 'joillain ehdoilla' vahva valtio olisi tarpeellinen.³⁰¹ Karppinen (1999) huomauttaa, että käänköpuolena sille, että väestö äänestää kuuliaisesti niiden

²⁹⁷ Karppinen 1999, 153.

²⁹⁸ Miljukova 1996, 135.

²⁹⁹ Ks. esim. SPT: Albats 18.2.2000 Facing Up to the Past Will Give Us a Future.

³⁰⁰ SPT: Coalson 15.2.2000 Silence Won't Win Freedom.

³⁰¹ SPT: Badkhen 17.3.2000 Poll Shows Drop in Putin's Popularity.

puolesta, jotka lupaavat järjestystä ja turvallisuutta, saattoi olla se, ettei kansa jäänyt miettimään, oliko järjestys julmaa tai turvallisuus vaarallista.³⁰²

Kivisen (1998) mukaan yhteiskuntaluokilla ei ole ollut omia organisaatioitaan ja tietoisuus ei ollut samalla tavalla luokkapohjaisesti muotoutunut kuin kehittyneimmissä kapitalistisissa maissa. Myös venäläisten kokemus etujensa puolustamisesta oli vähäistä. Neuvostoliiton aikana tähän ei ollut juurikaan mahdollisuuksia. Koko yhteiskuntaa leimasi Kivisen mielestä perinteisen hallitsemistavan romahduksen jälkeen yleinen legitimititeettikriisi, joka ilmeni esimerkiksi välinpitämättömyytenä lainkuuliaisuuteen nähden tai pessimistisinä tulevaisuuden visioina.³⁰³

Jos transition tai transaktion kuvaaminen on ollut vaikeaa länsimaalaisille, oli sen kokeminen ongelmallista myös itse venäläisille. Susiluoto (1999a) tuo esille muutoksessa ilmenevän kaksijakoisuuden. Kommunismin luhistumisesta vuonna 1991 alkanut kehitys muutti Susiluodon mukaan radikaalisti venäläistä maailmankäsitystä, toi esille vanhoja jo unohdetuiksi luultuja teemoja, kuten 'pravoslavijen', oikeauskoisuuden, suurvaltaisuuden ja venäläisen etnisyyden. Tämän rinnalla kehitettiin markkinataloutta, joka sekin oli omaleimaisen venäläistä. Periaatteessa tilanne Susiluodon mukaan asetti normaalin venäläisen skitsofreeniseen valintatilanteeseen: toisaalta juuria olisi pitänyt etsiä jo ennen vuotta 1917 läpikäydystä historiasta ja toisaalta markkinatalousmaiden ja demokratioiden vaatimuksista vuodesta 1991 eteenpäin.³⁰⁴

Ahdinkoa ja epätietoisuutta ei voida yhdistää koko väestöön, mutta voidaan olettaa, että ne, jotka tottuivat siihen, että valtio piti huolen kansalaisistaan järjestämällä työpaikan, asunnon ja sosiaalipalvelut sekä maksamalla säännöllisesti palkkaa, joutuivat järjestyttävän elämänmuutoksen eteen kommunistisesta järjestelmästä luovuttaessa. On ollut vaikeaa sopeutua siihen, että vastuu omaan elämään kuuluvista ratkaisuista kuuluu itselle. Uuteen järjestelmään sopeutuminen vie aikaa ja vaatii kullekin omanlaistaan kehityskulkua. Siten on odotettavissa, että on vielä pitkän aikaa niitä, jotka vastustavat demokraattista järjestelmää tai suhtautuvat siihen välinpitämättömästi. Demokratiakehitykseen liittyvät negatiiviset lieveilmiöt eivät tällöin edistä kansalaisten pyrkimyksiä kohti demokraattisempaa yhteiskuntaa, vaan aiheuttavat lisää vastustusta. Tätä vastustusta tukee vielä se, etteivät kansalaiset ole kokeneet olojensa parantuvan.

³⁰² Ks. Karppinen 1999, 98 – 99.

³⁰³ Kivinen 1998, 179 – 180.

³⁰⁴ Susiluoto 1999a, 186.

Valtion asema kansalaisten mielessä on ollut keskeinen. Karppinen (1999) lainaa Saharovia, jonka mukaan Venäjän historialla on toinenkin puolensa, autokraattisuus. Sen vallitessa valtio ja sen pää ovat Venäjällä olleet kaikki kaikessa, ihminen ei mitään. Tämä on auttanut valtiota kestämaan syvimmätkin historialliset kriisit, taannut sen alueellisen eheyden ja riippumattomuuden sekä auttanut lyömään ulkoiset vastustajat. Saharov lainaa keisarinna Katariina Suuren näkemystä siitä, ettei "Venäjän valtakunta onnistuta pitämään koossa eikä hallintoa tällä laajalla alueella toteuttamaan, ellei koko hallinto ole keskitetty hallitsijalle, siis itsevaltiaalle."³⁰⁵

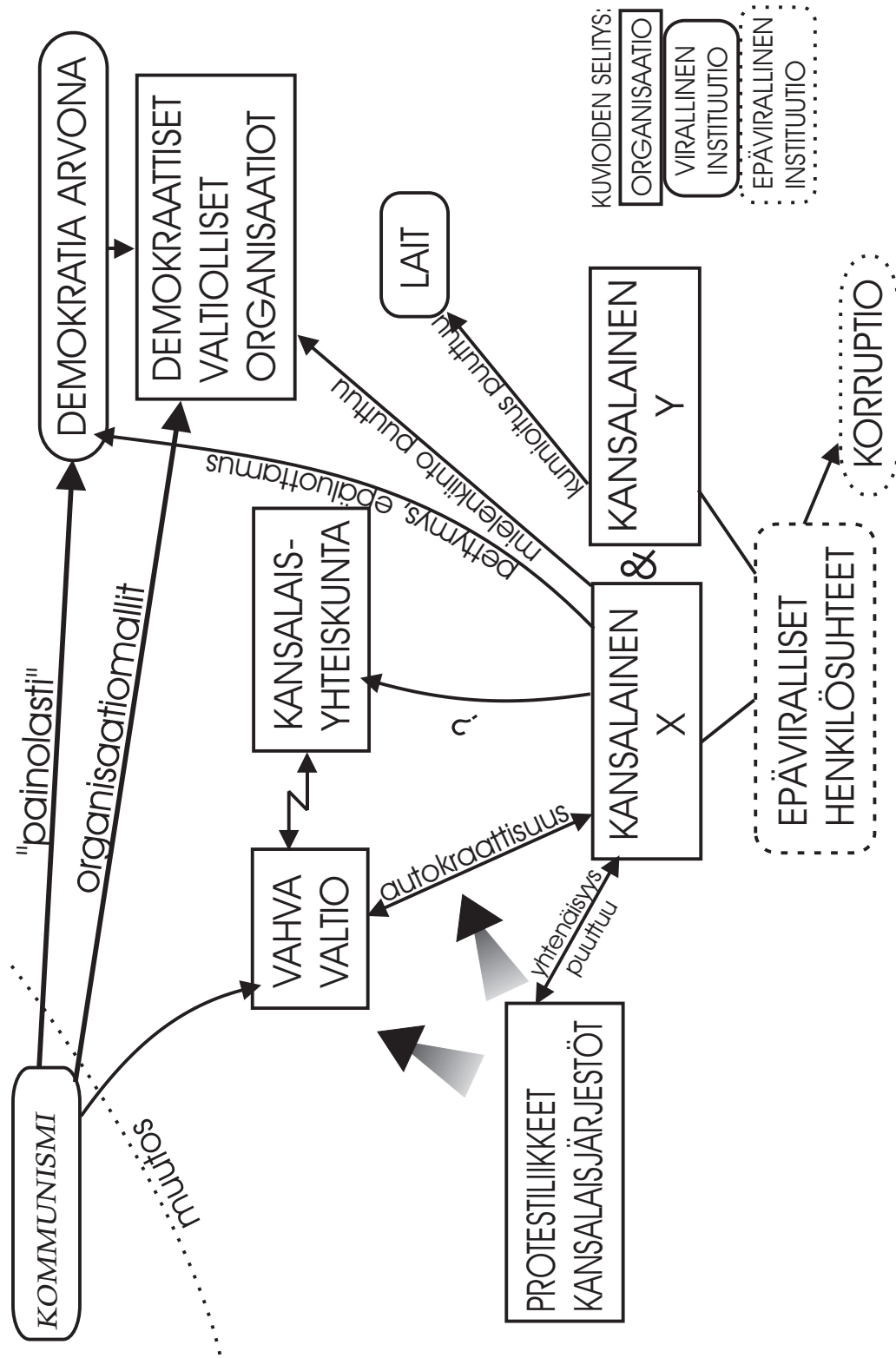
6.1.4 Kansalaiset, instituutiot ja organisaatiot

Kommunismi sai Neuvostoliiton aikana virallisen instituution aseman ollessaan valtion virallisesti ajama ja hyväksymä ideologia. Se antoi silloisille organisaatioille niiden toimintasäännöt ja ohjasi muutoinkin ihmisten toimintaa. Nyt kommunismilla ei enää ole samanlaista virallista asemaa valtiollisella tasolla.

Kansalaiset suhtautuivat demokraattiseen liikkeeseen vapauttajana, mutta varsin pian heille selvisi, ettei liike vastannut sille asetettuihin odotuksiin. Kommunistinen valtio oli hoivannut kansalaisiaan. Tähän ei uusi systeemi 1990-luvulla pystynyt eikä kansalaisilla ollut valmiuksia kehittää tätä systeemiä oma-aloitteisesti. Kommunistisen järjestelmän painolasti näkyi myös uusissa valtiollisissa ja osittain myös muissakin organisaatioissa. Vaikka kommunistiset organisaatiot korvattiin demokraattisilla organisaatioilla, muutokset olivat suurelta osin nimellisiä. Organisaatorakenteet säilyivät pitkälti ennallaan ja organisaatioissa toimivat ihmiset eivät vaihtuneet uusiin, demokratian periaatteet omaksuneisiin työntekijöihin. Aikaisemmat toimintatavat jatkoivat elämäänsä uudessa järjestelmässä.

Demokraattiseksi kutsutut organisaatiot Venäjällä kantoivat siis kommunismin aikaista painolastia mukanaan. Tämä lienee osittain syynä siihen, etteivät uudet organisaatiomuodot pystyneet täyttämään kansalaisten toiveita. Vanhat toimintatavat säilyivät, mitään uutta ja parempaa ei tullut tilalle. Toisena kenties merkittävämpänä syynä oli kuitenkin ratkaistavien ongelmien monilukuisuus ja vaikeus. Demokratialle asetettiin jonkinlainen pelastajan status, jota se ei pystynyt täyttämään. Kansalaiset pettyivät demokratiaan arvona.

³⁰⁵ Karppinen 1999, 154.



KUVIO 8. Kansalaiset - keskeisiä instituutioita ja organisaatioita sekä niiden ulottuvuuksia.

Kansalaisista ja demokratiasta puhuttaessa kansalaisyhteiskunta on keskeinen käsite. Institutionaalisen teorian avulla tarkasteltuna kansalaisyhteiskunta ei ole kuitenkaan aivan ongelmaton käsite. Jos ajatellaan kansalaisyhteiskuntaa tavoitetilana, voidaan sitä pitää instituutiona. Tällöin se nähdään kansalaisyhteiskunnan käsitteeseen sisältyvien edellytyksien muodostamana sääntökokoelmana, joka ohjaa inhimillistä toimintaa. Toisaalta se voidaan nähdä myös organisaationa eli kansalaisten muodostamana ryhmänä, joka pyrkii tavoitteisiinsa kansalaisyhteiskunnan normien mukaan.

Venäjällä kansalaisyhteiskunta oli 1990-luvulla kummassakin merkityksessä melko heikko. Kansalaisille ei ollut yhteisöllistä perinnettä. Demokratialiikkeen menetettyä uskottavuuttaan kansalaisten keskuudessa, ei kansalaisten keskuudessa herännyt uutta, yhteisöllistä aatetta. Sitä vastoin suuri osa kansasta keskittyi omien asioidensa hoitamiseen ja jokapäiväisestä elämästä selviämiseen. Tämä näkyi myös protestiliikkeiden ja kansalaisjärjestöjen hajanaisuutena. Kansalaiset alkoivat myös pelätä muutosta. Muutoksia tehtäessä odotukset eivät kenties täyttyneet ja tilanne saattoi jopa heikentyä. Siksi muutoksiin ei enää edes välttämättä pyritty. Koska muutoksen tuotto-odotukset olivat pienet, ei muutoksen aikaansaamiseksi haluttu tuhlaata resursseja, vaan ne kohdistettiin niihin toimintamuotoihin, jotka hyödyttivät yksilöä eniten.

Pyrkimys vahvaan valtioon on Venäjällä mielenkiintoinen piirre. Vaikka kansalaiset suhtautuivat 1990-luvulla esimerkiksi lainsäädäntöön melko välinpitämättömästi, toivottiin vahvaa valtiota pysyvyyden ja järjestyksen aikaansaamiseksi. Osaltaan tässä oli varmasti nähtävissä kansalaisten pyrkimys pois vastuunottamisesta omasta elämästään. Kun valtio hoitaa kansansa, tosin yksilöä arvostamatta, voi keskittyä omaan elämäänsä. On tietysti otettava huomioon sekin, että uusi yhteiskuntajärjestelmä – miksi sitä sitten nimitettäneenkin – ei pystynyt vastaamaan kansalaisten toiveisiin samalla tavalla kuin sosialistisen valtion muistetaan vastanneen.

Pitkään jatkunut epävirallinen instituutio "minä sinulle – sinä minulle" jatkoi vaikutustaan yli yhteiskuntajärjestelmien muutoksien. Samanlainen instituutio toimi jo tsaarin ajalla. Neuvostoliiton aikana instituutio ei suinkaan menettänyt merkitystään, vaikka virallisesti valtio hoitikin kansalaisensa kehdestä hautaan. Neuvostovaltio ei käytännössä pystynyt vastaamaan kansalaistensa tarpeisiin ja niin instituutio jopa vahvisti asemaansa. On vaikea arvioida, kuinka kauan aikaa instituution aseman kumoaminen olisi vienyt, jos demokraattinen järjestelmä olisi alkanut tyydyttää kansalaisten tarpeita. Tapa on saanut perinteen aseman, jolloin sen kumoaminen voi vaatia sukupolvien uusiutumisen. Valtio ei kuitenkaan ole pystynyt täyttämään kansalaisten toi-

veita ja tapa säilytti asemansa sekä tarpeellisenä että ongelmia tuottavana instituutiona. Sikäli se on tarpeellinen, että se antaa turvaverkon ihmisille, joilta jokapäiväinen turvaa tuottava taho on kadonnut. Ongelmia se tuottaa yhteiskunnan muilla alueilla. Taloudessa se saa aikaan lähinnä tehottomuutta ja hallinnossa korruptiota.

6.2 Talous

Taloudelliset tekijät ovat tärkeitä tarkasteltaessa venäläistä yhteiskuntaa. Tutkimuksessa mukana olevat ohjelmatkin ovat nimenomaan taloudellisia ohjelmia. Tästä huolimatta tutkimuksessa ei nosteta taloutta mitenkään erityisasemaan, vaan se nähdään juuri yhtenä yhteiskunnan tekijänä muiden joukossa. Talouden muutokset ovat riippuvaisia yhteiskunnan muiden tekijöiden muutoksista.

Venäläisessä sanomalehtiaineistossa (etenkin St. Petersburg Timesissa) oli runsaasti yrityksiin liittyviä artikkeleita. Näitä artikkeleita ei kuitenkaan otettu analyysiin mukaan, koska parin kuukauden aikana ilmestyneisiin artikkeleihin perehtymisen jälkeen saattoi todeta, ettei näissä artikkeleissa ollut sellaista laajempaa materiaalipohjaa, jota tässä tutkimuksessa tarvittiin. Artikkeleissa kerrottiin pääasiassa yritysten myynneistä ja ostoista sekä niiden omistusjärjestelyistä. Laajempia ulottuvuuksia tuotiin harvoin esille lukuun ottamatta joitakin ulkomaisia yrityksiä koskevia artikkeleita.

Venäjän federaation ja alueiden talouteen liittyvät artikkelit analysoitiin. Näistäkin artikkeleista suurin osa koski budjettia, lainajärjestelyjä ja verotusta. Karjalan Sanomissa talousuutiset liittyivät useimmiten tasavallan omaan talouteen ja tasavallan alueella sijaitsevien yritysten talousahdinkoon. Talouteen liittyvät ongelmat nousivat kuitenkin artikkeleista selvästi esille muiden teemojen yhteydessä. Talouteen liittyvä osuus perustuu pitkälti aikaisempaan tutkimukseen, jossa talouden eri ulottuvuuksia on käsitelty huomattavasti laajemmin kuin sanomalehtiartikkeleissa.

6.2.1 Talouden monet ongelmat

Ongelmalliseksi Venäjän taloudessa näytti 1990-luvulla muotoutuneen muun muassa talouden ja politiikan eron hämäryys. Sutela (1999) toteaa artikkelissaan, että koska poliittinen ja taloudellinen päätöksenteko olivat vuosituhannen lopussa Venäjällä tiu-

kasti yhteen kietoutuneita ja koska niin suuri osa taloudesta oli virtuaalista, nopea taloudellinen kasvu ei ollut mahdollista, vaikka ulkoiset ja sisäiset olosuhteet olisivatkin olleet paremmat³⁰⁶.

Myös Korhosen (1999) mielestä sekä keskushallinnon että alueiden tasolla poliittinen ja taloudellinen valta kietoutuivat monella tapaa yhteen. Merkittävät, taloudellista tehokkuutta lisäävät uudistukset olisivat vaatineet näiden siteiden höllentämistä tai katkaisemista. Vallassa olevat saivat useissa tapauksissa selvää hyötyä kyseisestä järjestelystä, eikä heitä luonnollisesti kiinnostanut järjestelmän muuttaminen.³⁰⁷ Seuraava ote Pakkasen artikkelista lokakuulta 1999 tuo varsin selvästi ilmi, mistä talouden ja politiikan yhteen kietoutumisessa on kysymys.

Vaikka telakat ja tehtaat ovat jääneet oman onnensa nojaan, ne ovat edelleenkin riippuvaisia valtiosta ja poliitikoista. Venäjällä yritys, joka ei satsaa politiikkaan, on tuomittu kuolemaan. Poliitikoista riippuu edullisten kauppojen järjestäminen, verorästien anteeksiantaminen tai se ettei toimitusjohtaja joudu vilpeistään oikeuteen. Vaalisirkuksen kiihtyessä puolueet kosiskelevat suuryritysten johtajia puolelleen ja pyrkivät junaillemaan avainpaikoille omat miehet, sillä neuvostokauden perinteen mukaan pääjohtajan mukana äänestää koko kombinaatti. Vaalitaistossa saattavat kolhiintua myös väärälle puolelle kuuluvat yritykset.³⁰⁸

Epävirallinen talous on Kerkelän (1999) mukaan aina ollut osa venäläistä yhteiskuntaa niin kotitalouksien kuin yritystenkin toiminnassa. Suunnitelmatalouden kyvyttömyys tuottaa hyödykkeitä, joita kansalaiset tarvitsivat, sai aikaan epävirallista vaihtoa. Vaihdon välineenä käytettiin rahan sijasta keskinäisiä palveluksia tai itselle tarpeellista tavaraa.³⁰⁹ Keskinäiselle vaihdolle on ominaista se, että vaihdon piiriin kuuluvat tuntevat toisensa ja joukko on rajattu. Kerkelän mielestä rakenne ylläpitää tehottomuutta, mutta Venäjän tapauksessa on selvää myös se, että tietyt tahot ovat hyötäneet olemassa olevista rakenteista. Tehoton toiminta on ollut yrityksille kannattavaa, mikä on johtunut joko saaduista tuista tai sisäpiiriin kuuluneen johdon saamista etuuksista (rent-seeking). Teknologian muuttaminen tuo mukanaan kustannuksia, käytännössä jopa konkurssreja ja yritysten sisäisen rakenteen muuttamista.³¹⁰

³⁰⁶ Sutela 1999, 11.

³⁰⁷ ES: Korhonen 3.8.1999, 2.

³⁰⁸ ES: Pakkanen 25.10.1999, 13.

³⁰⁹ Ks. myös Bäckman 1996b, 117 ja Kosonen 2000, 190.

³¹⁰ Kerkelä 7.12.1999.

Sutela piti 1990-luvun lopulla Venäjän talouteen liittyvinä ongelmina seuraavia:

- ulkopuolisen omistuksen puuttuminen yrityksissä
 - enemmistön yrityksen osakkeenomistajista muodostivat yrityksen työntekijät, mutta aktiivisimpina omistajina toimivat yleensä johtajat, joiden tuotannonohjaus oli perua Neuvostoliiton ajoilta³¹¹. Näillä sisäpiiriläisillä ei ollut varoja investointeihin. Usein pidettiin tärkeämpänä työpaikkojen pysyvyyttä kuin tuottavuutta. Lisäksi ulkomaisiin investointeihin suhtauduttiin epäilevästi.
- rahatalouden puuttuminen
 - vain osa Venäjän taloudesta perustui ruplille. Osa yksityisten säästöistä oli dollareina, samoin yritykset käyttivät keskinäisessä kanssakäymisessään dollareita.³¹²
 - valuuttaa vietiin ulkomaille, ja Sutelan mukaan suuri osa siitä myös jäi sinne.³¹³
 - tuotanto perustui vaihtokauppaan
 - julkisten yhteisöjen ja yritysten velkakirjat korvasivat rahaa
 - säästäminen ei ollut kannattavaa
- talouden ja politiikan väliset yhteydet
 - rajanveto laillisen ja laittoman välille osoittautui vaikeaksi. Lainsäädäntö, sen tulkinta ja toimeenpano olivat selkiytymättömiä, ristiriitaisia ja muuttuivat päivittäin, joten oli luultavasti mahdotonta toimia rikkomatta lakia joko tietoisesti tai tiedostamatta.
- virtuaalitalous
 - tavoitteiden ja resurssien välillä oli selkeä ero. Tavoitteet olivat usein epärealistisia verrattuna resursseihin.
- dualistinen talous
 - vienti oli pääasiassa raaka-aine –perusteista³¹⁴

³¹¹ Ks. aiheesta myös Eklöf & Selivanova 2001 ja Kosonen 2000, 190.

³¹² Venäjän tilastokomitean tiedot sekä Venäjällä tehdyt yrityskyselyt viittaavat siihen, että vaihtokauppaan, kuittauksiin, maksulykkäyksiin tai maksamattomuuteen turvautuminen on vähentynyt. Rahana maksetut suoritukset, jotka olivat vuoden 1998 puolivälissä vain kolmannes, käsittivät vuoden 2000 alussa kaksi kolmannesta yritysten liikevaihdosta. Samalla pankkien välittämien maksujen osuus kaikista rahasuorituksista on noussut lähes 90 prosenttiin. (Lähde Idäntalouksien viikko 19/2000).

³¹³ Venäjän keskuspankin mukaan valuuttapako määrä vuonna 1999 oli 15 mrd. dollaria. Johtavien ekonomistien mukaan valuuttapako oli kuitenkin 25 mrd dollaria. (SPT: Belton 15.2.2000 Capital Flight Still a Problem). Ks. myös Tiusanen 2001, 521.

- muu osa taloudesta ei tuottanut juuri muuta kuin työpaikkoja ja sosiaalipalveluja.³¹⁵

Myös Susiluoto (1999a) arvioi samoin tavoin Suomen lähialueiden kehitystä. Susiluodon mukaan Venäjä ei ollut moderni rahatalous sanan varsinaisessa mielessä. Venäjällä raha pyöritti 1990-luvulla vain pientä osaa taloudesta. Ihmiset tuottivat tarvitsemansa tuotteet kuten peruselintarvikkeet mahdollisimman pitkälle itse ja vähät rahat käytettiin siihen, mitä ei itse kyetty tuottamaan. Erityisesti tämä koski Susiluodon mukaan luovutetun Karjalan kaltaisia alueita, joissa teollisuus supistui vain osaan entisestään.³¹⁶

Karjalan Sanomat, syyskuu 1997:

Karjalan pelletti –yhtiön johtaja Nikolai Vjatkin lupaa jo tänä vuonna suorittaa kaikki juoksevat maksut tasavallan budjettiin ja sen ulkopuolisiin rahastoihin. Hän asettaa ehdoksi sen, että annetaan lupa suorittaa juoksevat maksut vaihtokaupalla, vekseleillä ja keskinäismaksuilla ja että lykätään edellisvuosien velkojen maksamista viidellä vuodella.³¹⁷

6.2.2 Talouden kehitysnäkymät

Talouden ongelmat olivat 1990-luvulla moninaisia ja niiden ratkaiseminen vaatii sekä aikaa että rahaa. Talouden tulevaisuudennäkymät vaihteli kulloisenkin yhteiskunnallisen tilanteen mukaan. Jeltsinin valtakauden loppupuolella usko talouden positiiviseen kehitykseen hiipui. Jeltsinin tempoileva hallitsemistapa heijastui myös talouteen epävakaisuutena. Putinin tultua valituksi presidentiksi luottamus talouteenkin kohentui. Putinin uskottiin luovan järjestystä yhteiskuntaan ja sitä kautta myös talouteen. Toiveet olivat kuitenkin ehkä liian korkealla. Talouden tila oli niin huono ja ongelmat moninaiset, ettei nopeita tuloksia tälläkään alueella voinut syntyä, kuten seuraava ote Salovaaran (2001) artikkelista osoittaa:

³¹⁴ Öljyn korkea maailmanmarkkinahinta on tuonut Venäjälle runsaasti tuloja, mutta se ei ole pystynyt kääntämään taloutta pysyvään kasvuun (ES: Lehtonen 6.7.2000, 22). Sama raaka-aineperustaisuus näkyy myös Karjalan tasavallan taloudessa.

³¹⁵ Sutela 1999, 14 – 27.

³¹⁶ Susiluoto 1999a, 131.

³¹⁷ KS: Käbeleva 17.9.1997, 2.

Kun presidentti Vladimir Putin tuli valtaan ja alkoi suunnitella talousuudistuksia, uskoi Niina Tammikin että jotain myönteistä todella alkaa tapahtua Venäjän taloudessa. Pikkuhiljaa hänen optimisminsa on jonkin verran rapissut.

- Suunnitelmia kyllä on, mutta duumalla ja hallituksella on jatkuvaa kädenvääntöä, eivätkä ne pääse asioista keskenään sopimukseen, Tammi sanoo.³¹⁸

Suomen ja etenkin rajamaakuntien kannalta tarkasteltuna Venäjän lähialueet kiinnostavat eniten. Voiko esimerkiksi Karjalan tasavalta hyötyä EU-naapuruudestaan Suomen kanssa? Eskelisen (1996) mukaan raja-alueiden menestymisen mahdollisuudet ovat kyseenalaisia. Raja-alueita pidetään sekä mahdollisuuksien alueina että reuna-alueina. Vaikka keskus/periferia -rakenteet eivät ole historiallisen kehityksen valossa pysyviä eivätkä maantieteen määäämiä, ovat ne Eskelisen mukaan kuitenkin osoittautuneet käytännössä sitkeähenkisiksi. Ne ovat osa fyysistä ja sosiaalista infrastruktuuria sekä taloudellissosiaalisia ja kulttuuris-poliittisia toimintakäytäntöjä. Raja-alueyhteistyön kokemukset ovat vaihdelleet kuitenkin eri alueilla. Niihin vaikuttavat raja-alueiden rakenteelliset ominaispiirteet ja myös yhteistyöstrategia, toteaa Eskelinen.³¹⁹

Alasen ja Eskelisen (2000) mukaan Venäjän raja-alueille on perustettu tuotantolaitoksia vain vähäisessä määrin hyödyntämään palkkojen epäsuhteisuutta. Suomen puolella huomattavimmat taloudelliset vaikutukset ovat ilmenneet kuljetusalalla, turismissa ja ostosmatkailussa – eivät investoinneissa uuteen, Venäjälle suuntautuvaan tuotantoon ja palvelutoimintoihin. Lisäksi kasvava epäsymmetria on myötävaikuttanut rikollisuuteen, joka on tyypillistä monille raja-alueille (salakuljetus ja prostituutio). Alanen ja Eskelinen arvioivat, että talouskriisi ja siitä johtuva poliittinen riski ovat luultavasti tärkeimpiä syitä sille, että rajan ylittävät taloudelliset yhteydet ja sitä kautta niiden positiiviset vaikutukset raja-alueille, ovat jääneet pienemmiksi kuin ennakoitiin. Toisena syynä voidaan pitää resurssien, ihmisten ja taloudellisten toimintojen vähyyttä. Suljetun, epäsymmetrisen rajan avaaminen ei ole riittävä ehto taloudellisten toimintojen kasvulle niin, että se muuttaisi raja-alueen taloutta.³²⁰

Myös Sutela ottaa kantaa lähialueiden olojen kehittymiseen. Sutela (1999) arvioi, että pitkällä tähtäimellä Venäjän talous jää eurooppalaisittain arvioituna keskikoiseksi. Lisäksi Länsi-Euroopan ja Venäjän välinen elintasoero tuskin kaventuu ai-

³¹⁸ ES: Salovaara 25.2.2001, 8. Suomalais-venäläisen kauppakamarin Pietarin edustuston johtajan Niina Tammen haastattelu.

³¹⁹ Eskelinen 1996, 56.

³²⁰ Alanen & Eskelinen 2000, 66 – 67.

nakaan huomattavissa määrin. Sutela uskoo mahdollisen talouden kasvun keskittyvän tietyille alueille ja sektoreille, jolloin erot maan sisällä eri alueiden välillä kasvavat. Suomen naapurialueet ovat tällöin todennäköisimmin häviäjien kuin voittajien joukossa, joten elintasoero Suomen ja Venäjän rajalla tulee kasvamaan. Sutelan mukaan tätä ei tule nähdä ainoastaan pessimistisenä kuvana. Hän pohtii, että ehkä Suomen vahvuus Venäjä-kuvan suhteen voisikin perustua siihen, että vältetään sekä liian optimistinen tulevaisuudennäkymä että pohjaton synkkyys. Viennin lisääntyminen osoittaa, että Venäjä on merkittävä markkina-alue. Suorien investointien vähäisyys sitä vastoin osoittaa, että markkinoiden toiminnassa on suuria ongelmia.³²¹

Rautava oli Rajalan (18.7.1999) artikkelissa kuitenkin luottavainen Venäjän kehityksen suhteen. *'Kunhan kaikkiin tarvittaviin uudistuksiin sitoudutaan poliittisesti, ei ole mitään syytä sille, miksei Venäjästä voisi kehittyä normaali markkinatalousmaa'*, toteaa Rautava. Lainsäädännön ohella lukuisista ongelmista vaikeimpia 1990-luvulla oli rahatalouden kehittymättömyys. Venäläiset eivät luottaneet ruplaan, vaan kävivät kauppaa vaihdantana tai dollareilla. Kun maassa ei ollut luotettavaa rahayksikköä, monet markkinatalouden perusinstituutiot eivät toimineet. Venäläiset eivät luottaneet myöskään pankkeihin. Talouteen ei näin ollen syntynyt ylijäämäärahaa investointeihin. Tulorahoituksen ollessa yritysten ainoa rahoitusmahdollisuus vain suuret, valuuttatuloja saavat yritykset pystyivät investoimaan. Tappiolliset yritykset, toimivan konkurssilainsäädännön puuttuminen ja muutenkin ongelmallinen yrittämisen ilmapiiri karkottivat puolestaan ulkomaisia rahoittajia, toteaa Rautava.³²²

Ruplan devalvoiminen vuonna 1998 ja raakaöljyn korkea maailmanmarkkinahinta piristivät Venäjän taloutta. Vuonna 2000 Venäjän teollisuustuotanto kasvoi 10 prosenttia, kotimaiset investoinnit lähes 20 prosenttia ja vienti yli 40 prosenttia. Teollisen tuotannon ja investointitoiminnan voimistuminen johtuivat Lihdon (2001) mukaan enemmän heikon ruplan tarjoamasta tuontisuojusta kuin valtion taloussuunnittelun toimivuudesta. Öljyn, kaasun ja eräiden raaka-aineiden korkea maailmanmarkkinahinta taas selittivät Lihdon mielestä viennin huikean nousun, ei niinkään venäläisten tuotteiden kilpailukyvyyn parantuminen.³²³ Jos raakaöljyn vuoden 2000 vientiä Ve-

³²¹ Sutela 1999, 28 – 30.

³²² ES: Rajala 18.7.1999, 15.

³²³ ES: Lihdo 15.1.2001, 2.

näjältä tarkastellaan määrällisesti, kasvu oli noin prosentin luokkaa. Raakaöljyn hinta nousi kuitenkin 129 prosenttia, Liuhto kertoo Nokso-Koiviston (2000) artikkelissa.³²⁴

Talouden kehittymisen myötävaikuttajana voidaan pitää suunnattomia luonnonvaroja. Esteitä talouden kehittymiselle on ollut sitä vastoin runsaammin. Tuotantoteknologia oli useimmilla aloilla vanhanaikaista ja tehotonta. Yritysten omistussuhteiden muuttaminen toi mukanaan muutosvastarintaa. Oli turvallista pysyä entisessä vaikkakin kannattomassa tuotannossa, jos se takasi edes jonkinlaisen toimeentulon. Se sama, mikä huomattiin vastapalvelusten suhteen kansalaisten välillä, löytyy myös yritysten välillä. Omaan valuuttaan ei luotettu, vaan käytiin vaihtokauppaa. Tällöin verotusta voitiin kiertää helpommin kuin rahataloudessa, mistä seurasi ongelmia julkiselle taloudelle. Varoja investoinneillekaan ei tällöin kertynyt. Kun tähän vielä lisätään negatiivinen suhtautuminen ulkomaisiin investointeihin, niin tuotantokapasiteetin uudistuminen vaikuttaa hitaalta. Lainsäädännöllä pyrittiin parantamaan yritysten oloja ja kehittämään myös julkista taloutta mm. verolaein. Toimenpiteiltä puuttui kuitenkin yhtenäinen linja, jolloin jouduttiin usein sen tosiasian eteen, että toimenpiteet aiheuttivat halutusta päinvastaisen seurauksen.

Karjalan Sanomat, maaliskuu 1999:

...jos kauppiaat pitävät veroa sopimattoman suurena, he löytävät keinon olla maksamatta sitä.³²⁵

6.2.3 Oligarkit, onko heitä?

Kuorsalo (1999a) toteaa, että talouden ja vallan väliset suhteet ovat olleet Venäjällä läheiset. Osa näistä suhteista on ollut selkeästi julkisia, mutta suuri osa on pysynyt hämärän peitossa. Talouden suuromistajien ja vallanpitäjien suhteet saivat 1990-luvulla jopa myyttisiä piirteitä. Tässäkin luvussa tulee selkeästi esille, että oligarkkeihin liittyi enemmänkin uskomuksia kuin selvää tietoa. Suhteiden julkituominen ei olisi ollut Kuorsalon mukaan eduksi kummallekaan osapuolelle. Oligarkeiksi nimetyistä suuromistajista tuli Jeltsinin aikana näkyvä osa yhteiskuntaa. He toimivat kuin puol-

³²⁴ ES: Nokso-Koivisto 4.12.2000, 16 . Professori Kari Liuhton haastattelu. Ks. aiheesta myös Tiusanen 2001.

³²⁵ KS: Kemppinen 3.3.1999, 2. Karjalan finanssiministeri Kolesovin mielipide vakioverosta.

eet normaalimaissa, mutta tavoitteissa oli olennainen perusero. Kun puolueiden tavoitteena on edistää kannattajiensa hyvinvointia, oligarkit ajoivat vain omia etujaan.³²⁶

Rautava ja Sutela (2000) ovat sitä mieltä, että se käsitys, että pieni määrä rahoituslaitoksia, mediaa ja tuotantoa omistavia oligarkkeja olisi hallinnut Venäjän talouden pääosaa, oli näiden itsensä tietoisesti ylläpitämä paikkansa pitämätön myytti. Oligarkkien asema sai iskun vuoden 1998 kriisissä. Juuri heidän omistamansa moskvalaispankit kokivat nimittäin suurimmat tappiot. Viranomaisten myötävaikutuksella oligarkit pystyivät pelastamaan kuitenkin osan omaisuudestaan. Rautava ja Sutela uskoivat, että jotkut heistä tulevat nousemaan uudelleen keskeisiin asemiin, mutta että heidän asemansa on heikentynyt.³²⁷

Oligarkkien uskottiin olleen myös Vladimir Putinin presidentiksi valinnan takana. Yleinen uskomus vaalien aikana oli, että jos oligarkit auttaisivat Putinin presidentiksi, tämä pysyisi heille kiitollisuudenvelassa ja jatkaisi heidän toimiansa tukemista.³²⁸ Oligarkkien asema ei kuitenkaan ole näyttänyt parantuvan tai edes pysyvän ennallaan Putinin valtakauden alkupuolella. Etenkin Boris Berezovski sai tuntea valtansa vähentyneen.

St Petersburg Times, lokakuu 2000:

After loosing his influence in the Kremlin, business tycoon, Boris Berezovsky has now also been stripped of some of the trappings of grandeur – a spacious government country house and government plates on his limo.³²⁹

Heinäkuussa 2000 presidentti Putin vannoi linjapuheessaan lopettavansa oligarkeiksi kutsuttujen suurliikemiesten etuoikeudet. Venäjän viranomaiset epäilivät mm. Media-Mostin johtajaa Vladimir Gusinskia kavalluksesta ja Vagit Alekperovin johtamaa LUKoilia veronkierrosta. Norilsk Nikkelin suuromistajalta Vladimir Potaninilta vaadittiin puolestaan 140 miljoonan dollarin korvausta siitä, että hän vuonna 1995 kaappasi 38 prosenttia yhtymän osakkeista keinotekoisesti alhaiseksi arvioituun 170 miljoonan dollarin hintaan. Potanin oli itse järjestämässä Norilsk Nikkelin yksityistämistä. Aiemmat yritykset vetää oligarkkeja oikeudelliseen vastuuseen epäillyistä väärinkäy-

³²⁶ Kuorsalo1999a, 32.

³²⁷ Rautava & Sutela 2000, 247.

³²⁸ Ks. SPT: Rymer 17.3.2000 Historical Parallels Could Spell the End of Oligarchy.

³²⁹ SPT: Isachenkov (20.10.2000) Berezovsky Told To Vacate His Dacha.

töksistä olivat kuivuneet kokoon. Viranomaisten toimenpiteiden arvioitiin olevan vakava yritys puuttua Neuvostoliiton romahduksen jälkeen syntyneiden oligarkkien epäilyihin väärinkäytöksiin.³³⁰ Käytännössä toimenpiteet oligarkkeja vastaan jäivät melko vähäisiksi.

Viranomaisten suhtautuminen oligarkkeihin oli periaatteessa negatiivinen. Tavalliset kansalaiset epäilivät kuitenkin, että oligarkkien asemassa mikään ei tule käytännössä muuttumaan. Tätä käsitystä tukevat St. Petersburg Timesissa 8.8.2000 esitetyt eri tutkimuskeskusten mielipidekyselyjen tulokset. Erään tutkimuksen³³¹ mukaan 60 – 70 prosenttia vastaajista oli vakuuttunut siitä, että sellaisten yhtiöiden kuin Gazprom, LUKoil, Media-Most, ORT, RAO UES Rossii, Siberian Aluminum, Sibneft sekä niiden johtajien toiminnasta voidaan löytää joko melko huomattavia tai hyvin huomattavia väärinkäytöksiä. Vastanneista 54 prosenttia oli kuitenkin sitä mieltä, että oligarkkeja vastaan käytävän kamppailun tarkoituksena on "pelotella oligarkkeja hieinan, mutta säilyttää heidän valtansa". Tähän saattoi osaltaan olla syynä se, että kansalaiset eivät luottaneet maan oikeusjärjestelmään. Toisaalta syynä voi myös olla halu säilyttää vallitseva tilanne. Jos oligarkkien omaisuutta alettaisiin jakaa uudelleen, tilanne saattaisi muodostua vielä olemassa olevaa huonommaksi.³³²

6.2.4 Talous, instituutiot ja organisaatiot

Kommunismien institutionaalinen painolasti voitiin havaita myös talouden piirissä. Selkeimmin tämä näkyi yritysjohtajien taustassa. Yritysten yksityistämisen yhteydessä vanhat johtajat säilyttivät usein paikkansa vanhoine johtamistapoineen. Myös työntekijöiden arvot ja opit olivat neuvostoajoilta. Tärkeintä työntekijöille ei ollut välttämättä työn tuottavuus, vaan työpaikkojen pysyvyys. Johtajatkään eivät pyrkineet nostamaan tuottavuutta. Hyvät suhteet hallintoon ja etenkin valtaapitäviin takasivat taloudellisen tuen yhteiskunnalta. Toisaalta johtaja sitoutui tällaista tukea vastaanottaessaan antamaan vastapalveluksi poliittisen kannatuksensa tuen myöntäneelle henkilölle. Molempia osapuolia sitova vastapalveluiden ketju, josta on muodostunut epävirallinen instituutio, jatkui jatkumistaan.

³³⁰ Ks. ES: Gusinskin Media-Most... 12.7.2000, 12.

³³¹ Tutkimuksen suoritti All-Russian Public Opinion Research Center (VTsIOM).

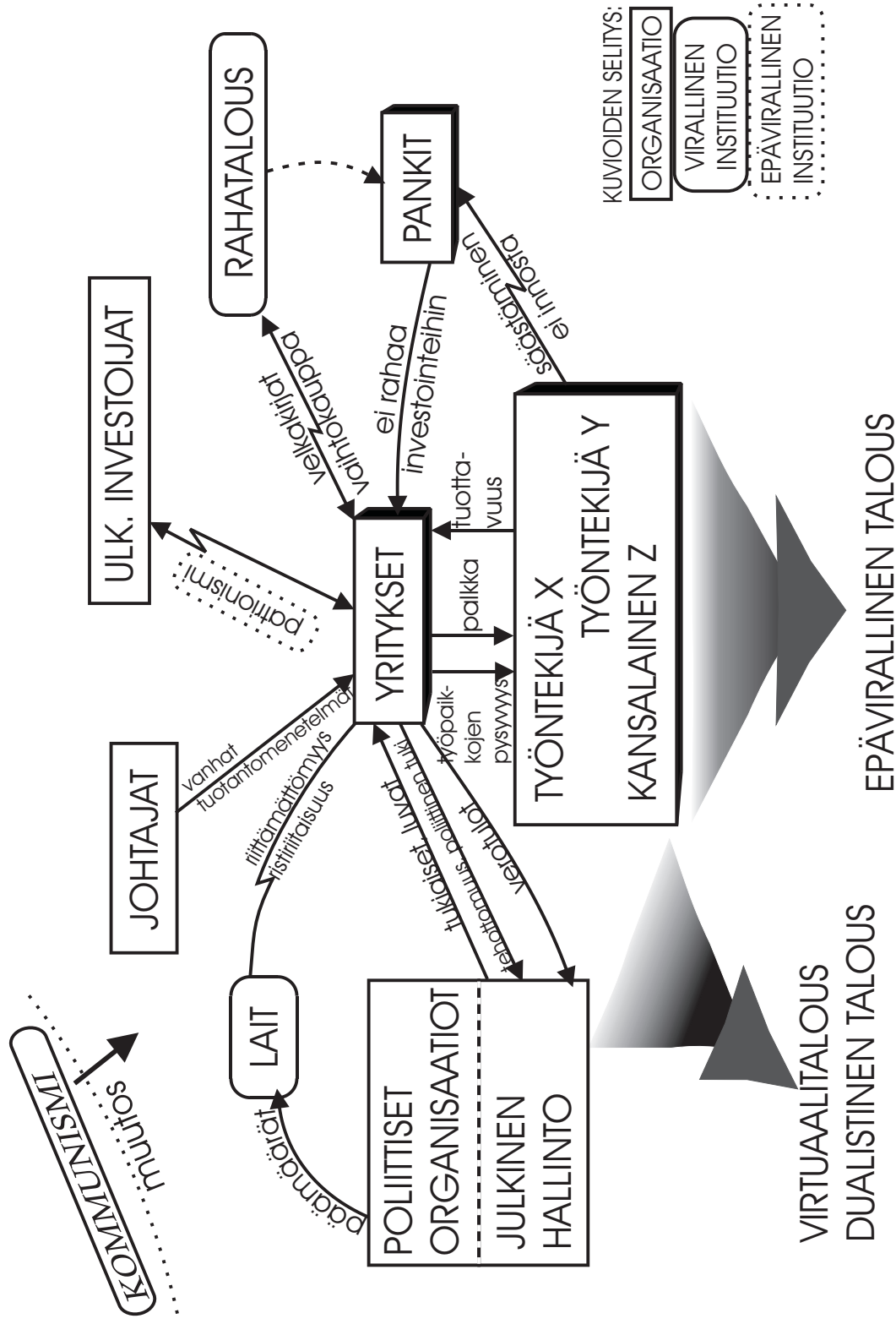
³³² SPT: Alexeyev 8.8.2000 Opinion Polls Show Deep Suspicion of the Oligarchs.

Osasyynsä tähän talouden ja hallinnon väliseen yhteenkietoutumiseen oli myös neuvostoperinteellä. Neuvostoliiton aikana talous oli selkeästi valtiojohtoista kaikilla tasoilla. Selvää talouden ja hallinnon rajaa ei ollut. Vaikka neuvostoaikaiset organisaatiot valtiollisella tasolla kumottiin, henkilösuhteet säilyivät. Henkilösuhteet instituutiona ovat sikäläkin ongelma, että ne aiheuttavat tehottomuutta. Kun päätöksiä ei tehdä valtion ja yritysten talouteen liittyvin perustein, valituksi tulee usein tehoton ratkaisu. Systemi kuitenkin ruokkii itse itseään. Valtaapitävät voisivat menettää kannatuksensa, jos jättäisivät tuet myöntämättä. Toisaalta taas yritysjohtajalla voisi olla edessään turvallisen työpaikan menettäminen, mikäli hän lopettaisi poliittisen tuen antamisen.

Pankkisektori kohtasi myös monia ongelmia. Neuvostoaikana normaalia pankkitoimintaa ei ollut. Institutionaalinen ja organisatorinen perinne puuttui siis kokonaan. Kansalaiset eivät luottaneet pankkeihin instituutioina eli tapana säilyttää varojaan, joten niihin ei kertynyt säästöjä. Ne, joilla rahaa oli, veivät sitä ulkomaille. Valuuttaa palasi jonkin verran takaisin Venäjälle, mikä viittaisi siihen, että luottamus Venäjän talouteen olisi kasvanut venäläisten keskuudessa. Toisaalta valuuttaa pakeni edelleen maasta. Koska säästämisaste oli alhainen, ei rahaa ollut lainattavissa investointeihin.

Investointeja yrityksiin vaikeutti se, että ulkomaisia investointeja vierastettiin. Tosin muutama merkittävä ulkomainen yritys pystyi vakiinnuttamaan asemansa Venäjällä, mutta etenkin neuvostoajakaisten yritysten ulkomaiset haltuunotot osoittautuivat ongelmallisiksi. Sekä työntekijät että johto vierastivat länsimaisia toimintatapoja. Tämä yhdistettynä venäläisen hallintokulttuurin omalaatuisuuteen karkotti useita länsimaisia yrityksiä pois Venäjältä. Myös varsinaisen rahatalouden puuttuminen vaikeutti investointeja. Kun maksu omista tuotteista saatiin tavaroina tai palveluina, ei rahaa investointeihin kertynyt.

Kun investointeja ei tehdä, ei tuotantokaan kasva. Kun tuotanto ei lisääny, ei valtio saa lisää verotuloja yrityksiltä eikä työntekijöiltä. Näin rahaa ei kerry myöskään valtion investointeihin, jolloin esimerkiksi tärkeät infrastruktuurihankkeet jäävät toteuttamatta tai puolitiehen. Tuotannon pysyessä alhaisena työntekijöiden tulotaso ei parannu eikä hyödykkeiden tuotanto lisääny. Tästä johtuen ei ollutkaan mitenkään tavatonta, että venäläiset pitivät virallisen työpaikan ohella toista tai jopa kolmatta



KUVIO 9. Talous - keskeisiä instituutioita ja organisaatioita sekä niiden ulottuvuuksia.

työpaikkaa. Lisäksi elintarvikkeita hankittiin viljelemällä niitä itse. Viralliset institutiot ja organisaatiot eivät siis toimineet 1990-luvun lopulla riittävän tehokkaasti kansalaisten talouden turvallisuuden takaamiseksi.

Vaikuttaa siltä, että oligarkkien vaikutusvalta olisi vähentynyt. Ainakin julkisuudessa heistä puhuttiin vähemmän. Taustalla voi olla se, että heidän oli kannattavampaa pysytellä poissa julkisuudesta. Oligarkkien asemaan voidaan hakea selitystä institutionaalisen teorian avulla. On mahdollista, että presidentti Jeltsin tarvitsi omalla hallintokaudellaan kaiken mahdollisen tuen, mitä tarjolla oli. Tällöin hänellä ei ollut varaa menettää oligarkkien tukea. Toisaalta oligarkit saivat vastapalvelukseksi tuetaan mahdollisuuden jatkaa omaa toimintaansa rauhassa.

Putinin pyrkimykset horjuttaa oligarkkien asemaa voidaan toisaalta nähdä puhtaana haluna vahvistaa presidentin institutionaalista ja organisatorista asemaa oligarkkien aseman kustannuksella. Siihen suuri kansansuosio ja kauna oligarkkeja kohtaan olisivat antaneet hyvät institutionaaliset mahdollisuudet. Nähtiinhän oligarkkien hyötyneen yksityistämisestä tavallisen kansan kustannuksella. Toisaalta oligarkkien asema voi presidentin kannalta olla niin merkittävä, että vallan horjuttamiseen ei haluttu toden teolla lähteä. Organisaatioiden aseman muuttaminen ei ollut kannattavaa siinä institutionaalisisessa ympäristössä. Berezovski pyrki kuitenkin muuttamaan presidentin asemaa arvostelemalla tämän toimintaa. Tässä tilanteessa hallinnolla oli mahdollisuus käyttää institutionaalista ympäristöä hyväkseen tavalla, joka johti Berezovskin aseman heikentämiseen. Kenties tämän seurauksena oligarkkien käyttäytyminen on saanut maltillisimpia piirteitä. Suhteellisen turvallista asemaa ei ole haluttu horjuttaa eli institutionaalinen ympäristö ei ole rohkaissut heitä muuttamaan organisaationsa asemaa.

6.3 Vaalit ja puoluelaitos

Tarkasteluajanjaksolla järjestettiin useita vaaleja. Pietarissa, Leningradin alueella ja Karjalan tasavallassa pidettiin sekä kuvernöörinvaalit että lakiasäätävien kokouksien vaalit. Lisäksi Venäjälle valittiin uusi duuma ja presidentinvaihdoskin oli jo varsin ajankohtainen. Paikallishallinnolle valittiin myös omat edustajansa vaaleilla. Sanomalehtien välityksellä Leningradin alueella järjestetyistä vaaleista oli saatavilla kaikkein vähiten tietoa. Sitä vastoin Pietarin kuvernöörinvaalit sekä lakiasäätävän kokouk-

sen vaalit saivat paljonkin huomiota osakseen. Vaaleja käsittelevä luku perustuu sekä sanomalehtiaineistoon että aikaisempaan tutkimukseen.

6.3.1 Vaalivirukset

Silmiinpistäväänä ominaisuutena vaalien yhteydessä oli likaisten keinojen käyttö. Vastustajia mustamaalattiin mm. korruptiosyyttein ja rasistisin ilmauksin. Tyypillistä oli, että syytteet jäivät yleensä leijumaan ilmaan eikä jatkotutkimuksiin ryhdytty tai jos tutkimuksiin ryhdyttiin, niin ne kestivät niin kauan, että vaalit oli ehditty käydä ja suuri yleisö unohtanut tapauksen.

Toisiaan mustamaalaavien ehdokkaiden lisäksi myös tiedotusvälineiden käyttäytymistä vaalien yhteydessä arvosteltiin. Pohjalainen (1999) kommentoi artikkelissaan Etyjin vaalitarkkailijoiden huomioita. Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö Etyj lähetti vuoden 1999 duuman vaaleihin 400 tarkkailijaa. Etyj piti vaalien käytännön järjestelyjä lähes kelvollisina, eikä havaituilla rikkomuksilla sen mielestä ollut käytännön merkitystä. Etyj kiinnitti kuitenkin huomiota erityisesti poliittisia tahoja myötäilevien televisiokanavien keskinäiseen mudanheittoon. Tosin senkään ei katsottu vaikuttaneen tulokseen merkittävästi. Etyj sanoi havainneensa tapauksia, joissa viranomaiset olivat painostaneet opposition kannattajia, joille oli luvassa potkuja, verotarkastuksia, sakkoja ja poliisitutkimuksia.³³³

Etelä-Saimaa, elokuu 1988:

Kesäkuussa 1998 pidetyt presidentin vaalit Karjalan tasavallassa olivat erittäin tiukat. Ensimmäistä kertaa Karjalan tasavallan historiassa ehdokkaiden tukijoukot käyttivät likaisten temppujen koko kirjon kilpailijan nujertamiseksi. Kommunisti Stepanovia³³⁴ syytettiin tasavallan rappiota. Huhuiltiin myös valtionvarojen hyväksikäytöstä ja Ranskan Rivieralle rakennetusta huvilasta. Vladimir Zhirinovski julisti Stepanovin rikolliseksi, jonka paikka on vankilassa. Myös Katanandov sai kuulla kunniansa. Häntä väitettiin Zhirinovskin kätyriksi ja homoksi. Stepanov haastoi Zhirinovskin oikeuteen vaatien kolmen miljoonan dollarin korvauksia.³³⁵

³³³ ES: Pohjalainen 22.12.1999, 26.

³³⁴ Karjalan tasavallan presidentti vuoteen 1998 saakka.

³³⁵ ES: Pakkanen 29.8.1998, 14.

Karjalan Sanomat, huhtikuu 1998:

*Vaalivirus on liikkeellä. Se on hi-virusta vaarallisempi, Nikolai Tšernenko luonnehti vaaleja edeltävää tilannetta Karjalassa.*³³⁶

*Vaalilautakunnat ovat jo tehneet päätöksiä eräiden ehdokkaiden rekisteröinnin peruuttamisesta vaaliagitaatiota koskevan järjestyksen rikkomisen takia. Federaation tuomioistuimessa on käsiteltävänä useita hakemuksia vaalikampanjan aikana levitettyjen tietojen toteamisesta paikkansapitämättömäksi. Useita samanluontoisia hakemuksia on syytäjänvirastojen käsiteltävänä.*³³⁷

Karjalan Sanomat, syyskuu 1998:

*Joukkoviestinten ja kansalaisjärjestöjen suhteita käsiteltiin seminaarissa, joka järjestettiin Pietarissa 8. – 11. syyskuuta 1998. Mielenkiintoisimpia keskustelunaiheita olivat vaalit ja vaalikampanjat. Osanottajat saivat vertailla venäläistä ja läntistä demokratiaa keskenään. Toimittajat ja kansalaisjärjestöjen edustajat pahoittelivat sitä, että vaalikampanjat järjestetään Venäjällä aina saman kaavan mukaan. Ensin kilpailijaa mustataan, mediaa ja kansalaisjärjestöjä haalitaan omalle puolelle keinolla millä hyvänsä ja finaalissa selvitetään välit epämieluisien kanssa. Vaalikampanjan keinot määrää yksinomaan poliittisen ryhmittymän rahakassan kapasiteetti.*³³⁸

St. Petersburg Times ja Etelä-Saimaa, syyskuu – joulukuu 1998: Pietarin lakisäätävän kokouksen vaalit 1998:

*Pietarin lakiasäätävä kokous oli tammikuussa 1998 saanut säädetyksi pitkään valmisteilla olleen kaupungin peruskirjan, jolla mm. lakiasäätävän kokouksen valtaa lisättiin ja kuvernöörin valtaa kavennettiin. Peruskirjan säätämisestä lähtien kuvernöörillä oli pyrkimyksenään muuttaa peruskirjan sisältöä ja epäiltiin, että kuvernööri yrittäisi vaaleissa lyödä peruskirjan kannattajat niin, etteivät nämä tulisi enää uudelleen valituiksi. Tällöin kuvernööri voisi seuraavan lakiasäätävän kokouksen toimikauden aikana ajaa helpommin muutoksia peruskirjaan.*³³⁹

Vaaleissa oli ehdolla epäilyttävän useita samannimisiä ehdokkaita. Tätä ei uskottu etenkin kuvernöörin vastustajien leirissä sattumaksi vaan kaupunginhallinnon järjestämäksi. Moskovassa kuvernööri Juri Luž kovin uskottiin käyttäneen samaa keinoa vuonna 1997 Moskovon lakiasäätävän kokouksen vaaleissa. Useimmat samannimisen vastaehdokkaan omanneet ehdokkaat olivat kuvernööri Jakolevin vastustajia. Esimerkiksi äänestysalueella 16 valtuutettu Sergei Y. Andrejevin kanssa valtuustopaikasta kilpailivat putkiasentaja Sergei Y. Andrejev, liikemies Mihail Y. Andrejev ja liikemies Aleksander G. Andrejev. Alueella 21 ehdokkaina olivat mm. duumaedustaja Sergei G. Beljajev, navigaattori Sergei A. Beljajev, valtuutettu Mihail I. Pirogov ja sähkömies Anatoli I.

³³⁶ KS: Käbeleva 15.4.1998, 2.

³³⁷ KS: Bogdanov 18.4.1998, 3.

³³⁸ KS: Krasavtseva 26.9.1998.

³³⁹ SPT: Whitmore 29.9.1998 After Lost Charter War, Yakovlev Fights Authors.

Pirogov. Erotetun puhemiehen Juri A. Kravtsovin kilpailijana alueella 9 oli opiskelija Aleksander A. Kravtsov. Näistä Sergei A. Beljajev kertoi, että hänelle oli tarjottu 1 000 dollaria mahdollisesta ehdokkuudesta.³⁴⁰

Vaalipäivänä yleinen syyttäjä, jonka kuvernööri oli valinnut virkaansa, syytti entistä puhemiestä Juri Kravtsovia äänten ostamisesta kuitenkin tarkemmin määrittelemättä syytöksiä. Syyttäjä ei myöhemmin nostanut Kravtsovia vastaan virallista syytettä. Kuvernööri Jakovlev kielsi millään lailla olleensa mukana peruskirjaa vastustaneiden ehdokaiden vaalityön haittaamisessa.³⁴¹

Lisäpontta epäilylle kaupunginhallinnon vaikutusyrityksistä antoivat vaalikamppailun viimeiset päivät, kun hallinnolle myötämielisenä pidetty Pietarin televisio liputti avoimesti Pietarin listan puolesta. Kampanja huipentui vaalien aattona esitettyyn tv-ohjelmaan "Salaliitto", joka väitti Jabloko-puolueen johtajan Grigori Jablinskin ja muutaman muun valtakunnallisen demokraattipoliitikon pyrkivän irrottamaan Pietarin Venäjän yhteydestä erilliseksi minitasavallaksi ulkomaisen rahoituksen turvin. Ohjelma vihjaili demokraattipiirien saattaneen järjestää myös tunnetun naiskansanedustajan Galina Starovoitovan murhan mustatakseen "hajoitussuunnitelman" tiellä olevan kaupunginjohtajan maineen.³⁴²

Ennen vaalien toista kierrosta kuvernööri tuki avoimesti muutamia ehdokkaita ja kannatti näitä vielä vaalien aattona lähetetyssä televisio-ohjelmassa. Kaupungin vaalilautakunta nuhteli kuvernööri näistä toimenpiteistä, jotka vaalilain mukaan ovat kiellettyjä. Duumaedustaja Sergei Beljajev ja erotettu poliisipäällikkö Anatoli Ponidelko hämmensivät entisestään vaalikampanjaa arvelemalla, että samannimisten kandidaattien takana saattaa olla myös organisoidun rikollisuuden pyrkimykset päästä mukaan politiikkaan. Nimikloonien lisäksi vaalikampanjaa haittasi se, että kampanjatyöntekijöitä ja juutalaisperäisen nimen omaavia ehdokkaita uhkailtiin. Venäjän akatemian yhteiskuntatieteellisen laitoksen tutkija Leonid Kesselmanin mukaan kommunistit ja kansallismieliset käyttivät juutalaisvihamielisiä nimityksiä myös liberaaleista ja demokraattisista ehdokkaista riippumatta näiden syntyperästä. Ääniä myös ostettiin. Äänestysprosentti oli ensimmäisellä kierroksella varsin hyvä (40,56 %) eivätkä vilpillisiä keinoja käyttäneet ehdokkaat juurikaan menestyneet. Eräänä syynä tähän uskottiin olleen duumaedustaja Galina Starovoitovan murha, joka järkytti monia. Starovoitovaa arvostettiin laajalti vilpittömänä poliitikkona.³⁴³

³⁴⁰ SPT: Whitmore 2.10.1998 Candidates Meet Their Clones in City Election; 30.10.1998 Doubles Are Serving Aces as Elections Near; 13.11.1998 Politician: Election 'Infected' By Mafia.

³⁴¹ SPT: Whitmore 10.11.1998 The Other Side Of Story: Smolny Speaks; 8.12.1998 1.5 Million Cast Ballot, Liberals Lead.

³⁴² ES: Turunen 22.12.1998, 17.

³⁴³ SPT: Whitmore 22.12.1998 Divided Liberals Hold Slim Majority; 6.10.1998 Dirty Tricks a Staple of Pre-Election Politics; 13.11.1998 Politician: Election 'Infected' By Mafia; 17.11.1998 Anti-Semitic Scourge Taints Local Elections; 8.12.1998 1.5 Million Cast Ballot, Liberals Lead.

6.3.2 Vaalit, aatteet ja tieto

Venäjän vaalikampanjoita on usein kritisoitu siitä, että niistä on puuttunut todellisten ajatusten ja aatteiden välinen kilpailu. Esimerkiksi vuoden 1996 presidentin vaaleissa Karppisen (1999) mukaan Jeltsin panosti nuorekkaaseen vaalikampanjaan todistelemalla terveyttään rokkaamalla viihdetähtien kanssa. Gennadi Zjuganov puolestaan luotti neuvostohenkisiin iskulauseisiin. Kumpikin heistä kosiskeli äänestäjiä lupauksilla, joiden toteuttaminen olisi arvioijien mukaan vienyt maan perikatoon.³⁴⁴

Kuten jo edellisessä taloutta koskevassa osiossa mainittiin, on poliitikkojen taustalla tukea antamassa lukuisa määrä talouden vaikuttajia. Mitä suurempi taloudellinen mahti tukee ehdokasta, sitä mahtipontisempi on vaalikampanja.

Karjalan Sanomat, helmikuu 1998:

*Mitä korkeampi on poliitikon virka, sitä mahtavammatt raha- ja teollisuuspiirit ovat mukana vaalikampanjassa.*³⁴⁵

Karjalan Sanomat, toukokuu 1999:

*Lobbaukseen turvaudutaan virkaportaiden kaikilla tasoilla – federaatiosta piiriin asti. Ero on vain mitoissa. Kiintiöt, lisenssit, valtioneulaukset, edulliset luotot, velkojen lykkäys ja rakennustonttien saanti vaativat "kiitosta". Se ei välttämättä ole rahalahjus. Hyödyllistä edustajaa voidaan kiittää seuraavissa vaaleissa järjestämällä hänelle esiintyminen työyhteisössä tai painamalla lehtisiä.*³⁴⁶

Karjalan Sanomat, maaliskuu 1998:

*Viktor Stepanoville antoivat tukensa Karjalan kommunistit ja nuorisoliittolaiset. Myös Karjalan maataloustyöntekijöiden liitto sekä 90 prosenttia suurten teollisuuslaitosten johtajistosta lupasi Nikiforovin³⁴⁷ mukaan istuvalla hallituksen puheenjohtajalle tukensa tämän vaalikampanjassa. Stepanovin ehdokkuutta kannattaa Karjalan metsätyökeskuksen johtajisto. Vaalien alla Viktor Stepanov katsoi tarpeelliseksi neuvotella jopa Petroskoin ja Karjalan piispan Manuilin kanssa. Arvoitukseksi jää, miten politiikasta etäännyneenä toimiva ortodoksinen kirkko voi auttaa tulevissa vaaleissa Stepanovia, joka on tunnetusti ateisti.*³⁴⁸

³⁴⁴ Karppinen 1999, 122.

³⁴⁵ KS: Käbeleva 18.2.1998, 5.

³⁴⁶ KS: Mistä kommunistipuolue... 1.5.1999, 4.

³⁴⁷ Viktor Stepanovin tukiryhmän vetäjä Karjalan tasavallan presidentinvaaleissa 1998.

³⁴⁸ KS: Prohorov 25.3.1998.

Pohjalainen toi esille artikkelissaan (22.12.1999), etteivät vuoden 1999 duuman vaalit olleet Euroopan neuvoston mediainstituutti Emin mielestä ajatusten ja ideoiden välistä kilpailua. Paljolti tämä johtui Emin mukaan siitä, että kaksi kansallista televisiokanavaa olivat kahden voiman, toinen Kremlin ja toinen Isänmaa – Koko Venäjä –puolueen käsissä. Muilla televisiokanavilla ei ollut riittävää näkyvyysaluetta. Poliittinen keskustelu ja journalistinen etiikka puuttuivat. Äänestäjät eivät saaneet riittävästi oikeaa tietoa päätösten tueksi.³⁴⁹

St. Petersburg Timesissa artikkelissa maaliskuulta 1999 todetaan, että ennen vuoden 2000 presidentinvaaleja tehdyn mielipidetiedustelun³⁵⁰ mukaan vain 35 prosenttia vastanneista uskoi siihen, että vaalit vietäisiin läpi demokraattisesti ja ainoastaan 29 prosenttia oli sitä mieltä, että tiedotusvälineiden uutisointi olisi oikeudenmukaista. Vastanneista 50 % oli sitä mieltä, että uutisointi olisi epärehellistä ja 40 % uskoi, että vaalit olisivat epädemokraattiset.³⁵¹ Vuoden 2000 presidentinvaaleissa tilanne oli toisenlainen. Kiivasta vaalikamppailua likaisin keinoin ei tarvittu. Vladimir Putinin kannatus oli jo alun alkaen niin suuri, että käyty vaalikamppailu oli melko laimeaa. Ainoastaan se aiheutti jännitystä, ylitetäänkö vaalien hyväksymiseksi tarvittava 50 %:n äänikynnys.³⁵²

Kansalaiset suhtautuivat vaaleihin siis melko epäilevästi ja äänestysprosentti jäi näin ollen usein alhaiseksi. Toisaalta ääniurnille kävijät ilmaisivat toisinaan tyytymättömyytensä varsin selvästi, kuten alla oleva esimerkki Karjalan tasavallasta kesäkuulta 1998 osoittaa. Oman lisänsä vaalituloksiin toi vielä venäläiseen äänestysjärjestelmään kuuluva ehdokkaita vastaan äänestäminen, mikä ilmensi myös äänestäjien luottamuksen puutetta valtaa pitäviä kohtaan.

*Vaalit Karjalassa näyttivät, ettei kansaa tyydytä taloudellinen tilanne ja sosiaaliongelmien ratkaisemistaso. 19:stä piirinhallitusten johtajasta vain kymmenen jäi muuttamatta, parlamentti tuli uusittua 70-prosenttisesti ja väestö äänesti tasavallan hallituksen uuden puheenjohtajan puolesta. Toisaalta 6,9 prosenttia valitsijoista pyyhki kaikki ehdokkaat pois listoiltaan, se on suuri prosentti, joka todistaa vakuuttavasti väestön tyytymättömyyttä hallintoelinten työhön.*³⁵³

³⁴⁹ ES: Pohjalainen 22.12.1999, 26.

³⁵⁰ St. Petersburg Timesin tilaama tutkimus, jonka suoritti Institute for Comparative Social Research (CESSI). Tutkimukseen osallistui 1254 henkilöä ympäri Venäjää.

³⁵¹ SPT: Badkhen 17.3.2000 Poll Shows Drop in Putin's Popularity.

³⁵² Ks. SPT: Bekker 17.3.2000 Observers 'Bored' by Campaign.

³⁵³ KS: Käbeleva 3.6.1998, 2.

6.3.3 Puolueet ja ideologiat

Puolueita käsittelevä osuus perustuu sekä aikaisempaan tutkimukseen että sanomalehtiartikkeleihin. St. Petersburg Timesissa puolueita käsittelevät artikkelit liittyivät lähinnä demokratialiikkeeseen ja toivat esille sen keskeisiä henkilöitä. Karjalan Sanomissa puolueita tuotiin esille hieman enemmän, mutta niiden esille tuoma kuva puoluekentästä oli varsin suppea. Tosin tämäkin oli osoituksena siitä, että Venäjän puoluelaitos oli varsin kirjava, täsmentymätön ja henkilökeskeinen. Vaikka venäläinen sanomalehdistö ei siis tuonutkaan puoluelaitosta esille laajemmassa mittakaavassa, on puoluelaitos tiukasti sidoksissa vaalien järjestämiseen, joten on syytä tässä tuoda esille sen keskeisiä piirteitä. Vaalithan olivat tutkimuksen keskeisiä aineistoteemoja.

Iivonen totesi vuonna 1993, että Venäjällä oli tuolloin suuri määrä poliittisia puolueita ja järjestöjä - poliittisten puolueiden lukumäärä oli arvioitavissa useissa saadoissa - mutta ei silti varsinaista puoluelaitosta sanan länsimaisessa merkityksessä. Venäjän puolueet eivät olleet muotoutuneet ideologioiden varaan, vaan ne olivat pikemminkin yksittäisten poliittisten johtajien vallantavoittelun välineitä.³⁵⁴ Demokraattisten instituutioiden vähyden syynä voidaan pitää mm. demokraattisen käytännön puutetta. Ainoastaan Gennadi Zjuganovin kommunistisella puolueella oli vuonna 1995 maanlaajuinen rakenne.³⁵⁵ Puolueiden lukumäärä oli vuosisadan vaihteeseen mennessä vähentynyt, mutta silti vuoden 2000 alussa Venäjällä oli 190 poliittista yhdistystä, joista 57 oli puolueita. Vuoden 1995 duuman vaaleihin osallistui 42 vaali-liittoa ja muuta ryhmittymää, kun vuoden 1999 vaaleissa niitä oli enää 26.³⁵⁶

Puolueiden kevyeen organisaatorakenteeseen ja tätä kautta henkilökeskeisyyteen on osittain syynä kommunistisen puolueen tiukka rakenne. Lenin rakensi tiukkaan hierarkiaan perustuvan kommunistipuolueen, jossa kaikki valta tuli ylhäältä alaspäin. Leninin demokraattisen sentralismin ajatusten mukaan avoimen keskustelun tuli tapahtua välittömästi, mutta kun päätös oli saatu aikaan, tuli puolueen rivijäsenten toteuttaa päätös ilman kysymyksiä. Käytännössä jäsenten oli pakko tyytyä muutamien päätöksentekoa kontrolloivien korkeimpien johtajien tahtoon. Konflikteja oli vähän ja vastustus oli niukkaa. Tästä seurasi, että monet edistykselliset tahot yliarvioivat aikaisempien menettelytapojen haittoja. Korjatakseen menneisyyden epäkohtia ne muodostivat erilaisia kansanrintamia, vaaliryhmittymiä ja poliittisia puolueita, joilta kuitenkin

³⁵⁴ Iivonen 1993, 49.

³⁵⁵ Ks. de Nevers 1995, 3.

puuttui vahva johto, puoluerakenne ja puoluekuri. Näillä ryhmittymillä ei ollut koossapitävää johtoa eikä metodeja ratkaista kiistoja.³⁵⁷

Vaikka puolueiden lukumäärässä oli nähtävissä pientä laskua, puolueiden rakenne aiheutti ongelmia. Valkonen (1999) toteaa, että Venäjän puoluelaitos oli kehittymätön, vaikka ideologiset erot olivat vahvoja. Hallitukset olivat useiden puolueiden kokoomushallituksia, joissa yksilöillä oli enemmän vaikutusta kuin puolueilla. Valkosen mielestä kommunistipuolueen 70-vuotista yksinvaltaa murtaneet reformistit ja demokraatit osasivat luoda demokraattisen kansanliikkeen 1990-luvun taitteessa. Se osoittautui kuitenkin vain yhden asian liikkeeksi. Sen tavoitteena oli kukistaa Nkp ja koko neuvostovaltio ja perustaa demokraattinen Venäjä. Päästyään suurin piirtein tavoitteeseensa se heikkeni ja vuosien 1993 ja 1995 vaaleissa sulii pois jättämättä jälkeensä puoluetta.³⁵⁸ Tämä on omalta osaltaan osoitus vallankumouksen epäjatkuvuudesta. Venäjällä demokraattisella liikkeellä oli ainoastaan yksi kantava päämäärä, joka piti sitä koossa. Kun tämä päämäärä saavutettiin, liike hajaantui.

Presidentti Putin piti Venäjän puoluejärjestelmää heikkona ja vaati sen uudistamista. Putinin mielestä puoluelakia tuli muuttaa niin, että vain poliittiset liikkeet voisivat asettaa ehdokkaita.³⁵⁹

Selkeiden ideologisten tavoitteiden puuttuminen ei sekoittanut ainoastaan puoluekenttää, vaan heijastui myös toteutettavaan politiikkaan. Rautavan ja Sutelan (2000) mukaan tehdyt päätökset ovat harvoin olleet sattumanvaraisia, mutta niitä on määrittänyt useimmin vahvojen eturyhmien alati muuttuva tasapaino. Poliitikasta on tullut pahimmissa tapauksissa yksityisten etujen palvelemista, jolloin se on ollut lyhytjänteistä ja ailahtelevaa. Venäjältä puuttui 1990-luvulla valtakunnallinen puoluejärjestelmä, joka olisi yhdenmukaistanut poliittista toimintaa vaalien yli ja alueelta toiselle.³⁶⁰

Kivinen 1998:

... lobbaus tarkoittaa sitä, että yrityksen tai alan edustajat pitävät yksilötasolla yhteyttä presidentin hallintoon. Suurelta osin kysymys on jo neuvostoaikana syntyneistä yhteyksistä, joiden avulla voidaan luvata esimerkiksi rahaa vaalikampanjoihin, työpaikkoja sukulaisille yms.³⁶¹

³⁵⁶ Idäntalouksien viikko 8/2001.

³⁵⁷ Ks. Orttung 1995, 9.

³⁵⁸ Valkonen 1999, 95 – 96.

³⁵⁹ ES: Lehtonen 9.7.2000, 17.

³⁶⁰ Rautava & Sutela 2000, 83.

³⁶¹ Kivinen 1998, 94.

Rautavan ja Sutelan mukaan puoluelaitoksen puuttuminen on leimannut myös Venäjän alueellistumista. Yhdysvaltain kaltaisissa federaatioissa valtakunnallisten puolueiden olemassaolo ja vahvuus on vaikuttanut siihen, että alueellisten johtajien toimien on täytynyt olla yhteisessä linjassa. Taloudellista päätöksentekoa on hajautettu yhtenäisen poliittisen rakenteen puitteissa. Näin ei ole tapahtunut Rautavan ja Sutelan mielestä Venäjällä. Kuvernöörit on valittu yleensä puolueista riippumattomina, ja heidän lojaaliutensa ensisijainen kohde on ollut alueen eliitti. Kun valtakunnan tasoista poliittista yhtenäisyyttä ei ole ollut, alueita on hallittu etupäässä henkilölähtöisesti ja vallan pirstoutuminen on johtanut päätöksenteon laadun heikkenemiseen.³⁶²

Kirjassaan Venäjän aatetta jäljittämässä Karppinen (1999) lainaa historian tohtori Grigori Weinsteinia³⁶³:

*Tympäisevä kulissientakainen kähmintä jättää äänestäjät kotiin tai saa heidät valitsemaan sarakkeen "en äänestä ketään mainituista". Kansakunnan maailmankatsomus on pirstoutunut ja jakaantunut lukuisten mielipidesuuntausten kesken aina ultra-reformisteista äärivasemmistolaisiin ja fasissteihin saakka. Eri suuntien johtajat saattavat vaihtaa poliittisia katsoimuksiaan samalla kun käsitteiden kirjo laajenee mutta niiden merkityssisältö sumenee. Weinstein arvelee vielä, että näissä oloissa helpoin tapa päästä vaikuttamaan tilanteeseen on joko vedota tunteisiin, lietsoa pelkoa tai luvata mahdottomia. Systemaattista vaalityötä useimmat poliittiset liikkeet eivät kykene tekemään.*³⁶⁴

Vuoden 1993 duuman vaalit olivat hyvä esimerkki henkilökeskeisyydestä. Vaaleissa suurimmaksi puolueeksi nousi Vladimir Žirinovskin johtama liberaalidemokraattinen puolue.³⁶⁵ Valkosen (1999) mukaan liike voitti vaalit räikein ja vastuuttomin lupauksin.³⁶⁶ Myös vuoden 2000 presidentinvaalikampanjaa kritisoitiin siitä, ettei ehdokkaana ollut ja gallupeja johtanut Vladimir Putin tuonut julkisuuteen selkeää vaaliohjelmaa. Putinin korkean kannatuksen katsottiin johtuvan hänen panoksestaan Tšetšenian sodassa enemmän kuin muista kyvyistä.

Myös Pietarin lakiasäätävän kokouksen vaaleissa joulukuussa 1998 merkille pantavaa oli ryhmittymien välinen epäselvyys ja korruption vastaisessa toiminnassa tunnetuksi tulleen Juri Boldyrevin demokraattiryhmittymän saama kannatus. Ryhmittymä,

³⁶² Rautava & Sutela 2000, 137.

³⁶³ Artikkelijulkaisu Mirovaja ekonomika i meždunarodnye otnošenija 6/1998 –lehdessä.

³⁶⁴ Karppinen 1999, 285.

³⁶⁵ Liike sai äänistä 22,9 prosenttia.

joka perustettiin vasta syksyllä 1998, sai 50 paikasta 14. Vakiintuneista puolueista Jabloko sai kahdeksan paikkaa ja kommunistit kuusi paikkaa. Loput paikat jakaantuivat siten, että kaupunginhallitusta vastustavat sitoutumattomat saivat kuusi paikkaa ja kaupunginhallitusta kannattavat sitoutumattomat 15 paikkaa. Liberaalinen Soglašenije-ryhmittymä sai yhden paikan.³⁶⁷ Paikkajakaumasta on olemassa hieman erilaisia tietoja riippuen siitä, miten sitoutumattomat ehdokkaat on laskettu. Vaalien ensimmäisen ja toisen kierroksen välillä tapahtui ehdokkaiden uudelleenjärjestymistä³⁶⁸. Jablokon ehdokkaat ja osa Boldyrevin ryhmästä esiintyivät yhdessä ns. Kansalaislistana. Sen kilpailijaksi ilmaantui ns. Pietarin lista. Sillä oli alun perin 50 ehdokasta, joiden joukossa oli niin demokraatteja, kommunisteja kuin riippumattomiakin ehdokkaita. Boldyrevin ryhmää pidettiin arvoituksellisena. Vaikka siinä oli edustettuina tunnettuja liberaaleja, varsinkaan vaalien aikaan ei tiedetty, oliko se oikeisto- vai vasemmistopuolue. Vaaliasetelman sekavuutta kuvasi lisäksi se, että osa ehdokkaista siirtyi liittoutumasta toiseen kesken vaalitaistelun.³⁶⁹ Lakiasäättävän kokouksen vaalit ovat vielä selvemmin henkilövaalit kuin duuman vaalit, joissa puolet paikoista jaetaan puolueiden asettamien ehdokkaiden kesken ja puolet vaalipiireittäin. Lakiasäättävän kokouksen edustajat valitaan sitä vastoin vaalipiireittäin.

Duuman vaaleihin joulukuussa 2000 osallistui siis enää 26 puoluetta ja vaaliliittoa. Vaalit osoittivat, että kommunisteilla ja Jabloko-puolueella oli melko vakiintunut kannatus. Hieman ennen vaaleja perustetut vaaliliitot ja puolueet, joiden johdossa oli varsin tunnettuja poliitikkoja, yllättivät kannatusluvuillaan. Vaaleissa Gennadi Zjuganovin kommunistinen puolue säilytti asemansa suurimpana yksittäisenä puolueena duumassa. Se sai äänistä noin 24 % (vuonna 1995 ääniosuus oli 22 % ja vuonna 1993 12 %). Vaalien suurimpana voittajana voitiin kuitenkin pitää Sergei Šoigun johtamaa syksyllä 1999 perustettua Yhtenäisyys-vaaliliittoa, jota myös silloinen pääministeri Vladimir Putin tuki. Juuri Putinin vahvan kansansuosion uskottiin olleen Yhtenäisyyden menestyksen takana. Vaalien suurin häviöjä oli Kremlää arvostellut Moskovan kaupunginjohtajan Juri Lužkovin ja Jevgeni Primakovin Isänmaa – Koko Venäjä –puolue, joka kuitenkin ylsi yli 10

³⁶⁶ Valkonen 1999, 96.

³⁶⁷ SPT: Whitmore 22.12.1998 Divided Liberals Hold Slim Majority.

³⁶⁸ Vaalit järjestetään uudelleen niissä vaalipiireissä, joissa kukaan ehdokkaista ei saanut yli puolta annetuista äänistä. Ensimmäisellä kierroksella ainoastaan kuusi ehdokasta suoraan läpi, joten toinen kierros jouduttiin järjestämään 44 vaalipiirissä. Toisella kierroksella kussakin vaalipiirissä on vastakain kaksi eniten ääniä saanutta ehdokasta.

³⁶⁹ ES: Turunen 22.12.1998, 17.

prosentin kannatukseen. Ei ole yllättävää, että Lužkov syytti Kremlin propagandaa puolueensa tappiosta.³⁷⁰

Suomalaiset asiantuntijat hämmästelivät Isänmaa – Koko Venäjä –puolueen heikkoa menestystä, sillä Primakovilla ja Lužkovilla oli vielä hieman ennen vaaleja suuri kansansuosio.³⁷¹ Hieman alle kymmenen prosentin kannatukseen jäi Sergei Kirijenkon johtama Oikeistovoimien liitto, jonka menestys oli yllätys monille tahoille. Noin kuuden prosentin äänimäärään pääsivät Jabloko (1995: 7 % ja 1993: 8 %) ja Žirinovskin ryhmä (11 % ja 23 %). Alle viiden prosentin äänikynnyksen jäi entisen pääministerin Viktor Tšernomyrdinin Kotimme on Venäjä –puolue, joka vuoden 1995 vaaleissa sai lähes 10 prosenttia äänistä.³⁷²

Puolueiden yhteistyö osoittautui vaikeaksi. Esimerkiksi oikeistopuolueet eivät pystyneet vastustamaan vasemmistopuolueiden pyrkimyksiä lähinnä omien keskinäisten erimielisyyksiensä takia. Pietarin kuvernöörinvaaleissa 2000 oikeistopuolueet pyrkivät löytämään yhteisen vastaehdokkaan kuvernööri Jakoleville, mutta tässä ei onnistuttu³⁷³. Samoin Pietarin lakiasäätävässä kokouksessa etenkin oikeistopuolueiden yhteistyö kangerteli. Yhtenä syynä tähän oli varmasti juuri puolueiden ja ryhmittymien henkilökeskeisyys, jolloin henkilökohtaiset erimielisyydet saattoivat saada aikaan pitkäaikaisia ristiriitoja eri ryhmittymien välillä.

6.3.4 Vaalit, puolueet ja institutionalismi

Monipuoluejärjestelmän asema virallisena instituutiona Venäjällä on lyhyt. Neuvostoliitossa kommunistiselle puolueella oli monopoliasema. Kommunistisen puolueen vaikutus näkyi 1990-luvun loppupuolella puolueiden toiminnassa mm. organisaatiokenteiden selkiytymättömyytenä. Puolueet olivat rakentuneet mieluummin henkilön kuin aatteen ympärille. Syynä tähän voidaan pitää juuri etäisyyden ottamista kommunistisen puolueen puoluerakenteeseen samoin kuin tiukkojen ideologioiden vierastamista. Puolueet eivät saavuttaneetkaan vuosituhatluppuun mennessä Venäjällä pysyvää asemaa lukuun ottamatta kommunistista puoluetta. Muut puolueet olivat enemmän tai vähemmän keskittyneet johtohahmonsa ympärille. Puolueita olikin lukuisia ja ne vaihtuivat vaalista toiseen.

³⁷⁰ Ks. ES: Kommunistit menettivät... 21.12.1999, 16.

³⁷¹ ES: Haapaniemi 21.12.1999, 16.

³⁷² Ks. ES: Kommunistit menettivät... 21.12.1999, 16.

³⁷³ Ks. SPT: Kovalyov 8.2.2000 Journalists Seek Alternative Governor Candidate.

Henkilökeskeisyys epävirallisena instituutiona vaikutti myös puoluekentässä. Ongelmalliseksi tilanteen teki se, kun puolueen ulospäin ilmaistut mielipiteet muuttuivat johtajan mielipiteiden mukaan. Äänestäjien asema oli tällöin epävarma. Puolue ei organisaationa ollut poistamassa epävarmuutta eikä se tällöin lisännyt vaalien merkitystä virallisena instituutiona. Edustuksellisten organisaatioiden toiminnassa tämä henkilökeskeisyys näkyi politiikan lyhytjänteisyytenä ja ailahtelevaisuutena, mikä ei ollut omiaan ohjaamaan yhteiskunnan kehitystä vakaampaan suuntaan.

Vaaleissa henkilökeskeisyys ilmeni henkilöiden välisenä taisteluna, joka sai julkisuudessa useasti likaisia piirteitä. Vastaehdokkaita syyteltiin, uhkailtiin ja mustamaalattiin. Virallisista instituutioista lainsäädäntö ei pystynyt puuttumaan tähän epäkohtaan. Yhtenä syynä siihen oli lainsäädännön toimeenpanon tehottomuus. Vaalilainsäädäntö alkoi olla ajan tasalla, mutta syyttäjälaitos, poliisi ja tuomioistuimet olivat resurssien puutteessa tai painostuksen alaisina pakotettuja jättämään väärinkäytökset tutkimatta ja rankaisematta.

Tiedotusvälineiden asema oli Venäjällä keskeinen. Niitä seurattiin ja etenkin television välityksellä saattoi vaikuttaa tehokkaasti äänestäjäkuntaan. Tiedotusvälineistä suurimmat olivat joko teollisuusyritysten, pankkien tai hallinnon omistuksessa. Omistajataholla oli luonnollisesti halu vaikuttaa omistamansa tiedotusvälineen uutisointiin. Näin talouden ja hallinnon valtaa käyttävillä tahoilla oli oiva mahdollisuus vaikuttaa uutisointiin vaaleista. Kun taustalla oli vielä pitkäkestoisempi vastapalveluiden antaminen, oli ketju poliittisten elimien ja talouden välillä valmis.

6.4 Julkinen hallinto

Venäjän julkinen hallinto sai etenkin 1990-luvulla paljon huomiota osakseen. Toisaalta julkisuuden valokeilassa oli federaation presidentti ja toisaalta virkamieskunta. Sekä presidentin asema että henkilökohtainen esiintyminen herättivät kiinnostusta ja pelkästään sen takia, että kyseessä oli juuri Venäjän johtaja. Venäläiseen virkamieskuntaan monet taas joutuivat tutustumaan käytännön elämässä. Nämä kontaktit toivat ajoittain julkisuuteen hyvinkin värikkäitä mielipiteenilmauksia.

Presidentin apparaattiin liittyvä osuus perustuu pitkälti aikaisempaan tutkimukseen. Alueiden johtajia käsittelevä luku muodostuu sekä sanomalehtiaineistosta että aikaisemmasta tutkimuksesta. Luku "Virkavalta" poikkeaa eniten muista luvuista sii-

nä, että aineistona on käytetty suhteessa eniten suomalaista sanomalehtiaineistoa. Tämä johtunee juuri edellä mainitusta käytännön kokemuksiin liittyvästä uutisoinnista. Tosin kyseinen luku perustuu myös sekä tutkimustietoon että etenkin Karjalan Sanomien artikkeleihin, joissa käsiteltiin julkista hallintoa suhteessa enemmän kuin St. Petersburg Timesin artikkeleissa.

Salmisen ja Temmeksen (2000) mukaan Venäjän vallanjaon ongelmat johtuvat siitä, lainsäädäntövaltaa ja toimeenpanovaltaa on jaettu monille eri toimijoille. Ensinäkin duumalla ja presidentillä on lainsäädäntövaltaa. Toimeenpanovalta on puolestaan jaettu presidentin hallinnon ja pääministerin hallinnon kesken. Sekä lainsäädäntövalta että toimeenpanovalta on lisäksi jaettu federaation ja sen alueiden kesken. Lainkäyttövalta on periaatteessa itsenäisillä tuomioistuimilla, mutta ongelmia aiheuttaa säädösten puutteellinen kodifointi ja viranomaisten lainkäyttöön ulottuva itsenäisyys.³⁷⁴

Vallanjaon ongelmiin viittaa myös Kunelius (1998). Valtionhallinnossa suhteita alueisiin hoidetaan usean eri organisaation puitteissa, joiden toiminta on osittain päällekkäistä. Päällekkäisten toimintojen syynä on ennen kaikkea Venäjän keskusvallan toimeenpanojärjestelmälle ominainen kahden valtavertikaalin, presidentin ja hallituksen, olemassaolo. Mitään selkeää kaaviota federatiivisista alueellisista yksiköistä ei siis voida laatia, sillä niiden toiminnasta alueilla on olemassa erityissopimuksia.³⁷⁵

6.4.1 Vallanjako keskusvallan ja alueiden välillä

Yhtenäisen ja toimivan hallintojärjestelmän luominen Venäjälle on osoittautunut vaikeaksi tehtäväksi. Valtion maantieteellinen laajuus, väestön heterogeenisuus, maan jakautuminen 89 alueeseen sekä poliittisen järjestelmän ominaispiirteet ovat olleet omiaan vaikeuttamaan yhtenäistämisyrittämiä. Kunelius (1998) toteaa, että Venäjällä on aina ollut monimutkainen keskus- ja aluehallinto, jota kuvailevista virallisista kaavioista ei ole voinut päätellä toimijoiden käytännön merkittävyyttä. Erityisesti aluehallinto on monimutkainen.³⁷⁶

De Neversin (1995) mukaan kansalliset aluehallintoyksiköt ovat Venäjällä osa Neuvostoliiton aluehallinnon perintöä. Venäjän kolonialistinen laajentuminen kahden

³⁷⁴ Salminen & Temmes 2000, 95.

³⁷⁵ SL: Kunelius 1998.

vuosisadan aikana ennen Neuvostoliiton syntymistä synnytti väestön, joka muodostui 130 erilaisesta etnisestä ryhmästä.³⁷⁷ Ennen vallankumousta Venäjään kuului 79 läänää, 21 oblastia ja kaksi piirikuntaa sekä Suomen suuriruhtinaskunta ja Puolan kuningaskunta. Neuvostoliitossa suurimmille kansallisille vähemmistöille perustettiin osana kansallisuuspolitiikkaa omat tasavallat, pienemmille autonominen alue tai piirikunta.³⁷⁸ De Neversin mukaan joidenkin näitten yksiköitten rajat oli piirretty pitäen silmällä enemmänkin taloudellista rationaalisuutta kuin yhtenäisten etnisten yhteisöjen muodostamista.³⁷⁹

Ainoastaan kuudessa tasavallassa tasavallalle nimityksen antanut kansa muodosti 1990-luvulla enemmistön. Kuudessa tasavallassa heidän osuutensa oli alle neljänneksen väestöstä, vähäisimpänä karjalaisten osuus Karjalan tasavallassa.³⁸⁰

*Karjalan kaksikamariseen parlamenttiin on päässyt vain kolme karjalaista, ja kun otetaan huomioon, etteivät hekään puhu karjalaa, on karjalaisten edustus lainsäädäntökokouksessa vain muodollista.*³⁸¹

Vuoden 1997 alussa Karjalan tiedekeskuksen taloustieteellisen laitoksen järjestämässä tilaisuudessa käsiteltiin Venäjän alueiden hallinnollisalueellista jakoa ja sitä määrittelevää lainsäädäntöä, alueiden rajojen ja resurssien vaikutusta koko maan ja konkreettisen alueen taloudelliseen tilaan. Keskustelun aikana historian, taloustieteen ja maantieteen tutkijat sekä hallintoelinten, poliittisten liikkeiden ja kansalaisjärjestöjen edustajat totesivat, että Venäjän hallinnollisalueellinen jakojärjestelmä on muuttunut jatkuvasti eikä muutoksia säättävä lainsäädäntö ollut täydellinen. Alueiden oikeudet ja tasavertaisuus eivät käytännössä toteutuneet, vaan syntyi lukuisia ongelmia, mm. keskuksen ja alueiden välisessä luonnonvarojen omistuksesta ja käytöstä. Alueita, joista useimmat säilyttivät entiset Leninin aikaiset rajansa, oli liian paljon samoin kuin hallintojärjestelmiä. Talous- ja maantieteilijät pitivät järkevänä alueiden määrän supistamista eli niiden yhdistämistä taloudellisen periaatteen pohjalta. Historiantutkijat ja perinteellisen hallinnollisen jakojärjestelmän kannattajat kuitenkin varoittivat nopeista ja ylhäältä päin tulevista alueiden rajojen muuttamispäätöksistä.³⁸²

³⁷⁶ Kunelius 1998.

³⁷⁷ De Nevers 1995, 2.

³⁷⁸ SL: Kunelius 1998.

³⁷⁹ De Nevers 1995, 2.

³⁸⁰ SL: Kunelius 1998.

³⁸¹ KS: Grigorjev 9.5.1998, 2.

³⁸² KS: Filippovitš 1.3.1997, 2.

Myös Kunelius (1998) pohtii aluehallinnon ongelmia toteamalla, että ns. kansallisten muodostelmien asema on kyseenalaistettu kansallisten erityispiirteiden menetettyä merkityksensä, koska venäläiset muodostavat suurimmassa osassa alueista väestön enemmistön. Lisäksi tasavalloille myönnetty erityisasema ja autonomisten piirikuntien ilmeinen heikkous selviytyä asemastaan federaation alueina ovat lisänneet paineita aluehallinnon yhtenäistämisen suuntaan. Hallinnollisen eriarvoisuuden ja taloudellisten vaikeuksien lisäksi Kunelius näkee hallintojaottelun ongelmana myös hallintoyksiköiden eli alueiden liian suuren määrän.³⁸³

Perustuslaki ja sopimukset

Alueet ovat muodostuneet hyvin moninaisten prosessien tuloksena, mutta aluehallinnon jaottelu nähdään Kuneliuksen mukaan useimmiten realiteettina, jonka puitteissa on toimittava. Aluejaottelu perustuu Venäjän federaation peruslakiin³⁸⁴, mikä asettaa rajoituksensa sen muuttamiselle. Siten yhdeksän miljoonan asukkaan ja kahdeksan prosentin osuuden pääomista omaavalla Moskovan kaupungilla ja 33 000 asukkaan Korjakkien autonomiselle piirillä on peruslain mukaan tasa-arvoinen asema.³⁸⁵

Vuoden 1992 federaatiosopimuksessa tasavallat saivat eniten oikeuksia, autonomiset alueet ja piirikunnat saivat vähiten oikeuksia ja näiden väliin oikeuksiltaan jäivät aluepiirit, oblastit sekä Pietari ja Moskova. Federaatiosopimus vakiinnutti Venäjän hallintoalueiden edellä mainitun kaltaisen luokittelun sekä tasavaltojen erityisaseman. Sen mukaan mm. tasavaltojen luonnonvarat kuuluivat niiden alueella asuville kansoille, kun taas muiden alueiden kohdalla omistusoikeudesta ei mainittu. Federaatiosopimuksen asema jäi epäselväksi uuden perustuslain hyväksymisen myötä³⁸⁶. Vuoden 1993 Venäjän federaation perustuslaki määräsi alueet keskenään tasa-arvoisiksi³⁸⁷. Tasavallat ovat Kuneliuksen mielestä monissa suhteissa ”tasa-arvoisempia” kuin muut.³⁸⁸

Toimivallan jaosta keskusvallan ja alueiden kesken määrätään perustuslain artikloissa 71 – 73 seuraavasti:

- artikla 71 määrittelee keskusvallan päätösvaltaan kuuluvat asiakokonaisuudet

³⁸³ SL: Kunelius 1998.

³⁸⁴ Venäjän federaation perustuslaki artiklat 5 ja 65 – 67.

³⁸⁵ SL: Kunelius 1998.

³⁸⁶ De Bardeleben 1997, 39.

³⁸⁷ Venäjän federaation perustuslain artikla 5.

³⁸⁸ SL: Kunelius 1998.

- artikla 72 määrittelee keskusvallan ja federaation alueiden yhteiseen päätösvaltaan kuuluvat asiat

- artiklan 73 mukaan 71 artiklan määrittelemän keskusvallan yksinomaisen toimivallan ja 72 artiklan määrittelemän yhteisen toimivallan ulkopuolelle jäävissä asioissa alueilla on täydet valtiovallan oikeudet.

Kun ottaa huomioon artikloiden 71 ja 72 sisältämien asiakokonaisuuksien laajuuden, alueiden yksinomaiseen päätösvaltaan liittyvien asioiden määrä ei ole kovinkaan suuri.³⁸⁹

Kunelius (1998) mainitsee merkittävimmäksi perustuslaissa määritellyn vallanjaon puutteita korjaavaksi käytännöksi keskusvallan ja alueiden valtiovallan elimiä koskevat sopimukset. 1990-luvulla Venäjällä solmittiin kaikkiaan 42 keskuksen ja alueiden välistä vallanjakosopimusta³⁹⁰. Nämä perussopimuksetkaan eivät selkeästi määritelleet vallankäyttösuhteita keskusvallan ja alueiden yhteisen toimivallan alueella, mikä olisi ollut kaikkein eniten selvennystä vaativa osa-alue. Useilta tahoilta vaadittiinkin federatiivista lakia, joka määritteli yhteiseen toimivaltaan kuuluvien asioiden kohdalla keskusvallan toimielimien harjoittaman minimitason, jonka ulkopuolella alueet voisivat toimia itsenäisesti.³⁹¹

Edellä mainittu Venäjän aikana harjoitettu keskuksen ja alueiden välinen ad hoc "sopimus-federalismi" Huhtalan (1999) mukaan johti peruslain vastaisesti alueiden oikeudelliseen eriarvoisuuteen. Voimavarojen jakamisessa ei saavutettu objektiivisuutta. Toiminta ei ollut läpinäkyvää eikä sovittuihin sääntöihin perustuvaa. Se kyllä toteutti tulonsiirtotavoitteet federaation budjetista alueiden budjetteihin, mutta enemmänkin henkilösuhteisiin ja poliittisiin (vaalinalussiirrot) suhdanteisiin kuin tasa-arvoiseen systematiikkaan perustuen.³⁹² Myös Kivinen (1998) näkee alueiden ja liittovaltion suhteen epämääräisenä ja mutkikkaana³⁹³.

Karjalan Sanomat, toukokuu 1998:

Moskova on syrjäyttänyt Karjalaa jo muutamaan vuoteen. 'Karjala tarvitsee kuluvana vuonna Moskovalta 920 miljoonaa ruplaa välttämättömiin kuluihin, mutta maan budjetti myöntää Karjalalle surkeat 285 miljoonaa', Karjalan päämies tuskitteli.³⁹⁴

³⁸⁹ Ks. liite 3.

³⁹⁰ Idäntalouksien viikko 10/2002.

³⁹¹ SL: Kunelius 1998.

³⁹² Huhtala 1999, 9.

³⁹³ Kivinen 1998, 93

³⁹⁴ KS: Prohorov 6.5.1998, 3.

Presidentti Putin pyrki sopimusten mitätöimiseen, koska ne eivät edistäneet alueiden tasa-arvoisuuden periaatetta. Helmikuun puoliväliin 2002 mennessä yhdeksän sopimusta oli mitätöity ja kymmenen sopimuksen mitätöintiprosessi oli käynnissä. Jotkut alueet ilmoittivat, etteivät ne halua mitätöidä sopimuksia ja jotkut olivat valmiita siihen vain tietyillä ehdoilla. Sopimusten mitätöintiä vastustivat mm. Moskova ja Pietari.³⁹⁵

Keskitetty vai hajautettu hallinto?

Federaation alueet voivat järjestää lainsäädäntönsä ja hallintonsa oman perustuslakinsa (tasavallat) tai sääntöjensä (muut alueet) mukaan. Alueellinen lainsäädäntö ei saa olla ristiriidassa Venäjän lainsäädännön kanssa. Alueiden säädökset voivat olla omasta lainsäädäntöoikeudesta johtuen toisistaan poikkeavia. Alueiden valtiovallan elimien järjestelmän tulee noudattaa Venäjän federaation perustuslaillista järjestelmää sekä jaoteltua edustukselliseen ja toimeenpanovaltaan.³⁹⁶ Itsenäisestä päätösvallasta johtuen valtiovallan organisaatiomuodot alueilla ovat moninaisia, vaikkakin yleisenä piirteenä on keskusvallan organisaatiomuotojen jäljittely.³⁹⁷

Lainsäädännön keskeneräisyydestä johtuen esimerkiksi toimeenpanovallan sekä federaation ja alueiden välisen lainsäädännön kuvaaminen on hankalaa. Lainsäädännössä on ollut aukkoja eikä olemassa olevaa lainsäädäntöä ole noudatettu. Venäjälle luonteenomaista on keskittynyt hallitsemistapa. Kreml on pyrkinyt keskittämään hallintovaltaa alueilta keskushallinnolle ja alueiden johtajat taas itselleen. Demokraattisiin instituutioihin ei ole välttämättä haluttu puuttua, mutta vallanjakoa niiden kesken on pyritty muuttamaan. Tästä on esimerkkinä Kremlin keskushallinnossa kehitetty periaate "hallittava demokratia", jonka mukaan demokraattiset instituutiot säilytettäisiin, mutta niiden perusolemus olisi tarkoin harkittu niin, että ne, jotka periaatteessa ovat yhteiskunnan edustajia ovatkin todellisuudessa valtion edustajia – kuuliaisia ja velassa niille, jotka ovat heidät valinneet.³⁹⁸

Keskittynyttä hallitsemistapaa kuvasti myös presidentti Putinin halu uudistaa aluehallintoa. Putin antoi 13.5.2000 aluepoliittisen asetuksen, jonka mukaan maa jaetaan seitsemään hallinnolliseen alueeseen ja jokaisella alueella on oma presidentin edustaja. Alueiden johtajat raportoivat suoraan presidentille siitä, miten liittovaltion

³⁹⁵ Idäntalouksien viikko 10/2002.

³⁹⁶ Venäjän federaation perustuslaki, artikkelit 66, 76 ja 77.

³⁹⁷ SL: Kunelius 1998.

³⁹⁸ Ks. SPT: Bureaucracy Lurks Behind 'Civil' Society 2.6.2000.

lakeja alueilla noudatetaan. Taustalla uskottiin olleen Putinin halu saada alueiden johtajat tiukemmin keskushallinnon valvontaan.³⁹⁹

Venäjällä on kautta aikojen ollut pyrkimys vahvaan valtioon. Rautava ja Sutela (2000) näkevät vahvan valtion ongelmallisena käsitteenä. Sitä, että valtio toimi lähes kaikilla yhteiskunnan sektoreilla ja puuttui moniin asioihin, voisi pitää osoituksena vahvasta valtiosta. Itse asiassa tilanne oli 1990-luvulla päinvastainen. Rautavan ja Sutelan mukaan se, ettei valtio kyennyt määrittelemään laillista ja laitonta, kertoi valtion heikkoudesta. Edes perinteisen liberalismiin mukaiset yövartijatehtävät eivät tulleet heidän mielestään kunnolla hoidetuiksi. Valtio oli tässä mielessä heikko ja sen toiminnassa oli monia ongelmia. Se ei pystynyt määrittämään pitkän aikavälin kehitystavoitteita. Valtiolla oli suuria vaikeuksia jokapäiväisessä toiminnassaan, kuten verojen keräämisessä, maksujen maksamisessa ja lain järjestyksen turvaamisessa. Venäjän kaltaisessa federaatiossa kyvyttömyys saada aikaan toimiva työnjako keskuksen, alueiden ja paikallishallintojen välille oli erityinen heikkouden ulottuvuus, toteavat Rautava ja Sutela.⁴⁰⁰

Etenkin ennen presidentti Putinin valtakautta eräät alueista halusivat kohti suurempaa itsenäisyyttä.⁴⁰¹ Susiluoto toteaa Saarelan (19.4.1999) artikkelissa, että Venäjä oli tuolloin menossa kohti regionalisaatiota. Alueet eivät olleet enää halukkaita maksamaan verojaan keskushallinnolle, koska alueet eivät saaneet korvausta maksamistaan veroista. Joillakin alueilla otettiin perustuslain vastaisesti käyttöön oma raha. Elintarvikkeita varastoitettiin alueille, koska ruoka-apuun ei voinut enää luottaa. Alueilla olikin Susiluodon näkemyksen mukaan pyrkimys entistä suurempaan omavaraisuuteen.⁴⁰²

Samoja näkemyksiä oli Venäjän parlamentin ylähuoneen budjettikomitean asiantuntijalla ekonomisti Larisa Pijaševalla. Hän otaksui Turusen (29.4.1999) artikkelissa, että Venäjän talousahdinko vahvisti alueiden halua irtautua Moskovan ohjauksesta. Hän perusteli arviotaan sillä, että hallitus ohjasi yhä suuremman osan alueiden verotuloista liittovaltion käyttöön samaan aikaan, kun veronpalautukset alueille vähenivät.⁴⁰³ Näkyvät alueiden irtautumispyrkimykset vaimentuivat Putinin tultua valituksi

³⁹⁹ Ks. ES: Lehtonen 18.5.2000, 20 ja Jakovlev vahva... 15.5.2000, 12.

⁴⁰⁰ Rautava & Sutela 2000, 258 – 259.

⁴⁰¹ Ks. myös Hedenskog 2002, 293.

⁴⁰² ES: Saarela 19.4.1999, 7. Artikkelin perustuu Susiluodon pitämään luento.

⁴⁰³ ES: Turunen 29.4.1999, 20. Artikkelin perustuu Pijashevan pitämään esitelmään.

presidentiksi. Etenkin vauraimmilla alueilla saattaa kuitenkin kyteä halu irtaantua keskushallinnon määräysvallasta.

Rautava ja Sutela (2000) näkevät alueellistumisessa paljon ongelmia. Venäjän alueet ovat keskimäärin pieniä, alle kahden miljoonan asukaan yksiköitä. Niillä ei ole omaa historiaa, ei useinkaan omaa identiteettiä. Lisäksi rajat on vedetty aikana, jolloin niillä ei ollut merkitystä. Useimmat alueet eivät itse kykene hankkimaan vientituloja ja ne ovat riippuvaisia yhdestä tai kahdesta tuotantolaitoksesta. Alueellistuminen on tapahtunut jokseenkin suunnittelemattomalla tavalla ja luonut vääränlaisia kannustimia, toteavat Rautava ja Sutela.⁴⁰⁴

Kivisen (1998) mukaan kommunistisen puolueen ja suunnittelukoneiston tilalle keskeiseksi vaikuttamisen areenaksi tuli presidentin hallinto keskustasolla ja kuvernöörien administraatio paikallisella tasolla. Parlamentti on ollut Kivisen mielestä sivuraiteella eikä sillä ole ollut suurta vaikutusta hallintokoneiston todelliseen toimintaan eikä edes budjettiin.⁴⁰⁵ Kuvernöörien asema muuttui kuitenkin Putinin kaudella (ks. aiheesta enemmän luku 6.4.3).

6.4.2 Presidentti ja presidentin apparaatti

Koska venäläisissä sanomalehdissä painotuttiin käsittelemään enemmänkin alueellisia asioita, presidentin tehtäviä ja toimintaa käsittelevät kirjoitukset olivat yksittäisiä tapahtumia koskevia. Artikkeleista ilmeni kuitenkin, että federaation presidentti oli taustalla vahvasti vaikuttava voima. Siten presidentin ottaminen yhdeksi aineistoteknikaksi on aineistollisestikin perusteltua. Lisäksi presidentin asemaan liittyvät muutokset valottavat ja selittävät muihin aineistoteemoihin liittyviä tekijöitä. Artikkelien perusteella ei kuitenkaan voinut kirjoittaa yhtenäistä kertomusta, joten presidenttiä käsittelevä osuus perustuu pitkälti aikaisempaan tutkimukseen. Seuraavat luvut tuovat esille sitä, kuinka merkittävä asema federaation presidentillä on venäläisessä yhteiskunnassa. Presidentillä on laajat valtaoikeudet. Jotkut tahot näkisivät mielellään valtaoikeuksia leikattavan, mutta oikeuksien karsiminen on osoittautunut käytännössä vaikeaksi. Presidentin asema kuvastaa hyvin Venäjälle ominaista hallinnon henkilökäsitteilyä, joten perinteen muuttaminen voi olla vaikeaa.

⁴⁰⁴ Rautava & Sutela 2000, 256.

⁴⁰⁵ Kivinen 1998, 93.

St. Petersburg Times, tammikuu 2000:

*Acting President Vladimir Putin was nominated for president Wednesday by a gathering of prominent political and cultural figures, and received an enthusiastic reception from revenue-hungry provincial governors during a campaign-style trip to Russia's north.*⁴⁰⁶

Mustonen (1999) selvitti ulkoministeriön toimeksiannosta Venäjän federaation presidentti-instituutiota. Instituutiota käsitteenä voidaan pitää tässä yhteydessä yhteensopivana institutionaalisen teorian kanssa, jos se nähdään tapana toimia eikä niinkään henkilöiden muodostamana kokonaisuutena. Joissakin kohdissa Mustosen käyttämä käsite instituutio on korvattu käsitteellä *organisaatio*, koska sen on katsottu paremmin vastaavan sitä määritelmää, joka tässä tutkimuksessa käsitteelle annetaan. Presidentin organisaatiolla tarkoitetaan Mustosen mukaan itse presidenttiä ja hänen administraatiotaan, presidentin henkilökohtaisia agentteja eli hänen edustajiaan valtiokoneiston kaikilla tasoilla ja presidentin henkilökohtaisia agenttureja. Vain presidentti itse ja hänen administraationsa on määritelty lainsäädännössä. Sitä vastoin presidentin henkilökohtaiset agentit ja agentuurit ovat lainsäädännön silmin näkymättömiä, vaikka niiden merkitys vallankäyttömekanismissa on Mustosen mukaan suuri.⁴⁰⁷

Federaation presidentti

Venäjän presidentin toimi perustettiin 24.4.1991. Tuossa vaiheessa presidentillä ei ollut perustuslaillisia valtuuksia vaikuttaa parlamentin toimintaan, sillä parlamentti määräsi presidentin valtuudet ja päätti myös presidentin toiminnan rahoituksesta. Parlamentilla oli oikeus estää presidentin tekemien asetusten voimaantulo ja irtisanoa presidentti toimestaan. Kaikki valta kuului korkeimmalle neuvostolle ja kansanedustajainkongressille. Vuoden 1991 Venäjän presidentin asemaa säätävä laki kumottiin perustuslain vastaisena presidentin asetuksella 24.12.1993. Neuvostojen toiminta lakkautettiin kaikilla hallinnon tasoilla. Uuden parlamentin valtuuksia supistettiin, kun taas presidentin ja toimeenpanovaltaa edustavien laitosten valtuuksia laajennettiin.⁴⁰⁸

Julkisen vallan organisaatio säilytti klassiseen vallanjako-oppiin pohjautuvan rakenteen, mutta Mustosen mukaan parlamentarismien ajan voidaan katsoa päättyneen

⁴⁰⁶ SPT: Kovalyev 14.1.2000 Northwest Leaders Woo Premier for More Money.

⁴⁰⁷ SL: Mustonen 1999.

⁴⁰⁸ SL: Mustonen 1999.

vuoden 1993 vallankaappaukseen. Presidentti Jeltsin loi uuden valtiojärjestyksen puitteissa vankan pohjan presidentin itsenäiselle vallankäytölle. Jeltsin loi toimikautensa aikana pohjan myös käytännölle, jonka mukaan presidentillä on oikeus tehdä edustuslaitoksen mielipiteestä riippumattomia päätöksiä. Lisäksi Venäjän presidenttiä on käytännössä mahdotonta saattaa syytteeseen.⁴⁰⁹

Venäjän hallintojärjestelmän erityispiirteenä on Mustosen mielestä julkisen vallan organisaatiomuotojen joustavuus eikä Venäjän presidentin administraatio ole ollut tästä poikkeus. Rakenteen kannalta presidentin administraatiosta on Mustosen mukaan muodostunut vähitellen makrotason organisaatio, jonka puitteissa toimii useita toisistaan riippumattomia laitoksia. Kun presidentin organisaation rakennetta korjattiin vuoden 1996 presidentinvaalien lähestyessä, oli muutosten takana toisaalta pyrkimys institutionalisoida presidentin organisaatio ja toisaalta säilyttää horisontaaliset suhteet säännöstelemättöminä. Hierarkiasuhteiden epäjärjestys jättää käytännössä paljon liikkumavapautta, jolloin toimintokäytäntöjä voidaan muuttaa lainsäädännön sitä estämättä.⁴¹⁰

Venäjän presidentin keskeiset valtaoikeudet ovat lakiesitysten antaminen duumalle, lakien vahvistaminen ja uusien lakien julkisuuteen saattaminen. Hänellä on oikeus hajottaa duuma ja määrätä duuman vaaleista. Venäjän presidentillä on oikeus antaa asetuksia, joiden toimialuetta vain perustuslakituomioistuin voi rajoittaa. Presidentin kompetenssiin kuuluvat myös ristiriitojen sovittelu, veto-oikeus, laaja virkanimitysoikeus, poikkeustilan julistaminen, ulkopolitiikan johtaminen sekä puolustusvoimien ylipäällikkyyys. Presidentille kuuluu myös hallituksen toiminnan valvonta. Presidentin organisaation paisuminen valtavaksi on Mustosen mukaan osoitus siitä, että Venäjän valtionpäämies ei mielellään delegoi päätöksenteko-oikeutta sellaisille valtioelimille, jotka toimivat presidentin organisaation ulkopuolella.⁴¹¹

St. Petersburg Times, elokuu 1998:

*Yeltsin shocked the nation Sunday night when he sacked 36-year-old Sergei Kiriyenko – just four months into his post, and only eight days after publicly expressing his support – and replaced him with Chernomyrdin, whom the president fired in March.*⁴¹²

⁴⁰⁹ SL: Mustonen 1999 ja Venäjän federaation perustuslain artiklat 90 ja 91.

⁴¹⁰ SL: Mustonen 1999.

⁴¹¹ SL: Mustonen 1999. Venäjän federaation perustuslain artiklat 83 – 88, 90 ja 107.

⁴¹² SPT: Whitmore 25.8.1998 Yeltsin Sacks Government, Again.

Agentit, agentuurit ja komissiot

Tiedot Venäjän presidentin aparaatin todellisesta henkilömäärästä eivät ole olleet julkisia. Susiluodon (1999b) mukaan presidentin hallinnossa työskenteli 1990-luvulla noin 2 000 ihmistä, kymmeniä hallintoja, neuvonantajia, avustajia, täysivaltaisia edustajia ja esittelijöitä. Jos lasketaan mukaan kaikki presidenttiä avustavat organisaatiot, voitiin päätyä 75 000 virkamieheen. Venäjän hallinnon johtajista 75 prosenttia ja 61 prosenttia talouselämän johdosta oli tuolloin Susiluodon mukaan vanhan neuvostoliittolaisen virkamieskunnan edustajia. Näistä 50 prosenttia pääsi virkaansa jo Brežnevin aikoihin.⁴¹³

Presidentin henkilökohtaisista agenteista hänen avustajansa muodostavat erikoisryhmittymän neuvonantajien ja presidentin edustajien rinnalle. Avustajat ovat presidentin välittömässä alaisuudessa, mutta ryhmän kohdalla on vaikeata puhua sisäisestä hierarkiasta. Lähinnä voidaan puhua presidentin ystäväistä, sukulaisista tai muuten hänelle hyvin lojaaleista ihmisistä, joiden mielipiteellä on merkitystä presidentin päätöksissä, toteaa Mustonen.⁴¹⁴

St. Petersburg Times, syyskuu 1999:

*The Family – first daughter Tatyana Dyachenko, oil tycoons Boris Berezovsky and Roman Abramovich, Kremlin Chief of Staff Alexander Voloshin and presidential ghostwriter Valentin Yumashev – is safe as long as Yeltsin is alive and kicking (although the more feebly he's kicking the better). But as soon as he goes, they are toast – or so they appear to assume.*⁴¹⁵

St. Petersburg Times, tammikuu 2000:

*While politically expedient for Yeltsin and his entourage – who have been plagued by corruption allegations over the past year and apparently trust Putin to continue protecting them – the move seemed out character for Yeltsin, who has been widely characterized as reluctant to give up power.*⁴¹⁶

Mustosen (1999) mielestä perinteisesti ja erityisesti kriisien aikana Venäjän hallintokoneiston kaikille tasoille on kehittynyt valtiopäämiesten henkilökohtaisten edustajien

⁴¹³ Susiluoto 1999b, 197. Ks. myös SL: Mustonen 1999.

⁴¹⁴ SL: Mustonen 1999.

⁴¹⁵ SPT: Whitmore 28.9.1999 Family System Incompatible With Elections.

⁴¹⁶ SPT: Karush 7.1.2000 Yeltsin Transfers Power to His 'Heir'.

verkosto. Kyseessä on järjestelmä, jonka avulla kontrolloidaan muiden organisaatioiden toimintaa. Venäjän presidentillä on omat edustajansa paikallishallinnossa, edustuslaitoksissa, kansainvälisissä järjestöissä ja jopa perustuslakituomioistuimessa. Tällaisten henkilöiden aseman tunnusmerkkinä on ollut suora tilintekovelvollisuus presidentille ja juridiselta kannalta varsin epämääräinen asema valtiokoneistossa. Vastaava poliittinen instituutio oli laajalti käytössä jo Venäjän keisarihallinnossa.⁴¹⁷

St Petersburg Times, helmikuu 2000:

*Sergei Tsyplyev, the long-time Russian official presidential representative to St. Petersburg, was replaced this week by an ally of acting President Vladimir Putin. Analysts say that Putin replaced Tsyplyev – along with 10 other presidential representatives – in attempt to centralize his power.*⁴¹⁸

Presidentin alaisuudessa toimivien erilaisten komissioiden ja komiteoiden tarkoituksena on ollut toimia neuvoa-antavina ja avustavina eliminä. Niillä ei ole ollut pysyvää statusta, mutta niiden oikeudet hankkia tietoja muilta hallinto-organisaatioilta ovat voineet olla hyvinkin kattavat. Myös presidentin agentuureilla on ollut oikeus hallinnolliseen valvontaan. Presidentin organisaatiolla ei ole paljon mahdollisuuksia vaikuttaa suoraan kaikkiin hallintoviranomaisten ratkaisuihin, mutta presidentin agentuurien valvontaoikeuden kautta presidentti on voinut vaikuttaa viranomaisten päätösten luonteeseen. Mustosen mielestä presidentin monen henkilökohtaisen agentuurin kompetenssi luotiin keskushallinnon valvonta- ja tarkastusinstituutioiden kustannuksella.⁴¹⁹

Presidentti ja vahva valtio

Presidentti Jeltsinin tärkeimpiä piirteitä Mustosen mukaan poliitikkona oli se, että häneltä puuttui kokonaan ideologinen tausta lukuun ottamatta vallan ideologiaa. Hän ei tukeutunut mihinkään poliittiseen liikkeeseen (vrt. puolueiden ideologioiden puute). Poliittiset ryhmittymät katsottiin presidentin vaikutusvallan kilpailijoiksi, joiden voittamiseen tarvittiin tehokas koneisto. Kun presidentin organisaatio yritti hallita poliitti-

⁴¹⁷ SL: Mustonen 1999.

⁴¹⁸ SPT: Bekker 4.2.2000 New Representative Seen as Putin's Man.

⁴¹⁹ SL: Mustonen 1999.

sen tilan spontaania kehitystä, se laajensi vaikutuspiiriään muiden poliittisten organisaatioiden kustannuksella. Vähitellen Venäjän valtionhallintoon muodostui rinnakkaishallinto, jolla korvattiin lakisääteisiä organisaatioita. Mustonen näkee esteenä Venäjän kehitykselle oikeusvaltioksi presidentin laajat valtuudet yhdistettyinä hänen vähäiseen vastuuseensa.⁴²⁰ Presidentti Putin toi jo vaalikamppailunsa aikana esille hallunsa vahvan valtion muodostamisesta. Hänen mielestään vahva valtio on ensisijainen suhteessa yksilön vapauksiin ja oikeuksiin.⁴²¹

Mustosen mukaan Venäjän federaation presidentti-instituution kuvaus vastaa hyvin sitä käsitystä, ettei Venäjän presidentti-instituutio ole Jeltsinin luoma instituutio, vaan tyypillistä Venäjän hallintokulttuurille. Mustosen mielestä vuonna 1999 Venäjän poliittisessa elämässä ei ollut tarpeeksi edellytyksiä olettaa, että presidentti-instituution merkitys vähenisi Jeltsinin kautta seuraavalla presidenttikaudella. Presidentin administraatio, erityisesti administraation keskijohto sekä alempi johto, tulee aina tukemaan johtajaansa oman asemansa säilyttääkseen. Selvää on Mustosen mielestä myös se, että Jeltsiniä seuraava presidentti vaihtaisi vain organisaation johtohahmot, informaatiokeruun ja päätösten takana olevat henkilöt säilyttäisivät työpaikkansa.⁴²²

Presidentti Putin vaihtoikin "omia suosikkejaan" näkyvimmillä hallinnon johtopaikoille. Useat näistä korkeisiin virkoihin nousseista henkilöistä olivat Putin tuttuja hänen KGB- ja FSB-ajoiltaan.⁴²³ Putinin uskottiin myös pyrkineen vaikuttamaan Pietarin vuoden 2000 kuvernöörinvaaleihin ja saamaan oman suosikkinsa valituksi Pietarin johtoon. Pietarin demokraatit toivoivat ehdokkaakseen entistä pääministeri Sergei Степаšinia, mutta tämä kieltäytyi ehdokkuudesta. Monet uskoivat, että Степаšin ei lähtenyt kilpaan mukaan juuri sen takia, että Putin ei tukenut häntä tähän tehtävään.⁴²⁴ Putinin uskottiin sitä vastoin tukeneen varapääministeri Valentina Matvijenkoa, joka perui ehdokkuutensa. Toisaalla epäiltiin, että Matvijenko vetäytyi, koska hänen kannatuksensa oli vähäistä, toisaalla taas uskottiin, että Putin kehotti Matvijenkoa vetäytymään sen jälkeen, kun istuva kuvernööri Jakovlev siirtyi Putinin kannattajien leiriin.⁴²⁵

⁴²⁰ SL: Mustonen 1999.

⁴²¹ SPT: Albats 17.3.2000 Putin's Book Does Nothing To Reassure.

⁴²² SPT: Mustonen 1999.

⁴²³ SPT: Karush 15.2.2000 Liberals' Nominees Snubbed by Duma.

⁴²⁴ SPT: Kovalyov 3.3.2000 Stepashin Backs Matviyenko for Governor.

⁴²⁵ SPT: Kovalyov 7.4.2000 Matviyenko Joins Election Dropouts.

Oma osoituksensa presidentin keskeisestä asemasta Venäjällä on se, että vuoden 2000 lopulla tehdyn Romir-tutkimuslaitoksen kyselyn mukaan presidentti Putiniin luotti 72 prosenttia venäläisistä. Täydellinen luottamus kaikkeen, mitä presidentti tekee, oli 26 prosentilla vastaajista. Vain Venäjän ortodoksikirkko pääsi luottamuksessa lähelle presidenttiä. Kirkkoon ja kirkon palvelijoihin luotti 66 prosenttia venäläisistä. Muihin Venäjän valtaelimiin kansa ei luottanut käytännössä lainkaan.⁴²⁶

6.4.3 Alueiden johtajat

Alueiden johtajat ovat aineiston puolesta ensisijaisia teema-aiheita. Sekä Karjalan Sanomissa että St. Petersburg Timesissa käsiteltiin alueiden johtajia erityisen paljon. Alueiden johtajat ovatkin hallinnon henkilökeskeisyydestä selvimpinä esimerkkejä. Hekään eivät kuitenkaan saaneet paistatella valtansa hohteessa, sillä alueiden johtajien ja federaation johdon välillä käytiin kilpaa vallasta, mikä oli jo esillä luvussa 6.4.1.

Tasavaltojen toimeenpanovallan johtajat ovat nimikkeeltään presidenttejä⁴²⁷, muilla alueilla puhutaan kuvernööreistä. Tosin nimitystä kuvernööri on alettu käyttää yhä enenevässä määrin kaikista alueiden johtajista puhuttaessa. Neuvostoliiton aikana hallitus ja kommunistinen puolue nimittivät alueiden johdon Moskovasta käsin. Periaatteena oli kierrättää säännöllisesti alueiden johtajia niin, etteivät nämä kotiutuisi liikaa yhteen paikkaan. Vuonna 1992 tämä kierto lakkasi. Samaan aikaan syntynyt Venäjän federaatio pyrki vakauttamaan Neuvostoliiton hajoamisen ja solmi liittosopimuksia eri alueiden kanssa. Näissä sopimuksissa Jeltsinin hallinto osti alueiden lojaalisuuden antamalla näille lisää valtaa, Luukkanen (1.8.2000) toteaa. Vallan kasautuminen alueille jatkui Jeltsinin presidenttikaudella, jolloin hyväksyttiin erityinen aluehallintoreformi; alueiden johtajien piti olla paikallisesti valittuja ja heille myönnettiin rikosoikeudellinen immuniteetti.⁴²⁸

Lähes kaikissa tasavalloissa pidettiin presidentinvaalit vuosina 1991 - 92, mutta kuvernöörit säilyivät federaation presidentin nimittäminä vuonna 1996 käytyihin kuvernöörien vaaleihin saakka. Kunelius (1998) toteaa, että kuvernöörien asema presidentin nimittäminä tuli ongelmalliseksi liittoneuvoston kokoonpanon takia. Kuvernöörit edustivat aluettaan liittoneuvostossa. Se olisi merkinnyt sitä, että puolet liittoneuvostosta olisi tällöin ollut pysyvästi presidentin nimittämä. Kuvernöörin vaalit käytiin korostetun ei-

⁴²⁶ ES: Lehtonen 6.1.2001 Putin kirkkoakin luotettavampi.

⁴²⁷ Joskus käytetään myös nimitystä hallituksen puheenjohtaja.

poliittisesti ja valituiksi tuli itseään hallinto- ja talousmiehiksi korostaneita ehdokkaita. Tukeutuen kansalta saamaansa valtuutukseen useat kuvernöörit pyrkivät vaikuttamaan voimakkaasti alueensa teollisuuteen ja talouteen. Useat kuvernöörit osoittautuivat viranhoidossaan politisoiduimmiksi kuin äänestäjät olivat olettaneet. Joidenkin mielestä kuvernöörien vaalien myötä menetettiin keskeinen federaatiosuhteita koordinoitunut presidentillinen toimeenpanovertikaali ja tätä myötä mahdollisuus vaikuttaa alueellisiin asioihin.⁴²⁹

Luukkanen toteaa Niinistön (14.2.2000) artikkelissa, että vaaleilla valittavien kuvernöörien paikoille pyrkivät huippupoliitikot, koska heillä oli alueillaan todellinen asema toisin kuin ennen. Mitä rikkaampi alue, sitä voimakkaampi kuvernööri, Luukkanen kiteyttää.⁴³⁰ Rikkailla, raaka-aineita tuottavilla alueilla kuvernöörit kykenivät toimimaan menestyksekkäästi kun taas köyhien alueiden kuvernöörit olivat riippuvaisia federaatiosta⁴³¹. Samaan viittaa myös Susiluoto (2000):

Asian ydin oli siinä, että pääkaupunkiin keskittyneet "tuttavuudet ja suhteet", ministeriöiden riippuvuudet ja kytkennät keskenään ja alueiden kanssa alkoivat markkinaolosuhteissa muuttua ellei suorastaan rahaksi, niin ainakin rahanarvoisiksi. Öljyä Tjumenista vaihdettiin kultaan Jakutiasta, nikkeli Norilskista noteerattiin dollarihintaan. Pietarilla ei ollut tällaisia suhteita muuta kuin "yhden putken", VPK:n, sotateollisuuden sisällä. Ja reformivuosina juuri sotateollisuus kaikkialla muuallakin joutui alamäkeen. Pietarilla oli köyhiä liittolaisia. Reformikauden alussa kerrottiin Pietarissa tällaistaakin juttua: halutaan vaihtaa käyttökunnossa oleva ohjus viljaan."⁴³²

Jeltsinin kaudella kuvernöörien asemaa ei pystytty juurikaan horjuttamaan, vaikka sitä yritettiin. Heinäkuussa 1997 Jeltsin pyrki palauttamaan keskushallinnolle valtaa yrittämällä kaventaa alueiden johtajien valtaa. Ensimmäiseksi kohteekseen Jeltsin otti Primorjen aluepiirin kuvernöörin Jevgeni Nazdratenkon, joka suhtautui kriittisesti Kremlin hallintoon, mutta jonka myös tiedettiin toimineen laittomasti. Nazdratenkoa epäiltiin mm. korruptiosta ja hänen tiedettiin uhkailleen poliittista oppositiota alueellaan. Federaation presidentillä ei Jeltsinin aikana ollut oikeutta erottaa alueiden johtajia. Presidentti Jeltsin määräsi kuitenkin Nazdratenkon luovuttamaan suurimman osan toimivaltuuksistaan alueen presidentinedustajalle. Samoihin aikoihin hän lisäsi myös muutoin presiden-

⁴²⁸ ES: Luukkanen 1.8.2000, 2.

⁴²⁹ SL: Kunelius 1998.

⁴³⁰ ES: Niinistö 14.2.2000, 8.

⁴³¹ ES: Luukkanen 1.8.2000, 2.

tinedustajien valtaa antamalla näille mm. lisää valtuuksia alueilla sijaitsevien federaatioiden varojen suhteen. Liittoneuvosto piti Nazdratenkon toimivaltuuksien rajoittamista laittomana ja toimivaltuudet palautettiin. Alueilla pidettiin kuitenkin huolestuttavana sitä, että presidentin edustajien toimivaltuuksia lisättiin.⁴³³

Putinin presidenttikauden alkupuoli osoitti, että keskushallinnon toimenpiteet kuvernöörejä vastaan voimistuivat. Keväällä 2000 presidentti Putin ryhtyi hyökkäykseen kuvernöörejä vastaan uudistamalla aluehallintoa. Hän perusteli uudistusta sillä, että hänen mielestään Venäjältä puuttui todellinen federalismi. Putinin mukaan Venäjällä vallitsi hajakeskitys, joka heikensi valtiota. Putin tähdensi, että aluehallinnon uudistamisessa oli kysymys vallan tehostamisesta.⁴³⁴

Operaation alkuperäisenä tarkoituksena oli Luukkasen (1.8.2000) mielestä poistaa kuvernööreiltä liittoneuvoston jäsenyys ja riistää heiltä oikeudellinen koskemattomuus. Putinin ensimmäisenä askeleena oli maan jakaminen seitsemään alueeseen ja uusien kenraalikuvernöörien nimittäminen. Luukkasen mukaan Putinin suora linja kuvernöörejä vastaan ei kuitenkaan ollut mahdollinen. Venäjän federaatio on laaja maa ja sen hallitseminen on aiheuttanut vaikeuksia niinkin suoraviivaisille hallitsijoille kuin Stalin ja Nikolai I. Luukkasen mielestä kuvernöörit ovatkin korvaamattomia, koska heillä on hallintokokemusta omilta alueiltaan. Toiseksi uudistamisen perusedellytyksenä on aina oikea-aikaisuus ja järjestelmällisyys. Vaikka Putinin asema olikin vahva, hän ei voinut toimia kaikkialla. Putin tekikin kompromissin alueiden kanssa. Kuvernöörit eivät enää voineet jatkossa olla liittoneuvoston jäseniä, mutta he saivat oikeuden nimittää edustajansa liittoneuvostoon. Toisaalta Moskova voi erottaa rikoksiin syyllistyneitä johtajia.⁴³⁵

Kuvernöörien muodollinen asema on muutoinkin heikentynyt presidentti Putinin astuttua valtaan. Esimerkiksi alueiden erikoismiliisijoukot ja hallinto-oikeudet siirrettiin kuvernöörien alaisuudesta keskusvallan alaisuuteen. Lisäksi federaation presidentillä on oikeus hajottaa alueparlamentti. Myös alueiden taloudellinen itsemääräämisoikeus supistui presidentin kesällä 2000 hyväksymän verokoodeksin toisen osan myötä.⁴³⁶ Liuhto kritisoi keskittämistä. Liuhdon (15.1.2001) mukaan aluehallinnon ongelmat eivät ratkea valvonnan lisäämisellä, vaan toimivalla aluepolitiikalla. Ilman alueiden luonnolliseen

⁴³² Susiluoto 2000, 138.

⁴³³ Ks. SPT: Whitmore: 28.7. – 3.8.1997. Kremlin Uses President's Men To Cut Region's Powers.

⁴³⁴ ES: Lehtonen 9.7.2000, 17.

⁴³⁵ ES: Luukkanen 1.8.2000, 2.

⁴³⁶ Idäntalouksien viikko 32/2000.

kilpailukykyyn pohjautuvaa talousajattelua Putinin käynnistämä yhtenäistämislinja jotta Liuhdon mielestä ennemmin tai myöhemmin umpikujaan.⁴³⁷

St. Petersburg Times, huhtikuu 2000:

*"As a Soviet-style politician, Yakovlev understands that if he loses [his place in] the nomenklatura, it spells death for him," Kiselman, a political analyst from the Sociology Department of the Russian Academy of Sciences, said.*⁴³⁸

Asema virka-asteikossa ei vielä välttämättä Venäjän oloissa takaa normaalia toimivaltaa myöskään kuvernööreille. Venäjällä silmiinpistävä piirre on "oman miehen suosiminen", mikä näkyi jo presidentin apparaatin toiminnassa. Käytännössä tämä on tarkoittanut sitä, että federaation presidentin kanssa hyvissä väleissä oleva kuvernööri on saanut alueensa asiat paremmin esille. Kuvio etenee hallinnon portaalta toiselle. Hyvät henkilösuhteet oikeisiin ihmisiin ovat tärkeitä.

Etelä-Saimaa, toukokuu 1997:

*Ei ole yllätys, jos Smolnan ministerit luonnehtivat uuden kuvernöörin Vladimir Jakovlevin ensimmäistä vuotta melko onnistuneeksi verrattuna Anatoli Sobotšakin kauteen. Onnistumiseen vaikuttavat paljon psykologiset syyt: Sobotšakilla ei ollut normaaleja suhteita Moskovaan eikä hän pystynyt saamaan rahaa Pietarin kipeisiin tarpeisiin. Jakovlev on luonut hyvät suhteet ja hän on pystynyt luomaan toimivan yhteistyön myös valtakunnan duumassa istuvien 20 pietarilaisen kansanedustajan kanssa, rahaministeri Tsarikovski kertoo. Venäjällä henkilösuhteet ovat vieläkin erittäin tärkeitä ja jos Kremlissä ei jostakin aluejohtajasta pidetä, hän ei saa rahaa ja investointeja alueelleen, Jurkov sanoo.*⁴³⁹

Susiluoto 2000:

Syksyllä 1999 Vladimir Jakolev teki poliittisen virhesiirron. Hän asettui kannattamaan Moskovan pormestari Lužkovin ja Tatarstanin johtaja Šaimijevin "Isänmaa – Koko Venäjä" –vaaliliittoa Putinia vastaan. Tämä ei jäänyt Putinilta huomaamatta. Kun Pietarin kuvernöörinvaalit olivat keväällä 2000, asettui Venäjän varapääministeri Valentina Matvijenko yllättäen ehdokkaaksi. Jakolev tunsu asemansa uhatuksi ja teki sen, minkä 90 % muistakin kuvernööreistä, käänsi kelkkansa ja liittyi tukemaan "Yhtenäisyys" –blokkia, siis Putinin takana olevaa puoluetta.

⁴³⁷ ES: Liuhto 15.1.2001, 2.

⁴³⁸ SPT: Kovalyev 11.4.2000 Yakovlev, Kremlin Compromise Mooted.

⁴³⁹ ES: Laaninen 28.5.1997.

Putin lensi yllättäen Pietariin, Matvijenko perui ehdokkuutensa ja Jakovlev valittiin uudestaan kuvernööriksi 73 %:n äänivyöryllä.⁴⁴⁰

Toisaalta tähän oman miehen suosimiseen liittyy riski. Omana miehenä toimivan poliitikon asema vallan huipulla on epävakaa. Jeltsinin vetäytyttyä tehtävästään federaation presidenttinä uudenvuodenaattona 1999 alkoi alueiden johtajien keskuudessa heti hyvien välien luominen virkaa tekevään ja uudeksi presidentiksi uumoiltuun Vladimir Putiniin.⁴⁴¹ Samaa viittaa Laanisen (21.4.2000) artikkelissa myös Leningradin alueen ensimmäinen varakuvernööri Vladimir Kirillov, joka myönsi, että Leningradin alueesta tuli entistä tärkeämpi, kun pietarilaissyntyinen Vladimir Putin valittiin presidentiksi⁴⁴².

Kuvernöörit ovat käyneet taistelua valta-asemastaan sekä keskusjohtoa että alueidensa lainsäädäntöelintä ja mahdollisesti myös paikallishallintoa vastaan. Pietarissa kuvernööri Jakovlevin ja lakiasäättävän kokouksen välit kiristyivät erityisesti kaupungin peruskirjan säätämisen jälkeen, mitä seurasi myös lakiasäättävän kokouksen puhemies erottaminen. Kun puhemies oli erotettu, kuvernööri kumosi veto-oikeudellaan lähes kaikki lakiasäättävän kokouksen säätämät lait lukuun ottamatta niitä lakeja, joita itse oli puoltanut. Jakovlev kumosi mm. lain, jolla kaupungin omistuksessa olevien televisiokanavan osakkeiden myynti olisi kielletty siihen saakka, kunnes kanavan yksityistämisestä olisi säädetty laki. Kumottuaan lain Jakovlev allekirjoitti asetuksen, jonka mukaan 49 prosenttia aseman osakkeista myytiin kolmelle paikalliselle pankille. Jakovlev kumosi myös lait, joiden mukaan kaupungin liikeyritysten johtajat valittaisiin kilpailullisin perustein ja kaupungin virkoja uudistettaisiin. Lakiasäättävä kokous olisi voinut kumota kuvernöörin veton, mutta käytännössä 38 äänen saaminen veton kumoamiseksi osoitautui mahdottomaksi.⁴⁴³

Seuraavat esimerkit kuvaavat kuvernöörien vahvaa asemaa alueillaan etenkin suhteessa varsinaisiin lakiasäättäviin elimiin. Samalla ne tuovat esiin myös politiikan ja talouden rajojen hämärtyksen, hallinnon valvonnan kehittymättömyyden sekä henkilösuhteiden tärkeyden.

⁴⁴⁰ Susiluoto 2000, 252 – 253.

⁴⁴¹ Ks. mm. SPT: Shulyakovskaya 18.1.2000.

⁴⁴² ES: Laaninen 21.4.2000, 5.

⁴⁴³ Ks. SPT: Whitmore 16.6.1998 Political Feud Hurts St. Petersburg.

Karjalan Sanomat, tammikuu 1997:

Paikallisten lainsäädäntökokousten oikeudet on typistetty minimiin, sillä niitä säättävät paikalliset viranomaiset omien etujensa mukaisesti. Siksi valittu kuvernööri saa paikkakunnalla suuren vallan, jota rajoitetaan faktisesti vain ylhäältä päin.⁴⁴⁴

Tapaus Sobotšak

Moskovan ensimmäisenä pormestarina lyhyen aikaa toiminut professori Gavriil Popov on todennut, että jokaista johtotehtävissä ollutta vastaan voidaan tarvittaessa ryhtyä käräjäoimään, niin tulkinnanvaraisia ovat Venäjän pykälät. Kuorsalon mukaan tähän asti (1999) lähinnä vain Kremlin epäsuosioon pudonneita on yritetty vetää vastuuseen. Pietarissa tutkimuksen kohteeksi joutui Pietarin entinen pormestari Anatoli Sobotšak, jota syytettiin asuntojen jakamisesta lähipiirilleen siten, että kaupungin menetykset olivat noin kymmenen miljoonaa markkaa.⁴⁴⁵

Korruptioepäilyjen alkuunpanijana uskottiin olleen Sobotšakin vastustajana 1996 kuvernöörinvaaleissa olleen Vladimir Jakolevin, joka toimi aiemmin Sobotšakin avustajana. Sobotšak itse väitti, että Jakolev oli mukana järjestelemässä kiinteistökauppoja ja että häneen kohdistetut epäilyt olivat osa vaalitaistelua. Jakolev voitti Sobotšakin kuvernöörinvaaleissa. Lokakuussa 1997 Sobotšakia kuulusteltiin korruptioepäilyjen takia, mutta kuulustelut keskeytettiin Sobotšakin jouduttua sairaalahoitoon sydänvaivojen vuoksi. Lehtitietojen mukaan syyttäjä kielsi Sobotšakia poistumasta Pietarista. Sobotšak kieltäytyi kuitenkin sairaalahoidosta Venäjällä ja matkusti huomiota herättämättömästi Ranskaan sairaalahoitoon. Syyttäjävirston mukaan Sobotšak oli jutussa ainoastaan todistajana ja hänellä oli siten oikeus poistua maasta. Joulukuussa 1997 tuli julkisuuteen tieto, että Sobotšakin juttua tutkinut syyttäjä olisi erotettu virastaan juuri ennen kuin hän aikoi nostaa Sobotšakia vastaan syytteen. Syyttäjävirsto kiisti väitteen.⁴⁴⁶

Helmikuussa 1998 Sobotšak ilmoitti palaavansa Venäjälle ilmojen lämmitessä. Hän suunnitteli myös pyrkivänsä duumaan⁴⁴⁷. Syksyllä 1998 Sobotšakin entinen oppilas ja avustaja Vladimir Putin nimitettiin Venäjän turvallisuuspalvelun johtoon. Tämä herätti arveluja siitä, että Sobotšak mahdollisesti palaisi Venäjälle, koska hänellä oli nyt "oma mies" johtavassa virassa. Toisaalta taas uskottiin, että Putinin asema ei olisi niin vahva, että hän pystyisi suojelemaan Sobotšakia.⁴⁴⁸ Syyskuussa Sobotšakia vastaan nostettiin syyte korruptiosta. Hän oli tällöin yhä Ranskassa.⁴⁴⁹ Tammikuussa 1999 Sobotšak ilmoitti, että hän palaa Venäjälle, kun hänen

⁴⁴⁴ KS: Holodkovski 7.1.1997, 2.

⁴⁴⁵ Ks. Kuorsalo 1999b, 127–128.

⁴⁴⁶ SPT: Badkhen & Whitmore 6. – 12.10.1997 Sobchak Falls Ill At Interrogation; Badkhen 6. – 12.10.1997 Sobchak Supporters Speak Out; 17. – 23.11.1997 Sobchak Flies to Paris for Operation; 22. – 28.12.1997 Prosecutor Denies Sobchak Case Killed.

⁴⁴⁷ SPT: The Ex-Mayor, His Wife and Delusions of Power 16. – 22.2.1998.

⁴⁴⁸ SPT: Badkhen 18.8.1998 Putin Can't Ensure Sobchak's Safety.

⁴⁴⁹ SPT: Whitmore 15.9.1998 Sobchak Charged in Corruption Case.

vapauttaan ja henkeään ei uhata⁴⁵⁰. Sobtšak palasi Venäjälle heinäkuussa 1999 ja ilmoitti, ettei hänellä ole "mitään vastattavaa eikä mitään pelättävää". Nimettömänä lainatun tuomioistuimen edustajan mukaan Sobtšak sai takuun henkilökohtaisesta koskemattomuudesta yleisen syyttäjän toimistosta.⁴⁵¹ Sobtšak oli ehdolla duuman vaaleissa joulukuussa 1999, mutta ei tullut valituksi. Hän kuoli helmikuussa 2000.

Tapaus Kravtsov

Sanomalehti Tšas Pik julkaisi maaliskuussa 1996 artikkelin, jossa se syytti Pietarin lakiasäätävän kokouksen puheenjohtaja Juri Kravtsovia 350 miljoonan ruplan (noin 70 000 dollaria) käyttämisestä kaupungin varoista Kravtsovin asunnon korjauksiin. Kravtsovin mukaan korjaukset kuuluivat vuokranantajan vastuulle eli kaupungille. Pietarin lainsäädäntökokouksen puheenjohtajana Kravtsov edusti Pietaria liittoneuvostossa. Liittoneuvoston edustajalla oli tällöin juridinen koskemattomuus eikä Kravtsovia näin ollen voitu asettaa syytteeseen. Yleisen syyttäjän virasto pyysi liittoneuvostoa poistamaan Kravtsovin koskemattomuuden, mutta pyyntöön ei suostuttu. Helmikuussa 1997 lakiasäätävä kokous yritti erottaa Kravtsovin, mutta tapauksen ottamista asialistalle kannatti ainoastaan 16 valtuutettua tarvittavan 26:n sijasta⁴⁵². Toukokuussa 1997 valtakunnan duuma esitti yleisen syyttäjän virastolle, että tämä aloittaisi uudelleen oikeustoimet Kravtsovia vastaan. Lisäksi duuma pyysi lainsäädäntökokousta erottamaan puheenjohtajansa ja liittoneuvostoa poistamaan Kravtsovin koskemattomuussuojan. Pyyntöihin ei suostuttu.⁴⁵³

Tammikuussa 1998 varojen väärinkäyttöasia käsiteltiin oikeudessa toisen osapuolen osalta ja oikeuden päätöksen mukaan väärinkäyttöä ei ollut tapahtunut.⁴⁵⁴ Helmikuussa 1998 lakiasäätävän kokouksen kommunistit ehdottivat Kravtsovin erottamista. Syyksi nämä ilmoittivat epäilyt siitä, että Kravtsov olisi käyttänyt väärin budjettivaroja, mutta aloitteen tekijät eivät pystyneet tarkemmin määrittelemään väärinkäytöstä. Koska Kravtsovin ja kuvernöörin välit olivat olleet huonot kaupungin peruskirjan hyväksymisestä lähtien, epäiltiin kuvernöörin olevan erottamisasian takana. Tämä sai myös ne, jotka yleensä puolsivat kuvernöörin kantaa, vastustamaan Kravtsovin erottamista. Erottamisasian käsittelyä päätettiin lykätä, kunnes olisi selvitetty, onko mahdollista varojen väärinkäyttöä tapahtunut. Väärinkäytöksiä ei ilmennyt. Asiasta päätettiin äänestää, mutta Kravtsovin kannattajat eivät palanneet kokoustilaan, jolloin kokous ei enää ollut päätösvaltainen eikä äänestystä voitu järjestää.⁴⁵⁵

Samaan aikaan epäilyt kuvernööri Jakolevin osuudesta asiassa lisääntyivät ja monet valtuutetuista kertoivat joutuneensa kaupunginhallinnon painostuksen kohteeksi. Kuvernöörin kannatus lakiasäätävässä kokouksessa putosi. Kun erottaminen oli kolmatta kertaa asialistalla, päätettiin äänes-

⁴⁵⁰ SPT: Badkhen 19.1.1999 Sobchak Ready To Return to Russia.

⁴⁵¹ SPT: Whitmore 20.7.1999 Sobchak Saga Case Study in Juridical Failure.

⁴⁵² SPT: Whitmore 22. – 29.2.1997 Deputies Try To Strip Speaker of His Chair.

⁴⁵³ SPT: Whitmore 5. – 11.5.1997 Kravtsov Charges False, Say Assembly Reformers.

⁴⁵⁴ SPT: Whitmore 26.1. – 1.2.1998 Kravtsov Cleared of Bribery Allegations.

⁴⁵⁵ SPT: Whitmore 9. – 15.2.1998 Attempt To Dump Speaker Falls Flat; 16. – 22.2.1998 Legislative Stalemate In Fight for Charter.

tystä siirtää. Kun asiaa käsiteltiin neljännen kerran, ei kokous taaskaan ollut päätösvaltainen, mutta siitä huolimatta asiasta äänestettiin. Niukka enemmistö valtuutetuista (26 valtuutettua 50:stä) kannatti Kravtsovin erottamista. Kravtsov oli aiemmin ilmoittanut eroavansa, jos yksinkertainen enemmistö valtuutetuista kannattaa eroa. Äänestyksen jälkeen hän kuitenkin ilmoitti harkitsevansa eroa, koska hän epäili äänestyksessä käytetyn vilpillisiä keinoja.⁴⁵⁶

Viikon kuluttua äänestyksestä Kravtsov ilmoitti, ettei hän eroa. Myös Venäjän hallitus ilmaisi kiistasta huolensa ja ilmoitti, että se lähettää oman välittäjänsä sovitteluun kiistaa puhemiehen ja kuvernöörin välillä. Kuvernööri Jakovlev vastasi, että Kravtsovin erottaminen on yksistään lakiasäättävän kokouksen asia eikä hänellä ole osuutta asiaan. Kun erottamisesta oli yritetty äänestää jo kahdeksan kertaa ja kun millään kerralla kokous ei ollut päätösvaltainen, ehdotettiin kiistan ratkaisemiseksi lakiasäättävän kokouksen erityisistuntoa, jossa säädettäisiin laki puhemiehen erottamisesta. Peruskirjan mukaan puhemiehen voi erottaa ainoastaan perusteilla, jotka on säädetty joko federaation laissa tai laissa, joka perustuu lakiasäättävän kokouksen enemmistön päätökseen. Kyseinen laki säädettiin ja sen mukaan erotetun puhemiehen tilalle ei enää valita uutta puhemiestä, jos lakiasäättävän kokouksen kautta on jäljellä vähemmän kuin yhdeksän kuukautta, vaan puhemiehen tehtäviä hoitaa erottamisesta eteenpäin varapuhemies. Kravtsov erotettiin tehtävästään äänin 29-2.⁴⁵⁷

Kravtsovin erottamista vaatineet eivät kuitenkaan olleet tyytyväisiä lakiin. Heillä olisi ollut oma ehdokas erotetun puhemiehen tilalle ja he ryhtyivätkin ajamaan puhemiehen tehtävää hoitavan Sergei Mironovin erottamista. Kravtsovin kannattajat taas väittivät, että puhemiehen erottamista koskeva laki on ristiriidassa Venäjän perustuslain 19 artiklan kanssa, jonka mukaan kansalaiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Koska erottamislaisissa oli erikoismenettely nimenomaan Kravtsovin osalle, katsottiin, että se loukkaa yhdenvertaisuusperiaatetta. Lisäksi lain allekirjoitti varakuvernööri, vaikka sen oli pitänyt allekirjoittaa kuvernööri. Asia vietiin oikeuteen. Pietarin raastuvanoikeuden mukaan Kravtsovin erottaminen oli laillinen. Kaikki puhemiehen oikeudet - lukuun ottamatta oikeutta edustaa ylähuoneessa - siirtyivät erottamisen jälkeen virkaatekevälle puhemiehelle ja uusi puhemies voitiin valita jo ennen vaaleja. Päätöksen kuultuaan Kravtsovin kannattajat epäilivät, että kaupunginhallinto on vaikuttanut oikeuden päätökseen. Päätöksestä valitettiin korkeimpaan oikeuteen. Kiista jatkui edelleen siten, että kuvernööri käytti veto-oikeuttaan kaikkiin paitsi itse esittelemiinsä lakeihin. Lakiasäättävässä kokouksessa kuvernöörin kannattajat pyrkivät tekemään muutoksia peruskirjaan, jolloin aikaa ei jäänyt enää tavanomaiseen lainsäädäntötyöhön. Tämän seurauksena lainsäädäntökokous sai aikaiseksi vain muutamia lakeja.⁴⁵⁸

⁴⁵⁶ SPT: Whitmore 16. – 22.2.1998 Support for Yakovlev Waning in Assembly; 23.2. – 1.3.1998 City Hall Accused of Using Bribery; 2. – 8.3.1998 Mud, Bomb Hoax Plague Legislature.

⁴⁵⁷ SPT: Whitmore 2. – 8.3.1998 It's Official: City Charter Approved by High Court; 9. – 15.3.1998 Kremlin to Smolny: Solve Political Crisis; 16. – 22.3.1998 Smolny to Kremlin: What Local Crisis?; 30.3. – 5.4.1998 Kravtsov To Stay, Sure Vote Was a Fraud; 6. – 12.4.1998 Legislators in Wonderland, Legislature Stays in Limbo; 6. – 12.4.1998 Speaker Voted Out – but Hangs On.

⁴⁵⁸ SPT: Whitmore 6. – 12.4.1998 Speaker Voted Out – but Hangs On; 13. – 19.4.1998 Speaker's Successor Facing Same Fate; 15.5.1998 Municipal Court Rules Against Kravtsov; 16.6.1998 Political Feud Hurts St. Petersburg.

6.4.4 Lainsäädäntövalta

Virallisia instituutioita eli lakeja ja asetuksia voidaan pitää institutionaalisen teorian keskeisinä elementteinä. Näin ollen niiden mukaan ottaminen tähän tutkimukseen on jo siltäkin osin perusteltua. Jos ajatellaan aineiston järjestämistä teemojen ympärille, huomataan, että lainsäädäntö muodostaa myös aineistossa keskeisen teeman. Karjalan Sanomien artikkeleissa käsiteltiin enemmänkin lainsäädäntöä organisaatioiden toiminnan kautta, kun taas St. Petersburg Timesin artikkeleissa tuotiin esille myös aikaansaatuja instituutioita.

Oikeusjärjestelmä voidaan pitää monimutkaisena kokonaisuutena, joka koostuu yleisistä oikeusperiaatteista, kirjoitetuista säännöistä, niiden tulkinnasta ja siitä, miten ne vaikuttavat todelliseen käyttäytymiseen. Oikeusjärjestelmän muutokselle on ominaista se, että oikeusjärjestelmän eri osat ovat muutoksen eri vaiheissa; tämän vuoksi muutoksen hahmottaminen on vaikeaa.⁴⁵⁹

Kun tarkastellaan Neuvostoliiton oikeusjärjestelmän historiaa, huomataan, että oikeuskäsitys tuli ylhäältä päin annettuna. Zdravomyslovan (1996) mukaan totalitäärisen järjestelmän vallitessa kansalaisille vakuutettiin, että ihmisoikeudet säätää valtio - että valtio toimii näiden oikeuksien luojana. Tällä väittämällä valtio asettui oikeuksien yläpuolelle. Kun yhteiskuntaa 1950-luvun lopulla demokratisoitiin ja totalitaarisen järjestelmän ääri-ilmiöitä karsittiin, järjestelmä pysyi silti luonteeltaan autoritaarisena ja byrokraattisena. Yhteiskunnan normiston luominen jäi Zdravomyslovan mukaan byrokraatiakoneiston etuoikeudeksi. Menneiden vuosikymmenien hallitsemismuoto sai perestroikan aikana nimen ”komentojärjestelmä” (administrativno-komandnaja). Komentojärjestelmän oloissa laillisuusvaatimukset muuttuivat vaatimuksiksi lainkuuliaisuudesta. 1960-luvulla vakiintui ”sosialistisen laillisuusvaltion” konseptio, joka tarkoitti sellaista lakiin perustuvaa vallankäytön organisoimista ja toimintaa, joka pitäytyi tiukasti ja muodollisesti laillisuudessa piittaamatta mitään lain sisällöstä.⁴⁶⁰

⁴⁵⁹ Bäckman 1997, 45.

⁴⁶⁰ Zdravomyslova 1996, 20 - 21.

Karjalan Sanomat, maaliskuu 1999:

Täytyy vain ihmetellä Venäjän lakien mutkikkuutta. Osakkaiden omaisuutta myydään polkuhintaan, eikä siitä ole mitään valittamista, kun taas kaksi viikkoa työtä ilman lisenssiä voi helposti saattaa vankilaan.⁴⁶¹

Venäjän federaation lainsäädännön keskeisiä ongelmia 1990-luvulla olivat keskeneräisyys, muutos ja kommunistisen järjestelmän painolasti. Seuraavassa esitellään keskushallinnon ja alueiden lainsäädäntöelimiä lukuun ottamatta presidentin lainsäädäntövaltaa, jota käsiteltiin presidenttiä koskevassa luvussa. Federaation lainsäädäntövalta ei juurikaan saanut palstatilaa tutkimuksessa käytetyissä venäläisissä sanomalehdissä, joten kyseinen luku perustuu pääosin aikaisempaan tutkimukseen. Sitä on kuitenkin hyvä esitellä, jotta saataisiin selkeämpi kuva siitä, miten lainsäädännön muut osat sijoittuvat kokonaisuuteen. Alueiden lainsäädäntövalta, etenkin Pietarin lakiasäätäväkokous, oli keskeinen artikkelien aihe. Siten kyseinen luku perustuu sekä aikaisempaan tutkimustietoon että pitkälti sanomalehtien välittämiin esimerkkeihin samoin kuin luku "Lainsäädäntö". Lainsäädäntöä voidaan pitää institutionaalisessa viitekehyksessä merkittävänä osana, koska se muodostaa keskeisen virallisten instituutioiden joukon. Tämän takia pyrkimyksenä on ollutkin esitellä sekä lainsäädäntöelimiä että lainsäädäntöä ja sen asemaa.

Federaation lainsäädäntövalta

Venäjän federaation lainsäädännöstä korkein päättävä elin on kaksikamarinen liittokokous. Liittokokous muodostuu liittoneuvostosta, jossa on kaksi edustajaa jokaiselta 89 alueelta eli 178 edustajaa sekä valtion duumasta, jossa on 450 jäsentä. Duuman jäsenet valitaan vaalipiireittäin siten, että puolet valitaan enemmistövaaleilla ja puolet suhteellisilla vaalitivalla. Duuma valitaan neljäksi vuodeksi kerrallaan.⁴⁶²

Kunelius (1998) toteaa, että presidenttivaltaisuutta korostava perustuslaki rajasi duuman toimivaltuudet valvoa ja kontrolloida muita valtiovallan elimiä minimiin. Duumalla ei ole juuri ollut mahdollisuutta vaikuttaa hallituksen kokoonpanoon ja lainsäädäntöprosessiin. Sen jälkeen on vielä kaksi veto-oikeutta käyttävää tahoa (liittoneuvosto ja presidentti)⁴⁶³. Myös parlamentin kaksikamarisuus ja kamarien erilliset toimivaltuudet

⁴⁶¹ KS: Käbeleva 13.3.1999, 2.

⁴⁶² Venäjäkiriä 1998, 54 ja Venäjän federaation perustuslain artikkelit 95 – 96.

⁴⁶³ Venäjän federaation perustuslaki artikkelit 105 – 107.

ovat estäneet lainsäädäntövaltaa muodostumasta liian voimakkaaksi vastakohtaksi presidentille ja hallitukselle.⁴⁶⁴

Liittoneuvoston tehtävänä on vahvistaa duuman hyväksymät lait. Sen kokoonpanoon kuuluivat vuoden 2000 alkuun saakka virkansa puolesta alueiden toimeenpanovallan johtajat (kuvernöörit ja presidentit) ja lainsäädäntövallan johtajat. Liittoneuvoston kokoonpanon katsottiin mahdollistavan kaikkien federatiivisten lakien tarkastelun alueellisista lähtökohdista käsin. Tällä ihanteella oli Kuneliuksen mukaan kuitenkin kääntöpuolensa, sillä alueiden toimeenpano- ja lainsäädäntövallan johtajat eivät ehtineet kunolla perehtyä hyväksyttäviin lakeihin. Liittoneuvoston jäseniä ei myöskään oltu valittu nimenomaisesti tähän tehtävään, vaan alueensa johtotehtäviin.⁴⁶⁵

Presidentti Putinin aloitteesta liittoneuvoston kokoonpanoa muutettiin. Presidentin 5.8.2000 hyväksymän lain mukaan kullakin Venäjän 89 hallintoalueella on liittoneuvostossa kaksi pysyvää edustajaa. Toisen edustajan valitsee alueparlamentti ja toisen määrää alueen toimeenpanovallan johtaja. Koko liittoneuvoston oli oltava uuden lain mukainen 1.1.2002 mennessä.⁴⁶⁶

Alueiden lainsäädäntövalta

Vuoden 1992 federaatiosopimuksen mukaan oikeus omaan lainsäädäntöön oli ainoastaan tasavalloilla, perustuslain mukaan tämä oikeus tuli koskemaan kaikkia alueita. Alueiden lait ja muut oikeusnormit eivät saa olla ristiriidassa federatiivisten lakien kanssa. Keskusvallan ja alueiden yhteiseen päätösvaltaan kuuluvista asioista säädetään federatiivisin laein ja niiden kanssa sopusoinnussa olevien aluetason laein ja normein. Yhteiseen päätösvaltaan kuuluvissa asioissa täsmennettiin vielä, että federatiivisen lain ja aluetason lain ollessa ristiriidassa noudatetaan federatiivista lakia. Alueiden yksinomaiseen päätösvaltaan liittyvien lakien ollessa ristiriidassa federaation lakien kanssa, noudatetaan aluetason lakeja. Kuneliuksen mukaan merkittävin puutteellisuus on se, ettei keskusvallan ja alueiden toimivaltuuksia rajata mitenkään koskien niiden yhteistä päätösvaltaa.⁴⁶⁷

Alueiden lainsäädännölliset elimet olivat 1990-luvulla federatiivisia ahkerampia ja säätivät suuren määrän lakeja, jotka Kuneliuksen mukaan usein osoittautuivat juridiselta tasoltaan heikoiksi sekä federatiivisen lainsäädännön kanssa ristiriitaisiksi. Sekaannusten

⁴⁶⁴ SL: Kunelius 1998.

⁴⁶⁵ SL: Kunelius 1998.

⁴⁶⁶ Idäntalouksien viikko 32/2000.

⁴⁶⁷ SL: Kunelius 1998 ja Venäjän federaation perustuslain artikla 76.

keskeisenä syynä oli keskusvallan ja alueiden yhteistä päätösvaltaa koskeva epäselvyys. Keskusvallalla ei ollut myöskään käytössään minkäänlaista ennakkovalvontaa koskien alueiden lainsäädännön perustuslain- ja federatiivisten lakien vastaisuutta. Tässä suhteessa ainut ratkaisumekanismi oli valittaminen perustuslakituomioistuimeen.⁴⁶⁸

Alueiden lainsäädäntöelimien toimintaan vaikutti paljon Venäjän hallintokeskeinen perinne. Esimerkiksi entinen Pietarin pääkonsuli Osmo Lipponen toteaa Salovaaran (27.9.2000) artikkelissa, että Pietarin johdon ja vaaleilla valitun duuman (lakiasäättävän kokouksen) välillä käytiin 1990-luvulla loputonta taistelua. Duuma teki työtä vastassaan suunnaton virkamieskunta ja byrokratia, Lipponen luonnehtii.⁴⁶⁹ Vaikka lakiasäättävä kokous saikin säädettyä lakeja, kieltäytyi Pietarin kuvernööri usein allekirjoittamasta niitä. Samanlaista vastakkainasettelua ilmeni myös paikallistasolla. Esimerkiksi Viipurin kaupunginhallinto ja valtuusto olivat pitkään napit vastakkain.⁴⁷⁰

Lakiasäättävän kokouksen voimaa etenkin Pietarissa heikensivät myös sen sisäiset ristiriidat. Tästä on käytännön esimerkkinä vuoden 2000 kuvernöörinvaaleista päättäminen. Päätösten voimaansaattaminen vaatii yleensä kolme käsittelyä. Päätöksenteon edellytyksenä on kuitenkin, että kaksi kolmasosaa valtuutetuista osallistuu kokoukseen, mikä käytännössä tarkoittaa 34 valtuutetun läsnäoloa. Mikäli enemmistö valtuutetuista kannattaa ehdotusta, mutta vähintään 17 valtuutettua vastustaa ehdotusta, jättäytyvät vastustajat yleensä pois kokouksesta jättäen sen näin ilman päätösvaltaa. Tästä samasta kahtiajaosta johtuen joulukuussa 1998 valittu Pietarin lainsäädäntökokous onnistui valitsemaan itselleen puhemiehen vasta kesäkuussa 2000.⁴⁷¹

Tapaus: Pietarin kuvernöörinvaalit 2000

Kaupungin peruskirjan mukaan vuoden 1996 jälkeen seuraavat kuvernöörinvaalit tuli järjestää huhtikuussa 2000. Kuvernööri Jakolevin kannattajat esittivät syyskuussa 1999 vaalien siirtämistä duuman vaalien yhteyteen, jotka oli määrä järjestää 19.11.1999. Kuvernööri kannatti siirtoa sillä perusteella, että kaupunkilaisilta säästyisi rahaa sekä aikaa, kun kahdet vaalit järjestettäisiin samanaikaisesti. Jakolevin vastustajat taas olivat sitä mieltä, että siirron tarkoituksena olisi parantaa Jakolevin mahdollisuuksia uudelleenvalintaan, kun vastustajille jäisi vähemmän aikaa valmistautua vaaleihin. Kuvernööriä vastustava Jabloko-puolue ehdotti, että vaalit siirrettäisiin kesäkuussa 2000 pidettävien presidentinvaalien

⁴⁶⁸ SL: Kunelius 1998.

⁴⁶⁹ ES: Salovaara 27.9.1998, 17. Ks. myös Hedenskog 2002, 297.

⁴⁷⁰ Ks. ES: Laaninen 21.4.2000, 14.

⁴⁷¹ SPT: Kovalyev 9.6.2000 Lawmakers Break the Deadlock on Speaker.

yhteyteen. Sekä presidentin- että kuvernöörinvaaleissa on kaksi kierrosta toisin kuin duumavaaleissa. Tämä ehdotus ei kuitenkaan saanut kannatusta. Joidenkin tiedotusvälineiden mukaan kaupunginhallinto tarjosi valtuutetuille huomattavia palkkioita, jotta ehdotus vaalien siirtämisestä duuman vaalien yhteyteen saataisiin toteutetuksi.⁴⁷²

Ehdotuksen läpivienti vaati vähintään 34 valtuutetun läsnäolon kokouksessa, jolloin yksinkertainen enemmistö voisi päättää asiasta. Ehdotuksen vastustajilla oli kuitenkin 19 paikkaa. Vastustajien boikotoidessa kokouksia kokous ei ollut siis päätösvaltainen. Tällä tavoin ehdotus siirrosta oli torjuttu lakiasäätävässä kokouksessa jo kahdeksan kertaa. Myös keskiviikkona 8.10.1999, jolloin oli enää kaksi päivää aikaa saada laki siirrosta voimaan, vastustajat boikotoivat kokousta. Virkaatekevän puheenjohtajan poistuttua paikalta Jakolevia kannattava valtuutettu Vladimir Golman ryhtyi yllättäen johtamaan puhetta vedoten asemaansa vanhimpana valtuutettuna ja julisti kokouksen päätösvaltaiseksi, vaikka paikalla oli vain 32 valtuutettua tarvittavan 34 sijasta. Vaalipäivän siirrosta äänestettiin ja esitys hyväksyttiin. Ehdotus oli näin läpäissyt ensimmäisen käsittelyn. Kuvernöörin mukaan äänestys oli lainmukainen. Perustuskirjatuomioistuimessa olisi voitu päättää, oliko lakia rikottu. Tuomioistuinta ei ollut kuitenkaan saatu muodostettua kuvernöörin ja lakiasäätävän kokouksen erimielisyyksien takia. Lakiasäätävä kokous halusi nimittää suurimman osan tuomioistuimen jäsenistä, mikä taas ei sopinut kuvernöörille. Torstaina 9.10. kiistan eri puolilla olevat valtuutetut sopivat kokoontumisesta sillä ehdolla, ettei vaaliasiaa otettaisi käsittelyyn. Asia otettiin kuitenkin esityslistalle ja toinen käsittely suoritettiin, vaikka kahdeksan siirtoa vastustavaa valtuutettua poistui kokouksesta.⁴⁷³

Ehdotuksen kolmas käsittely oli perjantaina 10.10.1999. Puoleenyöhön mennessä lakiasäätävän kokouksen oli hyväksyttävä ja kuvernöörin allekirjoitettava laki ja lisäksi se tuli julkaista kaupungin virallisessa sanomalehdessä. Ehdotuksen kannattajat muuttivat kolmannen käsittelyn päätösvaltaisuuden tarvittavan valtuutettumäärän 34:stä 26 valtuutettuun. Kokouksessa oli läsnä 26 Jakolevia kannattavaa valtuutettua. Käsittely tapahtui suljettujen ovien takana. Laki hyväksyttiin, jonka jälkeen kuvernööri allekirjoitti lain ja julkaisi sen saman päivän aikana. Tarkastuslautakunnan ja duuman edustajien mukaan valtuutetut rikkoivat lakia mm. käyttämällä poissaolleiden valtuutettujen vanhentuneita, mutta edelleen toimivia äänestyskortteja.⁴⁷⁴

Jabloko-puolue vei asian raastuvanoikeuteen, joka 15.11. päätti, että lakimuutoksen hyväksyminen oli tapahtunut lainmukaisesti⁴⁷⁵. Jabloko valitti asiasta edelleen korkeimpaan oikeuteen 22.11.⁴⁷⁶ Korkein oikeus päätti 11.12.1999, että vaalien siirrosta käyty äänestys ei ollut tapahtunut laillisesti ja siten kuvernöörin vaaleja ei voida järjestää duuman vaalien yhteydessä. Pietarin vaalilautakunta ilmoitti, että vaalien järjestämiseen oli ehditty käyttää jo 22 miljoonaa ruplaa (noin 830 000 dollaria). Kuver-

⁴⁷² SPT: Kovalyov 24.9.1999 Assembly Paralyzed by City Election Proposal.

⁴⁷³ SPT: Kovalyov 8.10.1999 Assembly Violence Over Early Elections.

⁴⁷⁴ SPT: Kovalyov 12.10.1999 Yakovlev Signs Law for Early Election.

⁴⁷⁵ SPT: Bekker 19.10.1999 Yakovlev Warns Voters of Information War; Kovalyov 16.11.1999 Judge: Vote Date Change Legal.

⁴⁷⁶ SPT: Kovalyov 26.11.1999 Supreme Court Will Hear Yabloko Appeal.

nööri Jakolevin mielestä oikeuden päätös oli poliittisesti väritynyt. Tätä epäilivät myös muut tahot, koska Venäjän tuomioistuinten epäillään kannattavan kulloinkin vallassa olevaa henkilöä ja korkeimman oikeuden kyseessä ollessa federaation presidenttiä. Jeltsin vastusti Isänmaa – Koko Venäjä –liittymää, jonka johtohahmoja kuvernööri Jakolev oli.⁴⁷⁷

Tammikuussa 2000 esitettiin, että kuvernöörinvaalit järjestettäisiin yhdessä presidentinvaalien kanssa 26.3.2000. Valtuutettu Igor Mihailov oli luvannut kannattaa ehdotusta ryhmäläisineen, jos hänet valittaisiin lakiasäättävän kokouksen puhemieheksi. 13.1.2000 ehdotus vaalipäivästä läpäisi ensimmäisen käsittelyn. Samassa kokouksessa äänestettiin puhemiehestä, jota ei kuitenkaan tälläkään kertaa onnistuttu valitsemaan.⁴⁷⁸ Tammikuun 15. päivä oli viimeinen mahdollinen tilaisuus siirtää kuvernöörinvaalit pidättäviksi 26.3. Koska Mironovia ei oltu valittu puhemieheksi, hän ryhmäläisineen jäi tulematta asiasta päättäviin kokouksiin ja näin esti kokouksen päätösvaltaisuuden. Jakolevia kannattavat valtuutetut ilmoittivat, että Mironov oli rikkonut sopimuksen.⁴⁷⁹ Tammikuun lopulla 2000 vaalipäiväksi hyväksyttiin suhteellisen yksimielisesti 14.5.2000.⁴⁸⁰

Vuonna 1994 valittu ja vuoteen 1998 toiminut Pietarin lakiasäättävä kokous onnistui kuitenkin säätämään muutamia erittäin merkittäviä lakeja. Näitä olivat kuvernöörin ja lakiasäättävän kokouksen vallanjakoa koskeva laki, paikallishallintolait, vaalilait ja Pietarin julkishallintoa koskeva lainsäädäntö. Samoin kokous tehosti kaupungin budjetin toteutumisen valvontaa. Lakiasäättävän kokouksen kannatus asukkaiden keskuudessa oli kuitenkin kesäkuussa 1998 järjestetyn mielipidekyselyn mukaan heikko. Kyselyn mukaan 51 % vastanneista oli tyytymättömiä lakiasäättävän kokouksen toimintaan ja 52 % sitä mieltä, ettei kokouksella ole kaupungissa lainkaan vaikutusvaltaa. Erään poliittisen asiantuntijan mielestä luvut olivat varsin kohtuullisia, kun ajatellaan kuinka keskeisellä sijalla toimeenpanovalta on Venäjällä aina ollut. Monet vastaajista eivät välttämättä edes tiedä, mitä lakiasäättävien elinten tehtäviin kuuluu.⁴⁸¹

Tapaus Pietarin peruskirjan hyväksyminen

Merkittävin Pietarin lakiasäättävän kokouksen saavutus oli kaupungin peruskirjan hyväksyminen tammikuussa 1998. Peruskirjan säätäminen osoitti, kuinka hidas prosessi lain säätäminen saattaa olla ja kuinka voimakkaaksi toimeenpanoelinten vastustus voi muodostua. Peruskirjan säätäminen oli ollut vireillä vuodesta 1995 lähtien. Vuoden 1993 vallankaappausyrityksen jälkeen paikallisparlamenttien (neuvostojen) valtaa vähennettiin huomattavasti. Silloisen Pietarin pormestarin Anatoli

⁴⁷⁷ SPT: Bekker 14.12.1999 Court: No Governor's Vote Dec. 19.

⁴⁷⁸ SPT: Kovalyov 14.1.2000 City Assembly Drags Its Feet Over Election Date.

⁴⁷⁹ SPT: Kovalyov 18.1.2000 Election Move Fail as Sparks Fly.

⁴⁸⁰ SPT: Kovalyov 1.2.2000 Gubernatorial Election Date Finally Fixed.

⁴⁸¹ SPT: Whitmore 10.11.1998 Lawmakers Can Boast a Productive 4 Years.

Sobts'akin antamalla asetuksella Pietarin lakiasäättävästä kokouksesta tehtiin osa-aikainen (lakiasäättävä kokous kokoontui ainoastaan keskiviikkoisin) ja valtuutettuja kehoitettiin pitämään virkaa tai työtä, jotta kosketus todelliseen elämään säilyisi, minkä monet kuitenkin näkivät vallankavennamisyrittämyksenä.

Maaliskuussa 1996 lakiasäättävä kokous vähensi kuvernöörin aseuksenantovaltaa. Tätä valtaa kavennettiin entisestään kaupungin peruskirjassa, jonka mukaan lakiasäättävästä kokouksesta tehtiin kokopäivätoiminen. Lisäksi valtuutettujen oikeutta pitää toista työtä rajoitettiin niin, että jatkossa ainoastaan akateemiset virat sallittiin. Peruskirjan mukaan kaupunkiin piti myös perustaa peruskirjatuomioistuin, jonka tehtävänä olisi ratkaista riita-asioita lainsäädäntö- ja toimeenpanoelinten välillä. Myös kaupunginsihteerin virka piti perustaa. Kaupunginsihteerin tehtäviin kuului peruskirjan mukaan viranomaisten välisen asiakirjavaihdon hoitaminen.⁴⁸²

Peruskirjan säätämisen yhteydessä tuli ilmi lainsäädäntökokouksen ja kuvernöörin välinen valtataistelu. Muutamit valtuutetut väittivät, että kaupunginhallinnon taholta oli yritetty painostaa heitä, etteivät he hyväksyisi peruskirjaa. Kuvernööri kieltäytyikin allekirjoittamasta peruskirjaa, vaati siihen huomattavia muutoksia ja vei peruskirjan laillisuuden ratkaistavaksi Pietarin raastuvanoikeuteen, joka varsin pikaisesti päättikin, ettei peruskirjaa ollut säädetty lainmukaisella tavalla eikä sitä näin ollen saanut allekirjoittaa eikä julkaista. Oikeuden pikainen päätös herätti epäilyjä siitä, että tuomioistuin toimi kuvernöörin hyväksi. Valtuutetut päättivät kuitenkin jättää oikeuden päätöksen huomioon ottamatta ja lakiasäättävän kokouksen puhemies Juri Kravtsov allekirjoitti peruskirjan ja se julkaistiin. Kuvernööri Jakovlev sanoi allekirjoittavansa peruskirjan, kun raastuvanoikeus on purkanut kieltotuomionsa.⁴⁸³

Valtuusto valitti raastuvanoikeuden päätöksestä Venäjän korkeimpaan oikeuteen, joka julisti peruskirjan lailliseksi. Tämän jälkeen kuvernöörin lähipiiriin kuuluva asianajaja nosti peruskirjaa vastaan uuden haasteen raastuvanoikeudessa, sillä perusteella, että valtuutettu Štšerbakov äänesti peruskirjaa vastaan käyttäen omaa äänestyskorttiaan, mutta myös peruskirjan puolesta käyttäen valtuutettu Kramarevin äänestyskorttia. Kramarev puolestaan ilmoitti, että hän oli neuvonut Štšerbakovia äänestämään peruskirjaa vastaan. Sekä Kramarev että Štšerbakov saivat todistaa oikeudessa. Sitä vastoin valtuutettu Kovaljov, joka sanoi nähneensä, että Štšerbakov äänesti kahdesti vastaan, ei saanut todistaa. Raastuvanoikeus teki taas pikaisen päätöksen, jonka mukaan peruskirjan säätämässä oli rikottu lakia ja se on näin ollen laiton. Syyskuussa 1998 korkein oikeus kumosi raastuvanoikeuden päätöksen ja päätti, ettei tuomioon saa hakea muutosta. Lakiasäättävän kokouksen puhemies Kravtsov erotettiin huhtikuussa 1998, minkä monet näkivät olleen seurausta kuvernöörin ajojahtina peruskirjaa kannattaneen puhemiehen suuntaan.⁴⁸⁴

⁴⁸² SPT: Whitmore 19. – 25.1.1998. St. Petersburg Adopts Its 'Constitution'.

⁴⁸³ SPT: Whitmore 26.1. – 1.2.1998 Governor Angrily Fights To Kill Charter; 2. – 8.2.1998 Yakovlev Backs Down, Charter in Force; 2.- 8.2.1998 Governor, Assembly End Charter Feud.

⁴⁸⁴ SPT: Whitmore 2. – 8.3.1998 It's Official: City Charter Approved by High Court; 3.7.1998 City Factions Decry Governor's 'Totalitarian' Regime; 21.7.1998 Ruling Against Charter Sparks Cries of Court Bias; 22.9.1998 Supreme Court Rules City Charter Is Legal.

Lainsäädäntö

Karjalan Sanomat, heinäkuu 1999:

"On olemassa lait, mutta on olemassa myös elämä." Se oli Vjatšeslav Ušakovin ja paikallisten johtajien yhteinen mielipide.⁴⁸⁵

Edellä mainittiin lakien ristiriitaisuus eri hallinnontasojen välillä. Susiluoto esittää Turusen (25.3.2000) artikkelissa, että arviolta 7 000 paikallislakia ja –määräystä oli vuosituhannen loppupuolella ristiriidassa keskuksen määräysten kanssa⁴⁸⁶. Mustonen taas (1999) arvioi, että Venäjällä astui vuosittain voimaan keskimäärin 2 000 normatiivista aktia. Niistä 10 – 15 % oli ristiriidassa voimassa olevan kansainvälisen tai Venäjän federaation lainsäädännön kanssa.⁴⁸⁷ Toukokuussa 2000 nimitetty Luoteis-Venäjän kenraalikuvernööri Viktor Tšerkesov kiinnitti heti ensi töikseen huomiota alue- ja paikallislainsäädännön ristiriitaisuuteen federaation lakien kanssa. Karjalan tasavallassa tällaisia lakeja oli lakiasäättävän kokouksen puhemiehen mukaan noin 300. Pietarissa ristiriitaisia lakeja oli ainoastaan 19, mutta näiden joukkoon kuului kuvernöörin edustajan Aleksander Afanasjevin mukaan kaupungin peruskirja.⁴⁸⁸

St. Petersburg Times, lokakuu 2000:

"There are so many problems with the Charter, the devil himself couldn't make head or tail of it, " said Alexander Afanasiyev, spokesman of St. Petersburg Gov. Vladimir Yakovlev.⁴⁸⁹

Kansalaisten, yritysten ja muiden organisaatioiden kannalta ongelmalliseksi saattoi muodostua tilanne, jolloin esimerkiksi paikallishallinnon lakia jouduttiin muuttamaan ylemmän tason lain takia. Esimerkkinä voidaan mainita mm. investointien houkuttelemiseksi annetut verohelpotuslupaukset, joita alueet (mm. Leningradin alue, Novgorodin alue ja Pietari) antoivat yritykselle⁴⁹⁰, jotka aloittivat yritystoimintansa kyseisillä hallintoalueilla. Kyseessä oli alueen osuus federaation säätämistä voitto-, tie- ja omaisuusveroista. Vuosina 1999 ja 2000 yritysten voiton verotukseen ja verotuksen perus-

⁴⁸⁵ KS: Käbeleva 14.7.1999, 2.

⁴⁸⁶ ES: Turunen 25.3.2000, 15.

⁴⁸⁷ SL: Mustonen 1999.

⁴⁸⁸ Ks. SPT: Kovalyev 17.10.2000 Cherkesov Reveals Agenda to Regions.

⁴⁸⁹ SPT: Kovalyev 17.10.2000 Cherkesov Reveals Agenda to Regions.

teisiin tehdyt muutokset poistivat alueiden oikeudet verohelpotuksiin.⁴⁹¹ Monet verohelpotuksista oli kuitenkin myönnetty useaksi vuodeksi eteenpäin. Vuoden 2000 alussa ainakin yhdellä ulkomaalaisella yrityksellä, Leningradin alueella toimivalla International Paper Svetogorskillä, oli ongelmia veroviranomaisten kanssa näiden vaatiessa niiden verojen maksamista, jotka kuuluivat yrityksen verohelpotusten piiriin. Asia kuitenkin selvisi kuvernööri Valeri Serdjukovin puututtua asiaan.⁴⁹²

Seuraava St. Petersburg Timesin toimittajan lausunto kuvanneekin hyvin niitä tunteja, joita yllättävät lakimuutokset tai lakien soveltamisen muutokset saavat aikaan. Kyseinen mielipide on artikkelista, joka käsitteli lehdistöministeri Mihail Lesinin lausuntoa siitä, että kaikkien sanoma- ja aikakauslehtien täytyy hankkia asiaankuuluva lisenssi. Vuoden 1998 lisenssilaki määräsi, että julkaisutoiminta kuuluu lisensoinnin piiriin, mutta käytännössä lisensointia ei ollut aiemmin vaadittu, ainoastaan rekisteröityminen.

*The government has made a practice of taking advantage of legal ambiguities, which allow it to turn almost everyone into criminal by changing its own interpretation of the law, often retroactively. Business and individuals thus become dependent on the government's favorable attitude toward them to continue activities they had considered fully legal.*⁴⁹³

Rautavan ja Sutelan (2000) mukaan lainsäädäntö, ja varsinkin sen tulkinta ja toimeenpano oli niin sekavaa, ristiriitaista ja päivittäin muuttuvaa 1990-luvulla, että lienee ollut mahdotonta toimia ilman että tietäen ja tietämättään rikkoi erilaisia määräyksiä. Tämä taas altisti varsinkin yritykset viranomaisten mielivallalle. Kun jotakuta oli päätetty uhata rangaistuksella, sopiva peruste yleensä löytyi. Kehitystä kohti parempaa kuitenkin tapahtui: venäläiset yritykset ovat voineet viedä sopimusriitansa oikeuteen ja saada oikean ja toteutettavan tuomion. Ulkomainen yritys on myös voinut haastaa viranomaisen oikeuteen ja voittaa. Tämä oli Rautavan ja Sutelan mukaan edistystä, mutta heidän mielestään olisi ollut kaunistelua väittää että perustilanne oli muuttunut.⁴⁹⁴

⁴⁹⁰ Esim. Leningradin alueelle sijoittuneet länsimaiset yritykset Caterpillar, Ford Motor Co., Philip Morris ja International Paper. (Ks. SPT: Shevory 3.3.2000 Caterpillar Opens Oblast Machinery Facility).

⁴⁹¹ SPT: Antel & Vasutin 22.2.2000 Regional Tax Concessions Should Not Be Repealed.

⁴⁹² Ks. SPT: Shevory 7.3.2000 Regional Tax Breaks Threatened by State.

⁴⁹³ SPT: Zolotov 13.6.2000. Control of Media Gets Boost From License Law.

⁴⁹⁴ Rautava & Sutela 2000, 257.

Myös Kivinen (1998) kiinnittää huomiota lainsäädäntöön ja oikeuskulttuuriin yleensäkin. Kivinen toteaa, että uusia lakeja on helppo kirjoittaa ja kopioida länsimaisista lakikirjoista. Vaikeus on niiden toimeenpanossa, kun oikeudellinen kulttuuri on kauttaaltaan vinoutunutta ja kehittymätöntä. Venäjällä ei ollut olemassa lakimieskuntaa, jolla olisi ollut kokemusta esimerkiksi kauppaoikeuden vaatimuksista käytännössä. Kun samalla rikosoikeus joutui kohtaamaan kaikkialle ulottuvan ja globaalisesti toimivan järjestäytyneen rikollisuuden, varsinaiseen oikeusvaltioon oli vielä matkaa 1990-luvulla, Kivinen toteaa.⁴⁹⁵

6.4.5 Virkavalta

Tässä luvussa virkavallalla tarkoitetaan toimeenpanosta huolehtivia virkamiehiä, joita ei ole valittu vaaleilla. Siten tähän joukkoon eivät kuulu esimerkiksi alueiden johtajat ja federaation presidentti. Osittain virkavaltaa sivuttiin jo federaation presidenttiä koskevassa osuudessa, jossa käsiteltiin presidentin apparaattia, joten sitä ei enää oteta uudelleen esille. Luvun materiaali koostuu sekä aikaisemmasta tutkimuksesta että sanomalehtiartikkeleista. Venäläisten virkamiesten toiminta oli keskeisesti esillä erityisesti länsimaisessa uutisoinnissa, mutta myös venäläinen lehdistö löysi virkamiestensä toimista yhä uudelleen uutisoitavaa.

Salmisen ja Temmeksen (2000) mukaan reaalikommunismien hallinto oli alistettu valtaapitävien puolueelle, joka sai vähitellen yhä elitistisempiä piirteitä ja ulotti kontrollinsa kaikkialle kansalaisyhteiskuntaan ja hallintokäytäntöihin. Lait eivät sitoneet sitä, vaan koko yhteiskunta oli oikeusvaltion sijasta pikemminkin hallintovaltio, jossa puolue-eliitin kontrolloima hallinto saattoi toimia itseriittoisesti.⁴⁹⁶

Suurin osa vanhasta eliitistä turvasi paikkansa myös uudessa systeemissä.⁴⁹⁷ Vanhojen valtarakenteiden muuttaminen onkin Mennolan (1991) mukaan käytännössä vaikeaa. Mennola viittaa Machiavellin Ruhtinaaseen, jonka mukaan vanhan järjestelmän kannattajilla on aina vahva intressi puolustaa entisiä asemiaan. Hallintojärjestelmään uudistuksia esittävät ovat huomattavasti heikommassa asemassa kuin vanhaa systeemiä puolustavat. Osa ihmisistä vaihtaa puolta vasta nähtyään uudistajien pääse-

⁴⁹⁵ Kivinen 1998, 59–60.

⁴⁹⁶ Salminen & Temmes 2000, 17.

⁴⁹⁷ Ks. Sutela 1999, 14.

vän lopullisesti voitolle.⁴⁹⁸ Tämä ilmiö oli nähtävissä myös Venäjällä. Vaikka Neuvostoliitto hajosikin, hallinnon johtopaikoille jo valmiiksi olleet vakiinnuttivat asemansa myös uudessa systeemissä. Tällöin uudistukset, jotka olisivat voineet muuttaa vallitsevia asemia, koettiin uhkaaviksi ja todellinen muutos sosialismista kohti uutta systeemiä lähti liikkeelle hitaasti.

Ongelmaa lisäsi myös uusien koulutettujen virkamiesten vähyys. Mustonen (1999) toteaa, että virkamieslain säätämän pätevyyden sai vuosituhannen loppupuolella vuodessa noin 10 000 henkeä, kun koko valtiokoneisto olisi tarvinnut arviolta 1,2 – 1,5 miljoonaa koulutettua virkamiestä. Täten vain 5 % virkamiehistä (eräiden tutkijoiden mukaan 0,6 %) täytti vuosituhannen vaihteessa virkamieslain vaatimukset, keskushallinnon johtohenkilöistä vain 50 %. Jopa presidentin apparaatti kärsii ammattitaitoisten virkamiesten puutteesta.⁴⁹⁹

Karjalan Sanomat, maaliskuu 1999:

... Karjalassa on eri arvioiden mukaan viidestä kahdeksaan tuhatta virkailijaa. Heistä vain neljäsataa on saanut alan koulutuksen.

- Päätöksiä joudutaan tekemään usein pelkän kokemuksen ja intuition perusteella, Andrei Djomin totesi tapaamisen aikana.

Kysyntää koulutetuista virkamiehistä on Karjalassa riittävästi. Siitä huolimatta akatemiasta valmistuvat ovat huolissaan tulevasta työpaikasta. Ei ole mikään salaisuus, että hyvillä tuttavuuksilla on työpaikan saannissa usein enemmän merkitystä kuin hyvällä koulutuksella.⁵⁰⁰

Venäläiseen hallintoon liittyi 1990-luvulla– ja liittynee yhä - monia piirteitä, jotka olivat vieraita länsimaiselle hallintokulttuurille. Ensinnäkin toimivaltaisista viranomaisista saattoi olla vaikeata löytää. Esimerkiksi neuvoteltaessa Lappeenrannan ja Pietarin välisistä lentoyhteyksistä Finnairin liikennesuunnittelupäällikkö kertoi päätöksenteon vaikeutuneen ja viivästyneen sen takia, että toimivaltaista sopimuskumppania ei löytynyt:

- Asiat ovat polkeneet paikallaan, myöntää Laks ja kertoo, että viivästy- mistä on aiheuttanut sekin, ettei aina tiedä kenen kanssa Venäjän puo-

⁴⁹⁸ Mennola 1991, 117. Vrt. vallankumouksen epäjatkuvuus.

⁴⁹⁹ SL: Mustonen 1999.

⁵⁰⁰ KS: Kemppinen 24.3.1999, 2. Petroskoin kaupunginjohtaja Andrei Djominin ja Luoteisen valtion- hallintoakatemian Karjalan haaraosaston rehtori Nikolai Fomitšovin haastattelu.

*lella neuvotella pitäisi. Neuvotellaanko Moskovan kanssa vai neuvotellaanko Pietarin kanssa, siinä on ollut uusia kuvioita.*⁵⁰¹

Samaan ongelmaan törmäsivät myös muut toimijat:

*- Perusongelma Venäjällä on joka tasolla se, etteivät he helposti paljasta hallintorakenteitaan. Kaikki esiintyvät mielellään toimivaltaisina viranomaisina, totesi apulaiskomentaja Ilkka Laitinen Kaakkois-Suomen rajavartiostosta.*⁵⁰²

Ongelma ei ole koskenut ainoastaan ulkomaisia, vaan oli tuttu myös venäläisille. Tosin kyse oli tällöin enemmänkin vastuuviranomaisista kuin toimivallasta:

Karjalan Sanomat, syyskuu 1998:

*Tilanne näyttää toivottomalta: lapsiavustuksia ei makseta ja kaikkien tasojen johtajat jankuttavat samaa: rahaa ei ole... Kaupunkien johtajat viittaavat kuvernööreihin ja he puolestaan Moskovaan, mutta vakavien tarkastusten tuloksena selviää, että varat onkin käytetty toisiin tarkoituksiin. Jos sosiaaliministeri ei tiedä, paljonko varoja on tasavallan rahastossa väestön suojaamistarkoituksiin ja varainhoitoministeri lievästi sanoen vilpistelee median läsnäollessa, kannattaako ihmetellä köyhyytämme?! Tällaisen varojen käyttövalvonnan aikana rahaa ei koskaan riitä lapsille, vanhuksille ja budjetista rahoitettavien palkkoihin.*⁵⁰³

Karjalan Sanomat, kesäkuu 1998:

... Karjalan parlamentissa otetaan esille hallituksen uusi rakenne. Neuvottelussa tultiin johtopäätökseen, että emme tule toimeen ilman tasavallan hallituksen tasolla toimivia alaikäisten asiain komissiota ja naisten ongelmien neuvonantajaa. Kaikki eivät kannattaneet sitä.
- Asia ei ole kiinni virkaportaiden määrästä vaan rahasta sosiaaliohjelmien toteuttamiseen, sanoi eräs neuvottelun osanottaja.
*Budjettirahojen puute kyllästyttää kuitenkin kaikkia jo siinä määrin, että tuskinpa kannattaa siihen palata uudelleen. Epäilyttää, että uusista virkaportaista on apua, mutta kyllä ne ainakin keventävät budjettia nopeasti.*⁵⁰⁴

Karjalan Sanomat, heinäkuu 1998:

Hallituskin on jo luultavasti huomannut, että äärimmilleen paisuneesta byrokraattisesta koneistosta on tullut ylivoimaisen raskas taakka Venä-

⁵⁰¹ ES: Riihelä 30.8.1997, 7.

⁵⁰² ES: Sallinen 13.9.1997, 6.

⁵⁰³ KS: Käbeleva 2.9.1998, 2.

⁵⁰⁴ KS: Käbeleva 12.6.1998, 3.

jän veronmaksajille. Vain yksi esimerkki: eräällä Venäjän alueella menee paljon enemmän rahaa veroviranomaisten ylläpitoon kuin on sen toiminnan taloudellinen hyöty.⁵⁰⁵

Lainsäädännön puutteellisuuksista, alueiden ja keskusvallan tekemistä erillissopimuksista ja tiedonkulun hitaudesta johtuen eri alueiden alueille toimittiin eri tavoin. Esimerkiksi lokakuussa 1997 raja-asetat päästivät tukkirekkoja rajan yli hyvin vaihtelevasti. Nuijamaan vastaisen Juustilan raja-aseman kautta rekat eivät päässeet ollenkaan, Vaalimaan vastaisen Yli-Urpalan kautta muutamat rekat pääsivät erikoislupien avulla kun taas Karjalan tasavaltaan rajoittuvalla Värtsilän Niiralan raja-aseamalla puutavara-liikenne toimi normaalisti. Niiralan tulliaseman päällikön mukaan Karjalan tasavallassa pelaavat omat säännöt. Moskovan määräykset eivät ulottuneet niin pohjoiseen.⁵⁰⁶

Lainsäädännön kirjavuus heijastui luonnollisesti myös hallintoon. Rajanylitykseen liittyvät muodollisuudet aiheuttivat usein ongelmia, joita yritettiin ratkaista kansainvälisten liittojen välityksellä. Värikkäät kommentit kuvastivat turhautumista alati muuttuvaan todellisuuteen:

Kansainvälinen maantiekuljetusliitto IRU pitää Venäjän tullia maailman hankalimpina. Liiton pääsihteeri Martin Marmyn mukaan Venäjän tullin kanssa neuvottelemisen on yhtä tuloksetta kuin yritys keskustella oman televisionsa kanssa. Ulkomaisilla rekkafirmoilla on ollut ongelmia mm. alati vaihtuvien monimutkaisten tullisäännösten kanssa. –Satoja määräyksiä saattelevat pahimmillaan ristiriitaiset soveltamisohjeet. IRU on vuosikautia yrittänyt tuloksetta saada ratkaisua moniin ongelmiin. IRU:n tulliongelmia puivan komission puheenjohtaja Klaus Schröderin mielestä Venäjän tulli kohtelee tasapuolisesti kotimaisia ja ulkomaisia kuljetusalan yrittäjiä. Molemmilla on hänen mielestään yhtä keho tilanne. IRU:un kuuluvan Suomen Kuorma-autoliiton (SKAL) kanta on toinen: sen mukaan varsinkin ns. luottoasiakasjärjestelmä, johon hyväksytään vain venäläisiä kuljetusliikkeitä, suosii omia vieraiden kustannuksella.⁵⁰⁷

Lisäksi venäläisten hallintokulttuuri oli erilainen kuin mihin lännessä oli totuttu. Esimerkiksi suhde aikaan ja sopimusten toteutumiseen poikkesi läntisestä mallista.

Etelä-Karjalan maakuntajohtaja Timo Puttonen sanoo oppineensa aika-arvioissa aika varovaiseksi, eikä lähde arvuuttelemaan tarkoittiko Karjalan tasavallan ulkoministeri Valeri Šlyamin viikkoa, kuukautta tai tätä

⁵⁰⁵ KS: Käbelevä 4.7.1998, 3.

⁵⁰⁶ ES: Leskinen 25.10.1997.

⁵⁰⁷ ES: Rekkajärjestöjen... 1.10.1998, 18.

*pidempää aikaa kertoessaan, että Kolmikannan rajanylityspaikan tilanteessa päästäisiin liikkeelle aika pian.*⁵⁰⁸

Vientiasiamies Ilkka Lampinen Kaakkois-Suomen TE-keskuksesta totesi Jaatisen (28.2.2000) artikkelissa, että länsimainen ajattelu ei yksinkertaisesti toiminut Venäjällä. Yritysten täytyi tuntea käytäntö ja mukautua muutoksiin. Logistiikka- ja rakennustarvikekaupan World Trade Housen toimitusjohtajan Teuvo Heikkisen mukaan idänkaupan oppaissa ja seminaareissa kerrottiin, kuinka asioiden tulisi olla tai kuinka pitäisi tehdä. Käytäntö oli usein päinvastainen – tehtiin niin kuin kannattaa tehdä kullakin hetkellä, Heikkinen kuvaa.⁵⁰⁹

Karjalan Sanomat, heinäkuu 1998:

*PETROSKOI (IMA-Press). Kaupunginneuvoston jäsenet keskustelivat kolmen kollegansa valtuuksien eväämisestä, koska heidät oli valittu Karjalan lainsäädäntökokouksen jäseniksi. Äänestyksen tulos oli yllättävä: kahden kansanedustajan valtuudet jäivät entiselleen. Tämän yhteydessä kaupunginjohtaja Andrei Djomin sutkautti: Nyt pitää ostaa vain yksi kukkakimppu ja säästävät budjettirahat.*⁵¹⁰

6.4.6 Paikallishallinto

Yhdessä muun hallinnon kanssa myös paikallishallintoa pyrittiin kehittämään. Molemmissa venäläisissä sanomalehdissä tuotiin esille jonkin verran paikallishallinnon asemaa ja toimintaa. Karjalan Sanomissa kyseiset artikkelit käsittelivät enemmänkin yksittäisiä tapauksia, kuten henkilövalintoja. Paikallishallinnon ongelmiin, lukuun ottamatta taloudellisia ongelmia, ei juurikaan puututtu. Syynä tähän lienee se, että paikallishallinnon järjestäminen Karjalan Tasavallassa näytti sujuneen muita alueita kivuttomammin. Sitä vastoin Pietarin osalta kiinnitettiin huomiota juuri paikallishallinnon ongelmalliseen asemaan. Leningradin alue jäi tältäkin osin pimentoon. Yksittäisistä aineistoteemoista paikallishallinto on suppein, mutta puolustaa asemaansa muodostamalla oman teemansa, jolla on runsaasti ulottuvuuksia muihin teemoihin.

Paikallisen itsehallinnon oikeudellinen asema perustuu Venäjän federaation perustuslain 12. artiklaan, jossa tunnustetaan ja taataan paikallinen itsehallinto ja sen

⁵⁰⁸ ES: Tiilikainen 20.10.1999, 11.

⁵⁰⁹ ES: Jaatinen 28.2.2000, 10.

⁵¹⁰ KS: Petroskoin ... 8.7.1998, 2.

itsenäisyys hyväksytyn toimivallan rajoissa. Tarkemmat säännökset paikallishallinnon perustuslaillisesta asemasta sisältyvät perustuslain 8. lukuun (artiklat 130 – 133). Nämä artikkelit takaavat väestölle itsenäisen päätösvallan paikallisasioissa sekä kunnallisen omaisuuden omistamisessa, käytössä ja hallitsemisessa.

Kukin federaation alue voi järjestää paikallishallinnon parhaaksi katsomallaan tavalla, mutta kuitenkin niin, ettei se ole ristiriidassa Venäjän lainsäädännön kanssa. Käytännössä federaation alueet käyttivät oikeuttaan järjestää itsenäisesti alueellinen paikallishallinto. Tämä on merkinnyt alueella vierailevan kannalta käytännössä sitä, että jokaisen alueen paikallishallinnon rakenne ja päätöksentekosuhteet on pitänyt selvittää erikseen.⁵¹¹ Federaation paikallishallintolain mukaan jokaisen kaupungin ja kunnan tulee valita itselleen lakiasäättävät ja toimeenpanevat elimet. Aiemmin nämä nimitti alueen kuvernööri. Jokaisella alueella tulee siten olla vaaleilla valittu kuvernööri ja kaupungilla vaaleilla valittu pormestari. Virkoja ei saa hoitaa sama henkilö.

Hakamäen ja Majoisen (1996) mukaan itsehallinnon oikeudellinen sääntely on vain yksi tekijä itsehallinnollisen statuksen luomisessa. Sen lisäksi keskeistä on, miten paikalliselle itsehallinnolle on turvattu taloudellinen itsenäisyys suhteessa valtiovaltaan. Venäjän federaation perustuslain 132. artikla sääntelee periaatetasolla paikallisille itsehallintoelimille itsenäiset taloudelliset oikeudet. Käytännössä paikallisen itsehallinnon yksiköt ovat olleet miltei täysin riippuvaisia federaation alueista. Paikallisen itsehallinnon toimintaedellytysten parantamiseksi ydinkysymys on Hakamäen ja Majoisen mielestä, saako paikallishallinto taloudellista valtaa.⁵¹²

Karjalan tasavalta oli Hakamäen ja Majoisen mukaan edelläkävijänä koko Venäjällä paikallisen itsehallinnon rakentamisessa. Venäjän alueista juuri Karjalan tasavalta hyväksyi ensimmäisenä lain paikallisesta itsehallinnosta. Venäjän federaation paikallista itsehallintoa koskevassa lainvalmistelutyössä on hyödynnetty Karjalan tasavallan kokemuksia.⁵¹³ Tammikuun lopulla 1998 Petroskoissa järjestetyssä kansainvälisessä konferenssissa puhujat pitivät hyvänä ja ajankohtaisena federaation tasolla vuonna 1995 hyväksytyn paikallishallinnon rakennetta ja toimintaperiaatteita sisältävää lakia. Puutteina konferenssissa kuitenkin mainittiin alueiden johtajien halu määrätä myös paikalliselimiä koskevissa asioissa ja ennen kaikkea verotus- ja rahakysymyksissä.⁵¹⁴

⁵¹¹ Venäjäkirja 1998, 30.

⁵¹² Hakamäki & Majoinen 1996, 13 – 14.

⁵¹³ Hakamäki & Majoinen 1996, 12.

⁵¹⁴ KS: Filippovitš 4.2.1998.

Kun Karjalan tasavallassa paikallishallinnon rakentaminen sujui melko kivuttomasti, Pietarissa paikallishallinnon järjestäminen aiheutti erityisiä ongelmia. Jos paikallishallintolakia olisi toteutettu kirjaimellisesti, kuvernöörin rinnalle olisi pitänyt valita pormestari. Etenkään kuvernööri ei suostunut tällaiseen järjestelyyn, joten kaupunki päätettiin jakaa 22 paikallishallintoalueeseen, jolle kullekin valittaisiin vaaleilla pormestari ja lainsäädäntöelin. Tällöin kaupunkia kokonaisuudessa ulospäin edustaisivat vain kuvernööri ja lakiasäätävä kokous.⁵¹⁵

Kaupunginhallinnossa jako 22 alueeseen ja vallan luovuttaminen näille useissa keskeisissä asioissa nähtiin uhkaksi. Kaupunginhallitus ehdottikin kaupungin jakamista "mikroalueisiin". Ehdotusta kannatettiin ja Pietarin kaupunki jaettiin 111 paikallishallintoalueeseen. Paikallishallinnon rinnalle jäi edelleen 22 kaupungin alueella toimivaa alueellista yksikkö, joiden johdossa toimivat kuvernöörin valitsemat johtajat. Pietarin mikroalueilla ei ole juurikaan omia varoja, joten ne ovat riippuvaisia kaupunginhallinnosta. Päätetyn aluejaon mukaan Suur-Pietarin alueelle syntyi kuntia, joiden asukasluku vaihtelee 150 – 150 000 asukkaan välillä⁵¹⁶.

Pietarin paikallishallinnon aseman epäselvyys heijastui myös syyskuussa 1997 järjestetyissä paikallishallinnon vaaleissa. Vähän ennen vaaleja järjestetyssä mielipidetiedustelussa 96 % kaupungin äänestysikäisistä asukkaista ei tiennyt, millä paikallishallintoalueella asuu ja 86 % ei osannut nimetä ainuttakaan vaalien ehdokasta.⁵¹⁷ Jotta äänestystulos olisi pätevä, täytyy äänestysalueella ylittää 25 %:n äänikynnys. Näin tapahtui ainoastaan 32 alueella. Äänestysprosentti kaupunginlaajuisesti oli 18 %. Uusintavaaleissa alarajaa ei enää asetettu. Uusintavaaleissa äänesti 16,39 prosenttia äänioikeutetuista.⁵¹⁸ Samoin vuoden 2000 vaaleissa ainoastaan kolmasosa paikoista täytettiin ensimmäisellä vaalikierroksella⁵¹⁹.

⁵¹⁵ SPT: Whitmore 30.12.1996 – 5.1.1997 Energetic Assembly Avoids Budget Crisis.

⁵¹⁶ SPT: Whitmore 2. – 8.6.1997 Neighborhood Elections Spook Governor's Team; 16. – 22.6.1997 City Tries To Stifle Local Councils; 4. – 10.8.1997 Lack of Local Elections Invites Abuse of Power; 23. – 29.6.1997. Yakovlev Weakens Councils; ES: Sopanen 16.6.1999, 4.

⁵¹⁷ SPT: Whitmore 22. – 28.9.1997 Ignorance, Disinterest Plague Council Votes.

⁵¹⁸ SPT: Whitmore 9. – 15.2.1998. Council Polls Set Sunday; 16. – 22.2.1998 Yabloko Did Best in Neighborhood Votes.

⁵¹⁹ SPT: Kovalyev 31.3.2000 Municipal Elections Get Negative Response.

6.4.7 Korruptio

Venäläisen hallinnon korruptoituneisuus sai 1990-luvun loppupuolella erittäin paljon julkisuutta tiedotusvälineissä. Siitä oli saatavilla myös tutkimustietoa varsin paljon.

Bäckmanin (1996b) mukaan korruptio on merkityssisällöltään epämääräinen ja sitä voidaan pitää enemmänkin moraalisena tai poliittisena kuin oikeudellisena käsitteenä. Käsitteenä korruptio viittaa lahjontaan, epärehellisyyteen, luottamuksen rikkomiseen, kavaluuteen, petokseen ja häikäilemättömyyteen. Yleisemmin se viittaa moraalittomuuteen, turmeltuneisuuteen, moraaliseen rappioon, pahuuteen ja mädännäisyyteen. Yksilöitynä sillä viitataan koskemattomuuden ja vilpittömyyden rikkomiseen antamalla tai vastaanottamalla lahjuksia eri yhteyksissä, tai moraalin korruptoituneisuuteen yleensä.⁵²⁰ Sivistyssanakirja määrittelee korruption tapainturmelukseksi, lahjottavuudeksi ja lahjonnaksi.⁵²¹

Matthew M. Murrayn⁵²² mukaan koko Neuvostoliiton historian sekä myös tsaarin aikoina julkisen vallan etuoikeutena toimijana oli pitää huolta ensisijaisesti itsestään käyttämällä hyväksi valtion varoja. Neuvostoliiton aikana varoja käyttivät hyväkseen kommunistisen puolueen jäsenet. Jäsenyys oli hyödykkeen asemassa, koska se oli ostettavissa. Venäjän virkamiehet osoittivat myös 1990-luvulla taipumusta yksipuoliseen lain tulkitsemiseen ja täytäntöönpanoon, mikä antoi heille sisäpiirille ominaisen vallan käyttää systeemiä henkilökohtaiseen hyödyntavoitteluun. Huolimatta toistuvista retorisisista lupauksistaan Venäjän hallitus ei Murrayn mukaan onnistunut hillitsemään korruption leviämistä. Poliittisen tahdon ja resurssien puuttuessa hallitus ei pystynyt panemaan täytäntöön olemassa olevia lakeja ja hyväksymään uusia. Puolueettomien tuomioistuinten, jotka olisivat pystyneet asettamaan syytteeseen hallinnon virkailijoita sekä puolueettoman lehdistön, joka olisi pystynyt tarjoamaan tutkivia journalisteja, puuttuessa oli erittäin vaikeaa saada viranomaiset vastuuseen.⁵²³

Korruption leviämislle oli merkittävänä syynä epävirallisten henkilösuhteiden keskeinen asema. Bäckmanin (1997) mukaan sosialistimaiden olosuhteissa henkilösuhteiden merkitys nousi suunnattomiin mittasuhteisiin. Suhteilla oli ratkaiseva rooli

⁵²⁰ Bäckman 1996b, 133.

⁵²¹ Sivistyssanakirja 1990, 392.

⁵²² Matthew H. Murray on suoriin investointeihin ja pienten yritysten kehitykseen Venäjällä erikoistuneen yrityskonsulttifirma Sovereign Ventures -yhtiön pääjohtaja. Hän todisti syyskuussa 1999 Yhdysvaltain kongressin kuulusteluissa Venäjän rahanpesusta.

⁵²³ SPT: Murray 22.10.1999 Voluntary Business Ethics.

yhteiskunnan kaikilla tasoilla. Epäviralliset toimintatavat edistivät taloudellista ja moraalista selviytymistä. Tämä näkemys vahvistaa myös tulkintaa siitä, että sosialistiset maat eivät olleetkaan sosialistisia, vaan suunnitelmatalouden kulissien takana toimivia, eräänlaisen primitiivisen vaihdantatalouden yhteiskuntia, toteaa Bäckman.⁵²⁴

Venäjän hallintokoneiston tehottomuus ja korruptoituneisuus hankaloittivat liiketoimintaa kaikilla tasoilla 1990-luvun loppupuolella. Venäjällä olivat ongelmana poliittisen vallan ja liike-elämän läheiset ja vääristyneet suhteet, mutta sääntelyn lisääminen yhdessä kotimaisen tuotannon tukemisen kanssa pahensi tätä ongelmaa. Kaikesta tästä seurasi, että talouden tehottomuus lisääntyi ja talouskasvu vaikeutui.⁵²⁵

Samaan viittaa Murray, joka toteaa artikkelissaan, että suuri määrä sekä ulkomaisia että venäläisiä yrittäjiä maksoi säännöllisesti lahjuksia hallinnolle. Useimmat perustelivat käytäntöä sillä, että kun markkinat olivat erittäin säännöstellyt ja virkamiesten palkat alhaiset, oli harmitonta maksaa lahjuksia saadakseen lupia ja välttääkseen rangaistuksia. Murrayn mukaan lahjonta rajoittaa tehokkuutta, kilpailua ja laatua. Virkamiehet tekevät taloudellisia päätöksiä toissijaisilla perusteilla, jolloin voidaan suosia kannattamattomampia vaihtoehtoja. Lahjonta rajoittaa myös kilpailua pitämällä kilpailijat pois markkinoilta. Kun yritykset luottavat lahjonnan voimaan, ei kehitystyötä tehdä. Kustannukset taas siirtyvät suoraan kuluttajille. Lisäksi lahjonta on pidettävä salassa ja siten se sitoo yhtiötä.⁵²⁶

Ongelmalliseksi korruption vastaisessa taistelussa nousi se, että korruptio oli levinnyt niin laajalle, että se kosketti melkeinpä jokaista viranomaista. Paljastuksia ei tehty oman paljastumisen pelossa.⁵²⁷ Kuorsalon (1999b) mukaan Venäjällä rehottavassa korruptiossa pahinta ei ollut sen laajuus vaan kyvyttömyys tai paremminkin haluttomuus lopettaa vuosia jatkuneet väärinkäytökset. Tiedon puute ei ollut esteenä, sillä kaikkialla kerrottiin tarinoita valtion ja yritysten varojen kavalluksista ja pimityksistä. Ne olivat vieneet väestön luottamuksen politiikkaan ja demokratiaan.⁵²⁸ Tehtyjen pidätyksien motiivit vaikuttivat ulkopuolisista usein kaksiselitteisiltä, kuten seuraava Euroopan jälleerakennus- ja kehityspankin johtajan toteamus kesäkuulta 2000 osoittaa:

⁵²⁴ Bäckman 1997, 58 – 59.

⁵²⁵ Venäjä 2000, 18.

⁵²⁶ SPT: Murray 19.5.1998 Bribery a Short-Lived Solution For Russia's Growing Economy.

⁵²⁷ Ks. myös SPT: Bernstein 4. – 10.8.1997 Chiding the Culture of Complicity.

⁵²⁸ Kuorsalo 1999b, 121.

St. Petersburg Times, kesäkuu 2000:

*We don't know if Gusinsky is guilty or innocent. But we know well that myriad other crimes – notably in the financial-services arena – are not being prosecuted. It begs the question of whether Moscow has its priorities straight.*⁵²⁹

Karjalan Sanomat, elokuu 1997:

*- Pari vuotta sitten saimme rysän päältä lahjusten otosta paikallishallinnon johtajan, hänen apulaisensa ja kansalaisjärjestön johtajan, kertoi Moskovan alueen talousrikoshallinnon varapäällikkö A. Barkadze. – Virkamiehet saivat 45 000 dollarin lahjuksen tonttien myöntämisestä. Kaikki se todistettiin. Asiaa ei ole kuitenkaan käsitelty vielääkään. Vain joka kolmannes lahjusten ottaja on pystytty tuomitsemaan. Joka neljännen tuomiota lykätään.*⁵³⁰

Uuden viranomaisen astuessa tehtäväänsä tuli tavanomaiseksi ilmaista halukkuus taistella korruptiota vastaan. Käytännön esimerkit kuitenkin osoittivat, että lupaukset eivät käytännössä toteutuneet kuin osittain. Esimerkkinä tästä on Vladimir Putinin vt. presidenttinä antama säädös, jonka mukaan entiselle presidentille myönnettiin oikeudellinen koskemattomuus koko eliniäksi. Asetuksen mukaan entistä presidenttiä ei voida asettaa hallinnolliseen tai lailliseen edesvastuuseen, pidättää tai vangita, hänen huoneistoihinsa ei voida tehdä kotietsintää, eikä häntä voida kuulustella tai tehdä hänelle ruumiintarkastusta. Säädös ei koske pelkästään Jeltsiniä, vaan myös kaikkia hänen jälkeensä tulevia presidenttejä.⁵³¹ Asetus annettiin tilanteessa, jossa julkisessa keskustelussa voimakkaasti epäiltiin Jeltsinin siirtäneen varoja sveitsiläisille pankkitileille. Samoin oli taipumusta siihen, että henkilön rikossyytteiden tai –juttujen käsittely lopetettiin, kun hän pääsi vallassa olevan henkilön suosioon. Esimerkiksi Putinin lähipiiriin kuuluvaa German Grefiä vastaan avattujen rikostapausten käsittely keskeytettiin, kun hänet nimitettiin ministeriksi vuonna 1997⁵³².

St. Petersburg Times, maaliskuu 2000:

In early 1993, for example, shortly after Yeltsin declared that corruption was "literally corroding the state body from top to bottom," he fired Yury Boldyrev, then his Chief corruption fighter, and abolished his post, after

⁵²⁹ SPT: Frank 20.6.2000 Russia's Economy Reaches Moment of Truth.

⁵³⁰ KS: Valjuženitš 6.8.1997, 4.

⁵³¹ ES: Venäjän ulkopoliitiikka ... 2.1.2000, 11.

⁵³² Ks. SPT: Digges 2.6.2000 Moscow Quiet on Gref's Past.

*Boldyrev asked to be allowed to probe corruption in the armed forces and the Moscow city government.*⁵³³

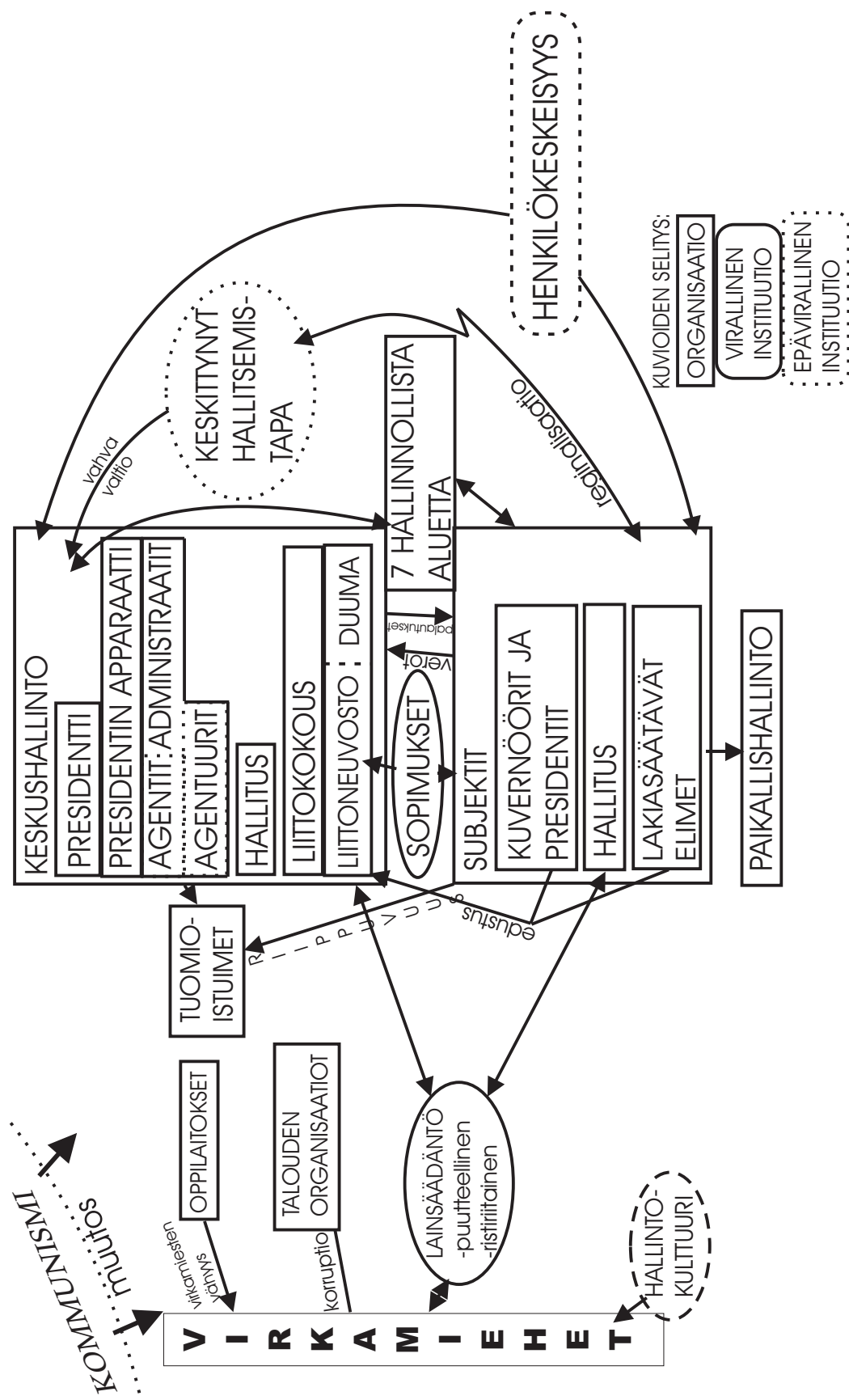
Edellytykset korruptiolle olivat Venäjällä hyvät, koska virkamiesten palkat pysyivät alhaisina. Lainsäädännön puutteellisuus edisti viranomaisten väärinkäytöksiä. Lahjonta varmisti asioiden etenemisen.

6.4.8 Julkinen hallinto ja institutionalismi

Tarkasteltaessa julkista hallintoa huomataan selvä valtataistelu eri organisaatiotasojen välillä. Tätä taistelua ruokki se tosiseikka, että valtarakenteita selkiinnyttävä lainsäädäntö oli puutteellinen. Perustuslain artikkelit 71 – 73 sisältävät ne viralliset instituutiot, jotka täsmentävät vallanjakoa keskusjohdon ja alueiden välillä. Käytännössä näiden artikloiden vallanjakoa koskevat määräykset osoittautuivat käytännössä riittämättömiksi. Tästä johtuen alueiden ja keskushallinnon välillä tehtiin vallanjakoa täsmentäviä erillissopimuksia. Useissa keskinäisissä sopimuksissa oli maininta siitä, että alueiden omat lait koskien yhteistä päätösvaltaa ovat voimassa federatiivisten lakien säätämiseen saakka. Tämä oli omiaan lisäämään lainsäädännön kirjavuutta eri alueiden välillä. Lisäksi menettely ei vähentänyt epävarmuutta pitkällä tähtäimellä. Federatiivisten lakien tullessa voimaan ei ollut varmuutta siitä, mitä tapahtuu alueiden lainsäädännölle. Perustuslaissa kielletään lakien taannehtiva voimaantulo, mutta tätä ei aina noudatettu. Erityisesti yritystoiminta perustuu jatkuvuudelle. Jatkuvuus ei näin ollen kuitenkaan ollut taattu, koska lainsäädäntö saattoi muuttua kesken kaiken.

Myös alueiden ja paikallishallinnon välillä oli vallanjaollisia ongelmia. Tämä näkyi erityisesti Pietarissa, missä paikallishallinnolle ei haluttu antaa kovinkaan merkittävää toimivaltaa eikä taloudellisia resursseja. Taustalta löytyy epäviralliseksi instituutioksi muodostunut Venäjälle ominainen keskittynyt hallitsemistapa. Toisaalta valtaa haluavat alueiden tasolla kuvernöörit, joille valtaa kerääntyikin presidentti Jeltsinin hallintokaudella. Vallan keskittyminen alueille näkyi jopa regionalisaatiopyrkimyksinä etenkin vauraimilla alueilla. Presidentti Putin aloitti taistelun alueiden ja varsinkin kuvernöörien

⁵³³ SPT: Bernstein 7.3.2000 The Slogans of Yesteryear Are Same as Today's.



KUVIO 11. Julkinen hallinto - keskeisiä instituutioita ja organisaatioita sekä niiden ulottuvuuksia.

valtaoikeuksia ja sitä kautta myös alueellistumista vastaan. Putinin aikakauden alkupuolelle olikin ominaista vallan keskittäminen nimenomaan keskusjohdon ja eritoten presidentin ympärille. Kuvernöörien ja alueiden valtaa taas kavennettiin.

Keskittyneen hallitsemistavan lisäksi hallintoa leimasi henkilökeskeisyys. Presidentin asema on ollut Venäjällä vahva. Samoin kuvernöörien asema alueillaan on korostunut suhteessa muihin hallinnollisiin elimiin. Presidentti on pyrkinyt ulottamaan valtansa mahdollisimman laajalle. Hänellä on laaja apparaatti, josta vain osa on ollut virallisten instituutioiden säätelyn piirissä. Lisäksi presidentti Putin jakoi maan seitsemään hallinnolliseen alueeseen, joiden johtajat ovat suoraan velvollisia raportoimaan alueiden tilasta presidentille.

Venäjän hallintoa leimasi tarkastelujaksolla siis vallan keskittyminen federaation ja alueiden toimeenpanovallan johtajille. Lyhyellä tähtäimellä vallan keskittymisellä voisi olla kehitystä tasapainottava vaikutus, etenkin jos johtajien politiikka olisi tavoitteellista nimenomaan yhteiskunnallisen kehityksen kannalta. Ongelmallista oli kuitenkin se, että ongelmat olivat moninaisia ja hallintoalueet usein niin laajoja, ettei tällainen henkilöön sidottu valta ulottunut kaikkialle. Koskaan ei voi tietää, voiko liittolaisiin ja edustajiin täysin luottaa. Lisäksi jostain saattaa nousta esiin voimakkaampi valtataho, jolloin jatkuvuus ei enää ole taattua. Näin on erityisesti silloin, kun luottamus entisiin johtajiin alkaa heiketä ja aletaan uskoa, että organisaatioita muuttamalla voidaan parantaa olosuhteita. Tällaiseen muutokseen virallisten instituutioiden puute voi antaa tehokkaitakin kannustimia.

Virkamiesten osalta leimaa-antava oli toimintaa ohjaavien lakien puutteellisuus. Riittävät viralliset instituutiot puuttuivat siis tältä osin. Menettelytapoja ohjasivat osittain neuvostoajan toimintatavat. Venäläinen hallintokulttuuri erilaisine aikakäsityksineen ja hallintorakenteiden hämäryyksineen oli järkytys monelle länsimaiselle toimijalle. Koulutettuja virkamiehiä olisi tarvittu kipeästi lisää, mutta koulutuspaikkoja oli liian vähän eikä alhainen palkkatasokaan ollut omiaan lisäämään alan kiinnostavuutta.

Korruptio on juurtunut syväälle venäläiseen hallintoon. Se sai alkunsa jo tsaarin hallintokaudella eikä vähentynyt Neuvostoliiton aikaanakaan. Ongelmallisemmaksi asian teki jo aikaisemmin mainittu talouden ja hallinnon yhteenkietoutuminen. Molemmat tahot hyötyivät korruptiosta – matalapalkkainen virkamiestaho taloudellisina etuisuuksina ja talouden organisaatiot toiminnan helpottumisena.

6.5 Oikeuslaitos – tuomioistuimet

Tuomioistuinten merkitys virallisten instituutioiden täytäntöönpanossa on merkittävä. Ne ovat poliisin ja syyttäjälaitoksen kanssa niitä organisaatioita, jotka huolehtivat siitä, että lakeja ja asetuksia noudatetaan. Siten niiden rooli institutionaalisessa teoriassa on merkittävä. Aineistossa poliisia ja syyttäjälaitosta käsiteltiin melko vähän suhteessa muihin tutkimukseen mukaan otettuihin teemoihin. Tuomioistuinjärjestelmää käsiteltiin pääasiassa St. Petersburg Timesin artikkeleissa. Tuomioistuinten rooli tuli esiin mm. korruptiosyytteiden yhteydessä, jolloin myös otettiin kantaa tuomioistuinten toimintaan. Yksittäisistä tapauksista eniten huomiota sai osakseen ympäristöaktivisti Nikitin, jonka juttua puitiin oikeudessa useita vuosia. Teemana tuomioistuimet oli verrattain suppea, mutta koska niiden rooli institutionaalisessa teoriassa on suhteellisen merkittävä, on tämäkin teema otettu tutkimukseen mukaan.

6.5.1 Muutospaineita ja vastarintaa

EU:n ja Venäjän oikeudellisen yhteistyön seminaarissa heinäkuussa 1999 todettiin, että Venäjän oikeudellisten laitosten kehitys alkoi eri lähtökohdista ja eri tahtiin. Voimakkain oli syyttäjälaitos, sillä syyttäjillä oli Neuvostoliitossa lain sekä yleisen edun valvonnan tehtävä. Useilla paikkakunnilla he olivat myös ainoita virkavallan edustajia. Tuomioistuinlaitoksen asema oli Neuvostoliitossa heikko. Tuomioistuinten tehtävänä oli lähinnä syytteiden vahvistaminen. Heikoimmassa asemassa oli asianajajalaitos, jollaista ei ole ehtinyt kehittyä. Asianajajalaki oli neuvostoajalta ja vanhentunut.⁵³⁴

Pietarilaisen ihmisoikeuksia Venäjällä tarkkailevan järjestön puheenjohtaja Boris Pustintsevin mukaan tuomioistuinten riippumattomuudessa tapahtui 1990-luvulla edistymistä. Tähän Pustintsev näkee yhtenä syynä kansainvälisten vaikutteiden leviämisen myös venäläisten tuomareiden keskuuteen. Tuomarit eivät nähneet itseään enää toimeenpanovallan jatkeina vaan itsenäisinä tuomi ovallan käyttäjinä.⁵³⁵

Paikallisten tuomioistuinten riippuvaisuus alueensa johtajasta tulee kuitenkin ilmi etenkin St. Petersburg Timesin artikkeleissa. Esimerkiksi kaupungin peruskirjaan

⁵³⁴ ES: Pohjalainen 10.7.1999, 4. Artikkelin perustuu Lappeenrannassa pidettyyn EU:n ja Venäjän oikeudellisen yhteistyön seminaariin.

liittyvät Pietarin raastuvanoikeuden nopeat ja kuvernöörille suosiolliset päätökset herättivät epäilyjä. Pietarin vuoden 1997 budjetissa paikallisille tuomioistuimille oli varattu 7,198 miljardia ruplaa (noin 1,2 miljoonaa dollaria), mutta todellisuudessa tähän tarkoitukseen käytettiin 21,090 miljardia ruplaa (noin 3,52 miljoonaa dollaria). Tämä oli mahdollista kuvernöörin oman vararahaston avulla, jota kuvernööri voi käyttää itsenäisesti ilman lakiasäättävän kokouksen hyväksyntää. Käytäntö on kaikin puolin ristiriidassa perustuslain kanssa, jonka 124 artiklan mukaan tuomioistuimia voi rahoittaa ainoastaan valtio.⁵³⁶

Sekä oikeuslaitosta itseään että kansalaisia turhauttavana voitiin pitää myös järjestäytyneen rikollisuuden mahdollisuuksia vaikuttaa oikeusprosessiin. Bäckmanin (1999) mukaan monet seikat saattoivat vesittää organisoitua rikollisuutta koskevan rikosprosessin: prosessiin osallisia yritettiin uhkailla tai lahjoa, näyttö voitiin kumota, tai asianosaiset saattoivat sopia rahasta asian keskenään⁵³⁷.

Kansalaisten kannalta ajateltuna lainkäytön yhtenä ongelmana olivat pitkät pidätysajat. St. Petersburg Timesissä tuotiin esille esimerkiksi Media-MOSTin omistajan Vladimir Gusinskinin pidätyksen yhteydessä Ruskoje Videon johtaja Dimitri Rostvenski, joka oli ollut pidätettynä kesäkuuhun 2000 mennessä 21 kuukautta ilman syytettä.⁵³⁸ Pietarin pormestarin Anatoli Sobtšakin korruptioepäilyihin liittyen Sobtšakin avustaja Larisa Kartšenko oli viisi kuukautta pidätettynä epäiltynä lahjusten järjestämisestä. Syytettä ei kuitenkaan missään vaiheessa nostettu ja tutkimusten kestettyä 25 kuukautta Kartšenkolle ilmoitettiin, että jutun käsittely on päättynyt.⁵³⁹ Tämänlaatuisten pidätysten yhteydessä tuli esille usein epäilyksiä siitä, että kyseessä oli enemmänkin valtataisteluihin liittyvät välienselvittelyt kuin varsinaiset rikosepäilyt.

Epäilyjä oikeusjärjestelmää kohtaan herättivät myös sen sisäiset puhdistukset. Kesäkuussa 2000 parlamentin ylähuone erotti Mihail Katyševin, joka muun muassa johti tutkimuksia, jotka liittyivät lahjuksiin presidentinhallinnossa ja joka myös allekirjoitti myöhemmin perutut Boris Berezovskin ja pankkiiri Aleksandr Smolenskin pidätysmääräykset⁵⁴⁰. Alla oleva esimerkki osoittaa osaltaan, että Venäjän oikeusjärjestelmässä oli ongelmia sekä lainsäädännön että rakenteensa takia. On kuitenkin

⁵³⁵ SPT: Pustintsev 21.1.2000. Clear Judgement Signals Doom for Old Traditions.

⁵³⁶ SPT: Whitmore 16.6.1998 Smolny's Court Subsidy Threatens Rule of Law; 21.7.1998 Ruling

Against Charter Sparks Cries of Court Bias.

⁵³⁷ Bäckman 1999, 145.

⁵³⁸ SPT: Saradzhyan & Reynolds 16.6.2000 How Long Will Gusinsky Wait for Justice?

⁵³⁹ SPT: Borisova 9.6.2000 Sobchak Aide's Case Is Dropped.

⁵⁴⁰ SPT: Saradzhyan 9.6.2000 Prosecutor and Oligarch Foe Dismissed.

pantava merkille, että tämäkin tapaus osoitti edistystä tapahtuneen. Nikitin itse totesi päätöksen jälkeen, että Venäjällä voi voittaa laki eikä "puhelinoikeus". Tällä hän viittasi aikaan, jolloin vallanpitäjät – tässä tapauksessa Venäjän turvallisuuspalvelu FSB – saattoivat sanella oikeusistuimen ratkaisun puhelinsoitolla.⁵⁴¹

Tapaus Nikitin

Venäjän armeijasta vuonna 1992 eläkkeelle jäänyt kapteeni Aleksander Nikitin julkaisi yhdessä norjalaisen ympäristöjärjestö Bellonan kanssa syyskuussa 1995 raportin, joka käsitteli Murmanskin laivaston ydinjätteidensä käsittelyä. FSB pidätti Nikitinin 6.2.1996. Amnesty International nimitti Nikitinin seitsemän kuukautta myöhemmin mielipidevangiksi. Nikitin oli vangittuna lähes kahdeksan kuukautta ennen kuin FSB virallisesti nosti häntä vastaan syytteet maanpetoksesta ja vakoilusta. Syytteet perustuivat vuosina 1992, 1993 ja 1996 annettuihin salaisiin säädöksiin. Vuoden 1996 säädös annettiin siis vasta sen jälkeen, kun raportti oli julkaistu, mutta se astui voimaan taannehtivasti. Perustuslain artiklan 54 mukaan lainsäädäntö ei voi tulla voimaan taannehtivasti. Lisäksi säädökset olivat salaisia. Nikitin ja häntä puolustava asianajaja Juri Schmidt eivät saaneet tutustua lakien sisältöön, vaikka perustuslakituomioistuimien antoi Schmidtille tähän luvan. Joulukuussa 1996 Nikitin vapautettiin vankilasta odottamaan oikeudenkäyntiä.⁵⁴²

Toukokuussa 1998 FSB nosti kahdeksannen kerran syytteet Nikitiniä vastaan. Tällä kertaa syytteet eivät enää perustuneet salaisiin säädöksiin. Puolustus katsoi, ettei syyttäjälle enää jäänyt mitään laillista syytä syyttää Nikitiniä.⁵⁴³ Lokakuussa 1998 asia oli Pietarin raastuvanoikeudessa käsiteltävänä. Oikeuden mukaan FSB:n syytteet eivät olleet riittävän yksilöityjä, mutta oikeus antoi syyttäjälle mahdollisuuden tehdä lisätutkimuksia ja muotoilla syytteet uudelleen.⁵⁴⁴ Molemmat osapuolet valittivat tästä päätöksestä korkeimpaan oikeuteen, joka helmikuussa 1999 yhtyi raastuvanoikeuden päätökseen.⁵⁴⁵

Marraskuussa 1999 juttu otettiin uudelleen käsittelyyn raastuvanoikeudessa. Tammikuussa 2000 raastuvanoikeus antoi päätöksen, jonka mukaan Nikitin ei ollut syyllistynyt laittomaan toimintaan antaessaan tietoja Bellonan raporttia varten.⁵⁴⁶ FSB valitti päätöksestä korkeimpaan oikeuteen, joka kuitenkin päätyi huhtikuussa 2000 samaan ratkaisuun kuin raastuvanoikeus.⁵⁴⁷

⁵⁴¹ ES: Venäjän korkein oikeus vapautti... 18.4.2000, 16.

⁵⁴² SPT: Digges 23. – 29.6.1997 Nikitin To Have His Day in Court; 22. – 28.9.1997 Nikitin Hit By Treason Count No. 5 From FSB (SPT).

⁵⁴³ SPT: Borisova 12.5.1998 Nikitin Finds Latest Charge a Cause for Cheer.

⁵⁴⁴ SPT: O'Flynn & Whitmore 3.11.1998 Nikitin's Law Team Claims FSB Defeat.

⁵⁴⁵ SPT: Badkhen 5.2.1999 Supreme Court Rejects Nikitin's Appeal.

⁵⁴⁶ SPT: Badkhen 7.1.2000 Free at Last: Court Acquits Nikitin.

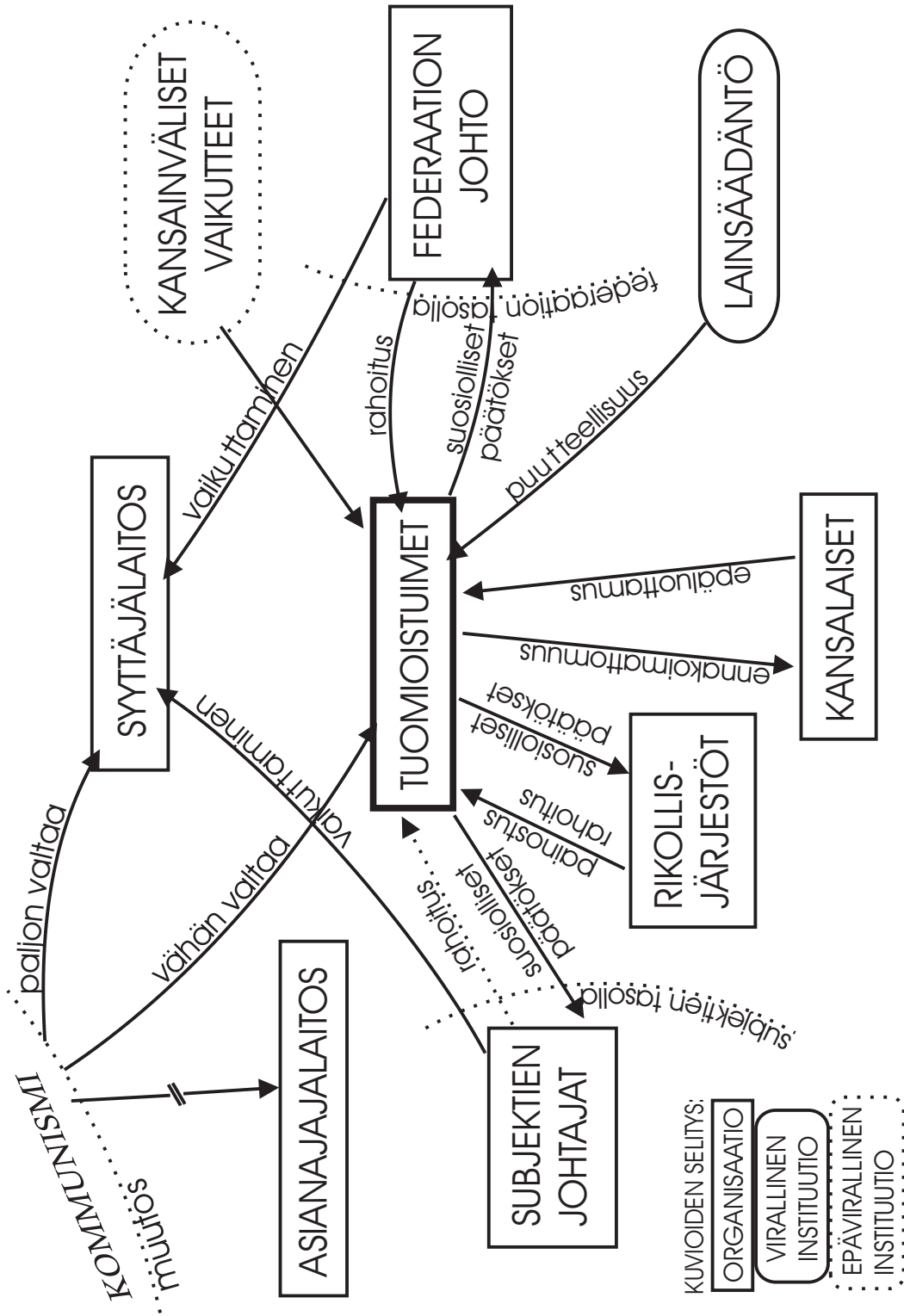
⁵⁴⁷ ES: Venäjän korkein oikeus vapautti... 18.4.2000, 16.

6.5.2 Tuomioistuimet ja institutionalismi

Tuomioistuimet ja muut oikeuslaitoksen organisaatiot ovat virallisina lainkäytön organisaatioina merkittäviä yhteiskunnallisen järjestyksen ylläpitäjiä. Niillä on tärkeä rooli kehityksen suunnan näyttäjinä. Ne voivat päätöksillään ohjata kehitystä ja samalla olla esimerkkinä muille toimijoille. Venäjällä tuomioistuinten toimintaan liittyi tarkastelujaksolla kuitenkin monia ongelmia. Ensinnäkin niiden riippumattomuus oli kyseenalainen tai ainakin uhattu. Etenkin ylimpien toimeenpanoelinten uskottiin vaikuttaneen tuomioistuinten päätöksiin. Osaltaan tähän oli syynä myös neuvostoaikainen perinne. Olivathan tuomioistuimet lähinnä syyttäjien päätösten vahvistajia.

Tuomioistuinten huono taloudellinen tilanne oli omiaan lisäämään halukkuutta tehdä päätöksiä enemmin taloudellisten intressien kuin oikeudellisten näkökohtien pohjalta. Se, kenellä oli mahdollisuus liikutella suuria rahavirtoja, saattoi vaikuttaa mahdollisesti tuomioistuimen päätöksiin. Oman lukunsa tässä ryhmässä muodostivat rikolliset tahot. Niillä oli laittomasti hankittujen varojen lisäksi myös muita keinoja vaikuttaa tuomarien päätöksiin kuten laaja kosto uhkuva toimintaorganisaationsa.

Lainsäädännön eli virallisten instituutioiden puutteellisuus mahdollisti tuomioistuinten näennäisesti lailliset ratkaisut. Tällöin oli vaarana, että tuomari käytti tilanetta jopa omaksi hyödykseen. Instituutiot eivät rohkaisseet toimimaan muulla tavoin. Saataessa lainsäädäntö ajan tasalle ja tuomioistuinten rahoitus riippumattomuutta korostavaksi tuomioistuinten mahdollisuudet tehdä päätöksiä lainsäädännön mukaan paranevat ja toiminnasta tulee ennakoitavampaa. Kansalaisten kannalta juuri ennakoitavuus olisi tarpeellista. Tuomioistuimet, jotka tekevät päätöksensä epämääräisin perustein ja etenkin taloudellisesti vahvemman etuja seuraten, eivät herätä kansalaisissa kunnioitusta. Lisäksi lainsäädännön puutteellisuus ja pitkät käsittelyajat ovat omiaan lisäämään kansalaisten epäluottamusta tuomiovaltaa kohtaan.



KUVIO 12. Oikeuslaitos - keskeisiä instituutioita ja organisaatioita sekä niiden ulottuvuuksia.

6.6 Tiedotusvälineet

Etenkin St. Petersburg Timesissa tiedotusvälineiden asema ja toiminta oli keskeinen teema. Karjalan Sanomissa sitä vastoin tätä teemaa käsiteltiin melko vähän. Tähän voidaan hakea selitystä lehtien melko erilaisesta taustasta. Karjalan Sanomat saa valtion tukea ja se voi jo tältä pohjalta olla maltillisempi kuin länsimaiselta pohjalta toimiva St. Petersburg Times. Lisäksi Karjalan Sanomien toimittajakunta oli pitkälti neuvostoajan kokenutta ja tämä saattoi omalta osaltaan vaikuttaa toimitukselliseen sisältöön. Pitemmän historiallisen perspektiivin omaavat toimittajat saattoivat suhtautua etenkin muutosten hitauteen maltillisemmin kuin länsimaiset kollegansa, mikä kuvastuu myös seuraavan luvun lainauksista.

6.6.1 Tiedotusvälineiden riippumattomuus

Barents-press⁵⁴⁸ –järjestön marraskuussa 1998 pitämän seminaarin osanottajien mielestä Venäjän lehdistö, televisio ja radio olivat 1990-luvun loppupuolella erittäin poliitisoituja.

Karjalan Sanomat, joulukuu 1998:

Saattaa olla, että se juontuu Neuvostoliiton lehtien työtavoista, kun politiikan verkko peitti kaikki ihmistoiminnan alat.

Nyt monet Venäjän mahtavat poliitikot ja puolueet saavat määrätä lehtiä niiden omistajina. Lehdet puoltavat usein jonkin yhden niitä rahoittavan ja omistavan poliittisen puolueen suuntaa, mikä estää merkittävästi lehtiä puhumasta muiden poliitikkojen kannasta.

Monien pienten paikallislehtien ainoana ongelmana on pelkkä hengissä pysyminen. Venäjän ankarissa oloissa toimittajat ovat usein valmiina tulemaan jonkin rikkaan laitoksen tai henkilön ostamaksi, vaikka tämä on selvässä ristiriidassa heidän eettisten periaatteiden kanssa.⁵⁴⁹

Karjalan Sanomat, helmikuu 1999:

- Oikeata demokratiaa ei voida verrata kosmeettiseen. Venäjällä ei ole viestimiä, jotka eivät olisi yhteydessä joihinkin voimiin. Nykyään ei py-

⁵⁴⁸ Barents-press –ohjelma käsittelee Norjan, Ruotsin, Suomen ja Luoteis-Venäjän lehdistön ja yleensä median kysymyksiä Barents alueohjelman puitteissa.

⁵⁴⁹ KS: Leonova 2.12.1998, 5.

*syttä pinnalla ilman taloudellista tukea. Isäntä sanelee pelisäännöt. Viestimien todellisen omistajan älystä ja joustavuudesta riippuu, millaiset nuo säännöt ovat. Valitettavasti maassamme on vaikea kuvitella lehdimiestä ilman kaulapantaa. Jos sellaisia onkin, he ovat työttöminä tai tulevat toimeen tilapäisillä ansioilla.*⁵⁵⁰

Venäläisellä sanomalehdistöllä oli taakkanaan neuvostoaikainen perinne. Neuvostoliitossa toimittajan tärkein ominaisuus oli se, kuinka hän pystyi miellyttämään vallassa olevia ja hankkimaan taloudellista tukea lehdelleen. Lehdet eivät toimineet 1990-luvun lopussa mainostulojen ja tilaajamaksujen turvin, vaan lehtiä rahoittivat erilaiset sponsorit, joita olivat esimerkiksi isot yritykset, pankit ja julkinen hallinto. Näin lehdistö oli sidoksissa niitä sponsoroiviin ryhmittymiinsä ja useimmiten nämä ryhmittymät myös määräsivät toimituksellisen linjan.⁵⁵¹

Kesäkuussa 1998 lehtitoimittajien pitämässä konferenssissa toimittajat olivat sitä mieltä, että tilanne tulee säilymään jatkossakin samanlaisena, ellei taloudellinen tilanne kohene huomattavasti. Toisaalta kongressin osanottajat eivät olleet varmoja siitä, onko parempi että valtio omistaa sanomalehdistön kuin että sen omistavat yksityiset tahot.⁵⁵²

Venäjän talouskriisi elokuussa 1998 kaatoi monia riippumattomia sanomalehtiä, joiden tulot olivat peräisin ilmoituksista ja tilaajamaksuista⁵⁵³. Vuoden 2000 alussa monissa pienemmissä kaupungeissa ei ilmestynyt ainuttakaan ei-valtiollista sanomalehteä⁵⁵⁴. Presidentti Vladimir Putin totesi heinäkuun alussa 2000, että Venäjälle on muodostunut vapaa joukkotiedotus, jota valtiovalta ei enää sensuroi. Putin kuitenkin huomautti, että lehdistö on usein otettu talousryhmien ja klaanien välisen taistelun välikappaleeksi. Hän uskoi lehdistön todellisen vapauden toteutuvan, kun poliittinen järjestelmä ja kansalaisyhteiskunta kehittyvät.⁵⁵⁵

Kansainvälisen lehdistöinstituutin johtaja Robert Coalson pohti Venäjän tiedotusvälineiden vaikeaa asemaa kesäkuussa 2000. Ongelmallisena Coalson piti artikkelissaan taloudellisen riippumattomuuden kannalta, että valtio suhtautuu mainostamiseen kielteisesti. Duuman talouspolitiikan mainontaa koskevasta lainsäädännöstä vastaava komitea näytti ainakin vuosituhannen vaihteessa tähtäävän siihen, että mainontaa rajoitetaan ja mainostamiseen liittyviä veroja korotetaan. Massamediasta vastaava informaatiopoliti-

⁵⁵⁰ KS: Käbeleva 3.2.1999, 4. Nika plus –televisioyhtiöstä erotetun toimittaja Aleksandr Tihin haastattelu.

⁵⁵¹ Ks. SPT: Coalson 11. – 17.8.1997 Paper Editors To Blame For Own Dependence.

⁵⁵² SPT: Lagnado 2.6.1998 Russian Press 'Far From Free'.

⁵⁵³ SPT: Newspapers: Down, but Never Out 2.10.1998.

⁵⁵⁴ SPT: Coalson 10.3.2000 Referee Should Let Players Play.

⁵⁵⁵ ES: Lehtonen 9.7.2000, 17.

kan komitea taas vaikutti tukevan tiedotusvälineitä tukiaisilla ja etuuksilla, jotka eivät edistäneet riippumattomuutta ja elinkelpoisuutta. Coalsonin mielestä oltiinkin tilanteessa, jossa alue- ja paikallishallinto kontrolloivat alueensa joukkotiedotusvälineitä edistääkseen poliittisia tavoitteitaan. Tämä teki tiedotusvälineistä epämieluisia mainostajille ja rohkaisi mainostajia käyttämään ilmoitustauluja ja julkista liikennettä mainosvälineenään. Alue- ja paikallishallinnot saivat näistä mainostuloista kuitenkin suuren osan erilaisten puolijulkisten mainostoimistojen kautta mm. poliittisten kampanjoiden rahoitukseksi. Se taas mahdollisti lisävaroja niiden tiedotusvälineiden tukemiseen, jotka tukivat kyseistä hallintoa.⁵⁵⁶

Arkangelissa ilmestyvän kaupunkilehti *Arhangelskin* vastaava päätoimittaja Aleksei Krehaljov totesi Posion (29.1.2000) artikkelissa, että läpeensä kaupalliset lehdet pyrkivät ainoastaan haalimaan rahaa niitä tekeville liikemiehille. Kun koko liike-elämä oli kietoutunut poliittiseen valtaan, ei näillä lehdistä ole ollut tarvetta kriittiseen uutisointiin. Myöskään rahaton ja välinpitämätön yleisö ei osannut sitä vaatia.⁵⁵⁷

Julkisuuteen nousi jonkin verran tietoja siitä, että vaikutusvaltaiset yritykset sekä henkilöt olisivat uhkailleet toimittajia. Useat toimittajat kertoivat saaneensa tappouhkauksia 1990-luvun aikana. Muutamia toimittajia myös surmattiin.⁵⁵⁸ Toimittajat olivat vaarassa erityisesti tutkiessaan korruptiotapauksia sekä rikollisten toimintaa. Rikollisorganisaatiot suhtautuivat kuitenkin verrattain myötämielisesti toimittajiin, jotka usein korostivat jutuissaan valtion heikkoutta ja organisoidun rikollisuuden saavuttamaa valtaa.⁵⁵⁹

Toimittajiin kohdistetut rikostutkimukset herättivät myös huomiota. Välttämättä ei tiedetty, oliko kulloinkin kyseessä varsinainen rikostutkimus vai halu vaientaa epämiellyttäväksi käynyt tiedotusväline tai toimittaja. Esimerkiksi kesällä 2000 aloitettiin rikostutkimukset Media-Mostin johtajaa Vladimir Gusinskia vastaan. Venäjällä epäiltiin kuitenkin, että viranomaiset ryhtyivät tutkimaan viestintäyhtymää pelkästään poliittisista syistä. Syyttäjävirston toimet aiheuttivat arveluja siitä, että tarkoituksena vaientaa Kremlia arvostelleita viestimiä.⁵⁶⁰

Rikostutkimusten kohteeksi joutui myös Ruskoje Videon johtaja Dmitri Roždestvenski, joka pidätettiin syyskuussa 1998 epäiltynä mm. kavalluksesta. Hänet

⁵⁵⁶ SPT: Coalson 2.6.2000 Advertising for Independence. Coalson on Kansainvälisen Lehdistöinstituutin (National Press Institute NPI) ohjelmajohtaja.

⁵⁵⁷ ES: Posio 29.1.2000, 12.

⁵⁵⁸ SPT: McChesney 1.2.2000 Reporter Claims LUKoil Threatened to Kill Him (SPT).

⁵⁵⁹ Bäckman 1996b, 105.

vapautettiin terveydellisistä syistä elokuussa 2000. Jotkut tahot näkivät tutkimusten takana olevan kiistat Russkoje Videon ohjelmataajuudella toimineen ja Roždestvenskin perustaman Kanava 11:n omistusoikeuksista. Kanava 11:n lähetyksiä pidettiin yleisesti kuvernööri Jakoleville epäsuosiollisina. Lisäksi mediajohtaja Boris Berezovski tavoitteli Kanava 11:n omistusta. Juuri Jakolevin ja Berezovskin uskottiin sekaantuneen asiaan, minkä molemmat tahot kiistivät.⁵⁶¹

Tapaus Kanava 5

Televisio on merkittävä tiedotusväline Venäjällä. Televisiota katsotaan paljon ja valtakunnalliset kanavat ovat siten tärkeitä tiedonvälittäjiä. Pietarissa oli 1990-luvun puolivälissä valtakunnallinen televisiokanava Kanava 5, mutta presidentti Jeltsin ilmoitti heinäkuussa 1997 siirtävänsä omalla asetuksellaan kanavan valtakunnalliset lähetysoikeudet Moskovaan perustettavalle kulttuuri- ja opetusohjelmiin painottuvalle kanava Kulturalla, jonka johtoon hän myöhemmin nimitti vaimonsa Naina Jeltsinan.

Pietariin jäänyt osa yhtiöstä pystyi lähettämään jatkossa ohjelmaa ainoastaan noin 70 kilometrin säteellä. Pietariin jääneen Kanava 5:n osakkeet jaettiin siten, että Pietarin kaupunginhallinnolle jäi 38 % ja Leningradin alueelle 13 % osakkeista. Loput 49 % oli tarkoitus myydä tarjousten perusteella vuoden 1997 lopussa.

Kuvernööri Jakovlev nimitti kanavan johtajaksi läheisen ystävänsä Boris Petrovin ja apulaisjohtajaksi entisen PR-osastonsa johtajan Andrei Mokrovin, jota Pietarin valtuutetut ja lehdistö olivat aiemmin erään tapauksen yhteydessä arvostelleet pyrkimyksistä vaientaa lehdistö. Joulukuussa 1997 Petrov ehdotti, että kanava haettaisiin konkurssiin, jonka jälkeen toiminta voitaisiin yksityistää. Kuvernööri Jakovlev kannatti ajatusta, mutta lakiasäätävä kokous halusi etsiä muita vaihtoehtoja. Huhtikuun alussa 1998 lakiasäätävä kokous säätö lain, joka kielsi osakkeiden myynnin ennen kuin lainsäädäntö kanavan yksityistämistä olisi valmis. Jakovlev ei allekirjoittanut lakia eikä lakiasäätävä kokous ollut riittävän yksimielinen kumotakseen kuvernöörin veton.

Toukokuussa 1998 varakuvernööri Štšerbakov allekirjoitti asetuksen, jonka mukaan Kanava 5 asetettiin konkurssiin. Tämän jälkeen kuvernööri Jakovlev antoi asetuksen, jolla kanavan osakkeet jaettiin Pietarin kaupungin (38 %), Leningradin alueen (13 %) ja kolmen pankin kesken. Menatep-St. Petersburg –pankilla (14 %) tiedettiin olevan hyvät suhteet kuvernöörin kanssa. Balt-Uneximbankin (17,5 %) taas epäiltiin rahoittaneen Jakolevin onnistuneen kuvernöörinvaalikampailun 1996.⁵⁶²

⁵⁶⁰ ES: Gusinskin Media-Most ... 12.7.2000, 12.

⁵⁶¹ SPT: Kovalyov 29.2.2000 TV Director Remains Prisoner of Media Battle; 8.8.2000 Russkoye Video Boss Released.

⁵⁶² SPT: Digges 21. – 27.7.1997 Petersburg Challenges Kremlin Over TV5; Whitmore 1. – 7.9.1997 Channel 5 Fell Victim To National Media War; 22. – 28.9.1997 Naina Yeltsin To Co-Chair Channel 5's

6.6.2 Tiedotusvälineet ja institutionalismi

Tiedotusvälineillä on Venäjällä tärkeä rooli. Mitä merkittävämpi tiedotusväline, sitä voimakkaampaa on taistelu sen omistuksesta. Hyvin harvat tiedotusvälineet olivat tutkimukseen otetulla ajanjaksolla taloudellisesti riippumattomia. Useat niistä olivat sidoksissa johonkin poliittiseen tai hallinnolliseen organisaatioon. Riippumattomien tiedotusvälineiden luoma vastapaino oli vähäinen. Institutionaalinen ympäristö oli luonut tälle käytännölle hyviä edellytyksiä.

Ensinnäkin tilanteen horjuttamiseen oli vain harvoilla mahdollisuuksia. Uusien taloudellisten voimien muodostuminen on pitkäaikainen prosessi. Ne hallinnon ja poliittisen järjestelmän osat, jotka vaikuttivat tiedotusvälineistöön, olivat tuskin halukkaita muuttamaan tilannetta itselleen huonommaksi.

Toiseksi ainakin St. Petersburg Timesin artikkeleiden mukaan lainsäädäntö ei suosinut mainostajia, mikä oli luonnollista jos ajatellaan, että lainsäädännöstä saattoivat päättää samat henkilöt, jotka itse omistivat tiedotusvälineitä. Mainostulot osaltaan olisivat saattaneet lisätä riippumattomien tiedotusvälineiden osuutta. Kun riippumattomien tiedotusvälineiden merkitys säilyi vähäisenä, ne eivät herättäneet yleisönkään kiinnostusta, jolloin maksavien asiakkaiden eli tilaajien osuus jäi pieneksi.

Sitoutuminen johonkin taloudelliseen, hallinnolliseen tai poliittiseen organisaatioon tai aatteelliseen järjestöön ei välttämättä ole ongelmallista, jos riippumattomillekin tiedotusvälineille luodaan mahdollisuudet tulla toimeen. Myönteisen taloudellisen ja lainsäädännöllisen kehityksen myötä riippumattomilla tiedotusvälineillä voi olla hyvät mahdollisuudet kehittyä. Toisaalta riippumattomat tiedotusvälineet olisivat oiva väline yhteiskunnallisen kehityksen suuntaamisessa.

6.7 Rikollisjärjestöt

Venäjän rikollisuus sai 1990-luvulla etenkin länsimaisissa tiedotusvälineissä paljon huomiota. Myös tutkimuksessa mukana olleista venäläisistä sanomalehdistä *St. Petersburg Times* käsitteli rikollisuutta artikkeleissaan. Yhdeksi teemaksi rikollisuus soveltuu juuri useiden aineistossa esiintyneiden viittausten vuoksi. Lisäksi rikollisuudella on oma merkittävä roolinsa virallisten instituutioiden ja organisaatioiden vahvuuden testaajana.

6.7.1 Historia

Venäjän järjestäytyneen rikollisuus⁵⁶³ juontaa juurensa Bäckmanin (1996a) mukaan Neuvostoliiton ajan varjotaloudesta ja alamaailman perinteistä. Varjotalous käsitti monenlaista toimintaa huumekaupasta laillisten hyödykkeiden tuotantoon ja valtionomaisuuden kavalluksiin. Neuvostoliitossa toimi laitonta toimintaa harjoittavia rikollisryhmiä. Vuosina 1926 - 1960 voimassa olleen rikoslain totalitaristinen luonne mahdollisti kuitenkin kovatkin keinot järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Toimintansa turvaamiseksi ammattirikollisten oli lahjottava viranomaisia. Rahanpesun mahdollisuuksien puuttumisen vuoksi Neuvostoliiton järjestäytyneestä rikollisuudesta muodostui erilaista kuin länsimaissa.⁵⁶⁴

Rikollisuustilanne muuttui rikoslain uudistushankkeen myötä 1960-luvun alun jälkeen, Bäckman (1996a) toteaa. Rikollisuuden lisääntyä räjähdysmäisesti ja järjestäytyneet rikollisuus kasvoi. Toiminta laajeni uudestaan vuoden 1985 jälkeen Gorbatschovin alkoholin vastaisen kampanjan aikana. Monet ammattirikolliset ryhtyivät järjestelemään alkoholin laitonta valmistusta ja myyntiä. Alkoholin salakauppa toi rikollisille suuria tuloja, jotka sijoitettiin rikollisen toiminnan kehittämiseen. Varjotalouden käsite muuttui kokonaan, kun siihen liittynyt yksityinen liiketoiminta laillistettiin. Rahanpesusta tuli mahdollista ja olosuhteet muuttuivat edullisiksi länsimaille tyypillisen järjestäytyneen rikollisuuden kehitykselle. Uudeksi toimintamuodoksi ilmaantui

⁵⁶³ Ks. organisoidun/järjestäytyneen rikollisuuden sekä mafian käsitteestä Bäckman 1996b, 37 – 51.

⁵⁶⁴ Bäckman 1996a, 35.

järjestäytynyt suojelurahojen kiristys, joka mahdollisti rikollisten pääomien nopean kasaantumisen.⁵⁶⁵

6.7.2 Rikollisuuden toimintamuodot

Rikollisryhmät harjoittivat 1990-luvun alkupuolella Bäckmanin (1996a) mukaan enimmäkseen suojelurahojen kiristystä, alkoholin salakauppaa, asekauppaa, huume-kauppaa, prostituutiota sekä erilaisia huijauksia ja kavalluksia. Joka kolmas rikollisryhmä harjoitti talousrikollisuutta. Rikollisen toiminnan tuella harjoitettiin myös laillista liiketoimintaa. Venäjän järjestäytyneen rikollisuuden ominaispiirre oli Bäckmanin mukaan sen nopea kehitys alkoholin salakaupan ja suojelurahojen kiristyksen kautta rahanpesuun ja julkisen mielipiteen muokkaukseen. Vastaava kehitys vei Yhdysvalloissa ja Italiassa huomattavasti pidemmän ajan.⁵⁶⁶

Pietarilainen rikollisuuteen perehtynyt sosiologi Jakov Gilinski toteaa Turusen (1.8.2000) haastattelussa, että järjestäytynyt rikollisuus valvoi 1990-luvun loppupuolella valtaosaa Venäjän yrityselämästä ja pankeista. Yrityksistä 40 – 60 prosenttia ja pankeista jopa 60 – 80 prosenttia oli tavalla tai toisella rikollisryhmien kontrollissa. Järjestäytynyt rikollisuus pyrki vaikuttamaan suoraan valtiovaltaan ja hallitukseen soluttautumalla ja lobbauksella. Mafia oli ottanut itselleen myös miliisin ja oikeuslaitoksen tehtäviä: ryhmät selvittelivät keskenään kiistoja, panivat omia "tuomioitaan" täytäntöön ja järjestivät omat turvallisuuspalvelunsa.⁵⁶⁷

Jos haetaan mallia Italian mafian toimintamuodoista, huomataan, että Italiassa mafia ei ole ollut halukas osallistumaan poliittiseen toimintaan. Poliittiset ongelmat eivät ole kiinnostaneet mafiaa niin kauan kuin se ei ole tuntenut valtansa tai toimeentulonsa olleen suoranaisesti uhattuna, toteaa Falcone (1995). Mafialle on riittänyt, että hallinnon virkoihin ja poliittisiin tehtäviin on valittu "ystäviä" ja silloin tällöin järjestön jäseniäkin. Tällä tavoin mafia on voinut ohjata julkista rahankäyttöä. Mafia on voinut ohjata myös lainsäädäntöä itselleen suosiolliseen suuntaan.⁵⁶⁸

Samoja piirteitä löytyi Venäjältäkin. Suojelupoliisin ylietsivä Myyryläisen mukaan mafian rakenteessa pohjimmaisena olivat 2 – 5 hengen rosvo- eli bandiittiryh-

⁵⁶⁵ Bäckman 1996a, 35 - 36.

⁵⁶⁶ Bäckman 1996a, 37. Ks. myös Bäckman 1999, 84 – 121.

⁵⁶⁷ ES: Turunen 1.8.2000, 14. Artikkelin perustuu Jakov Gilinskin 31.7.2000 pitämään puheeseen Venäjän ja Itä-Euroopan tutkijoiden konferenssissa.

mät, jotka olivat liittyneet yhteen moniportaiseksi organisaatioksi. Mafian johtajat toimivat kokonaan avoimen yhteiskunnan puolella eli he eivät itse tehneet rikoksia. Mafialla oli yhteyksiä viranomaisiin. Venäläinen mafia ei kuitenkaan pyrkinyt tuhoamaan valtiorakennetta, vaan pyrki syömään sitä sisältäpäin ja hyödyntämään sitä omaksi edukseen, luonnehtii Myyryläinen. Viranomaiskorruptio tunnettiin Neuvostoliitossakin, mutta vasta 1990-luvulla rikollisuuden ja viranomaisten suhteet tiivistyivät.⁵⁶⁹

Suojelurahojen kiristäminen oli 1990-luvulla ehkä tunnetuin ja osittain jopa hyväksytty rikollisten toimintatapa. Se oli rikollisuuden perustulonlähde. Se on Bäckmanin (1996b) mielestä rikollisorganisaation etuja palvelevaa rikollista toimintaa, jonka tavoitteena on mahdollisimman kokonaisvaltaisen kontrollin saaminen liikeyritykseltä. Aseistettu rikollinen liittoutuma ei Bäckmanin mielestä suinkaan pyri turvaamaan liikeyrityksen toimintaa, vaan turvaa omaa toimintaansa pyrkimällä voittojen maksimointiin ja liikeyritysten hyödyntämiseen.⁵⁷⁰ Falcone (1995) toteaa, liikemiehet maksavat suojelurahaa tietäen varsin hyvin, että vain valtiolla on oikeus voimakeinojen käyttöön. Uskoessaan rikollisille suojelutehtävän liikemies antaa heille vallan, jota hänellä ei ole oikeutta jakaa ja rikollisilla ei ole oikeutta käyttää.⁵⁷¹

Länsimaisissa tiedotusvälineissä esitetyt väitteet organisoidun rikollisuuden harjoittaman suojelurahojen kiristämisen liikeyrityksille tuomasta hyödystä edistivät Bäckmanin (1996b) mukaan rikollisorganisaatioiden pyrkimyksiä. Väliaikaisesti edunsaajana saattoi olla myös suojelurahoja maksava yritys, mutta rikollisten kontrollin kasvaessa riskit kasvoivat. Monilla alueilla rikollisorganisaatiot pyrkivät saavuttamaan laajan kontrollin talouselämästä, joka johti usein avoimiin kamppailuihin rikollisorganisaatioiden, paikallishallinnon ja liikkeenjohdon välillä.⁵⁷²

Rikollisuuteen liittyi myös väkivallan käyttöä. St. Petersburg Timesin artikkelissa todetaan rikollisuuden muuttaneen 1990-luvulla muotoaan. Väkivaltaa ei käytetty yhtä paljon kuin aiemmin, vaan rikollisuus muuttui älyllisemmäksi.

⁵⁶⁸ Falcone 1995, 188 – 189.

⁵⁶⁹ ES: Venäjän mafia liukuu laillisuuden puolelle 11.7.1999, 16. Artikkelin perustuu Timo Myyryläisen alustukseen.

⁵⁷⁰ Bäckman 1996b, 66.

⁵⁷¹ Falcone 1995, 107.

⁵⁷² Bäckman 1996b, 76.

St. Petersburg Times, huhtikuu 2000:

*But times have changed, and now lawyers play a more important role in the security of business. This is evident from type and style of crimes now being committed more often. Hostile takeovers are effected by men in suits rather than men with guns – although the support of the latter is frequently called upon, with varying degrees of success. Stealing commercial secrets is carried out by cunning managers rather than out-and-out burglars. And, of course, the fragility of e-commerce and the Internet is one of today's hottest business topics.*⁵⁷³

Toimintojen siistiytymisen myötä myös toiminnan naamioiminen lailliseksi yleistyi. Aromaa toteaa Pakkasen (29.9.1999) artikkelissa, että rikollisuus ei vähentynyt vaan muuttui näkymättömämmäksi. Aromaan mukaan 'poliisin pääsy syytöntehtäälle oli entistä vaikeampaa, sillä villin yksityistämisen kaudella syntynyt alamaailman ja korruptoituneiden viranomaisten yhteispeli antoi rikollisille paljon hienostuneita keinoja yrityksiä ja valtion verottamiseen'.⁵⁷⁴

Samaa kehitystä kuvaa Myyryläinen. Hänen mukaansa Venäjän mafia suuntasi yhä enemmän toimintaansa lailliseen liiketoimintaan. Samalla se oli kiinteämmässä yhteistyössä viranomaisten kanssa. Laillisuuden puolelle siirtymistä kuvasti esimerkiksi se, että Pietarin bensiininmyynnistä noin 80 prosentin arvioitiin 1990-luvun lopussa olevan rikollisjärjestöjen hallussa. Epämääräisesti hankittua rahaa sijoitettiin sellaiseen lailliseen liiketoimintaan, missä sen tuottoa pidettiin riittävän hyvänä. Kyse oli siis rahanpesusta. Myyryläinen piti kuitenkin kehitystä periaatteessa myönteisenä: kun 'rosvouksesta' siirrytään laillisen bisneksen suuntaan, liiketoiminta kehittyy ja toimintatavatkin siistiytyvät.⁵⁷⁵

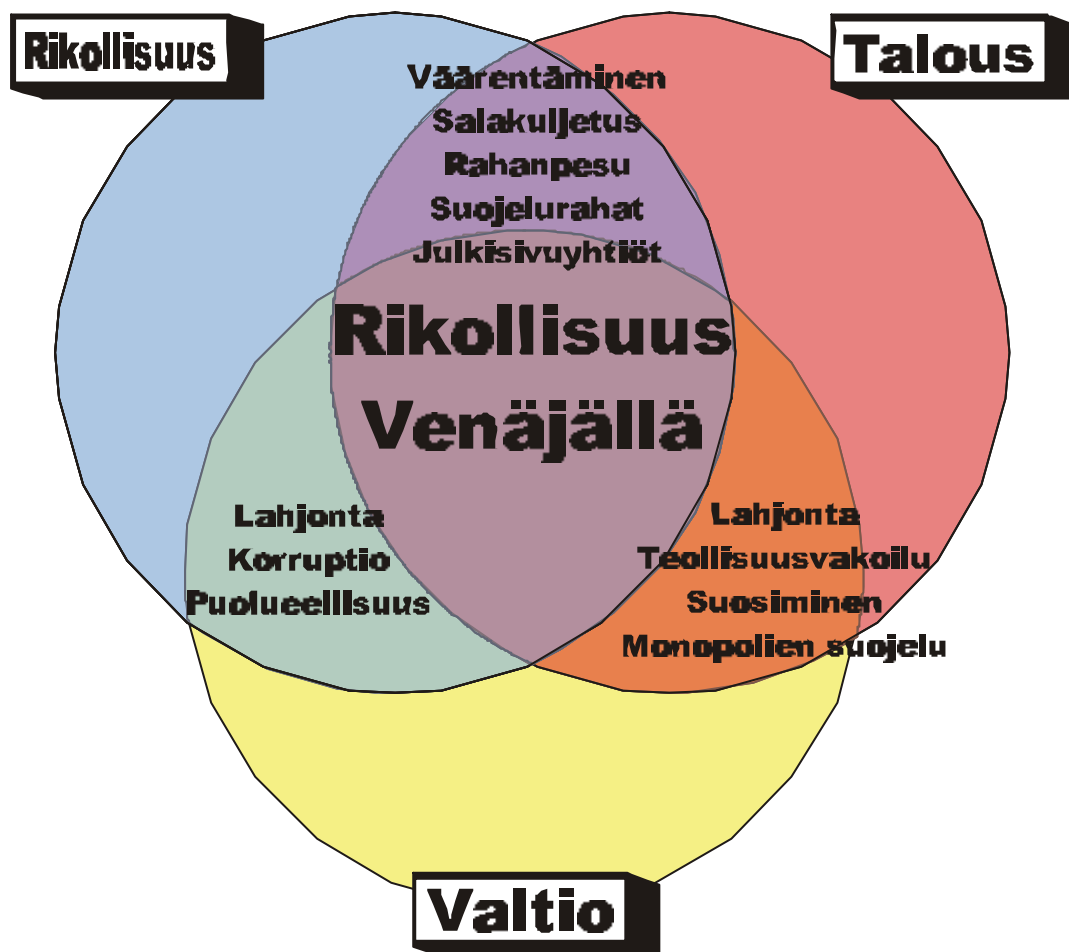
Arvioiden mukaan 30 – 50 prosenttia venäläisten rikollisyhteisöjen tuloista kului 1990-luvulla lahjontaan. Tämä osoittaa Bäckmanin (1996b) mukaan sen, että yhteiskunnallinen valta kuului valtion instituutioilla. Rikollisorganisaatiot joutuivat käyttämään jatkuvasti paljon resursseja ostaakseen viranhaltijoilla tai muilla toimijoilla olevaa valtaa. Toisaalta Venäjän organisoitu rikollisuus pyrki tiedotusvälineiden kautta sosiaalistamaan yhteiskuntaa oman arvojärjestelmänsä ja omien käyttäytymismallien mukaiseksi. Rikolliset korostivat usein yhteiskunnassa saavuttamaansa valtaa, oikeusjärjestelmän toimimattomuutta ja ylivoimaansa valtion rakenteisiin verrattuna. Organisoitun rikollisuuden saavuttama myönteinen julkisuus heikentää viranomaisten

⁵⁷³ SPT: Shcherbakova 7.4.2000. Even Minus the Thugs, Security Still a Concern.

⁵⁷⁴ ES: Pakkanen 28.9.1999 Venäjän alamaailmalle..., 14.

mahdollisuuksia organisoidun rikollisuuden vastaisessa toiminnassa, lisää organisoidun rikollisuuden toimintaan osallistumisen houkuttelevuutta, vaikuttaa oikeusjärjestelmän uskottavuuteen ja yleisten oikeusperiaatteiden muotoutumiseen.⁵⁷⁶

Rikollisuuden kytkökset



KUVIO 14. Rikollisuuden kytkökset.⁵⁷⁷

⁵⁷⁵ ES: Venäjän mafia liukuu laillisuuden puolelle 11.7.1999, 16.

⁵⁷⁶ Bäckman 1996b, 144 – 153..

⁵⁷⁷ Russian organised crime 28.8.1999,17.

6.7.3 Rikollisuuden syyt ja torjunta

Gilinski toteaa Turusen (1.8.2000) artikkelissa, että rikollisuuden kasvu oli Venäjällä otollinen maaperä 1990-luvulla. Laittomasti hankittujen voittojen houkutus oli suuri yhteiskunnassa, jossa laillinen yritystoiminnan harjoittaminen oli hankalaa lahjonnan ja raskaan yritysverotuksen takia. Liikemiehen oli pakko maksaa lahjuksia silloin, kun hän rekisteröi yrityksen, vuokrasi valtion omistamia liiketiloja, hankki tarvittavia lisenssejä, otti halpakorkoista lainaa ja asioi verotarkastajien tai tullin kanssa, Gilinski luettelee.⁵⁷⁸

Karjalan Sanomien artikkelissa (18.2.1998) lainatun sisäministeri Anatoli Kulikovin mukaan rikollisuuden kasvua edistivät ennen muuta monet sosiaaliset ongelmat, joita ei kyetty ratkaisemaan⁵⁷⁹. Rikollisuuden vähentäminen ja torjunta oli siten sidoksissa muuhun yhteiskunnalliseen kehitykseen. Työttömyys, alhainen palkkataso, heikko sosiaaliturva ja monet muut tekijät edistivät rikollisuuden lisääntymistä.

Pietarissa 17. – 18.6.1999 pidetyssä konferenssissa, joka käsitteli Venäjän luoteisalueen talouden ongelmia ja kehitysnäkymiä, sivuttiin myös rikollisuuden taustoja. Venäjällä tapahtui 1990-luvulla väestön jyrkkää polarisaatiota tulojen perusteella. Yksityistämisen tuloksena suurimman osan tuloista sai 15 prosenttia väestöstä. Tuolle osalle kuului 92 prosenttia valuutasta ja 87 prosenttia omaisuustuloista. Länsimaissa pidetään vaarallisena 8-kertaista tuloeroa, joka voimistaa rikollisuutta yhteiskunnassa.⁵⁸⁰

Yksi syy on rikollisuuden leviämiseen Myyryläisen mukaan oli Venäjän lainsäädännön puutteellisuus: kunnollista korruption kieltävää lakia ei ollut, eikä laki virka-aseman väärinkäytöstä soveltunut läheskään kaikkiin tapauksiin. Laki todistajien suojelemisesta puuttui, minkä vuoksi moni rikosjuttu raukesi näytön puutteessa.⁵⁸¹

⁵⁷⁸ ES: Turunen 1.8.2000, 14. Artikkelin perustuu Jakov Gilinskin 31.7.2000 pitämään puheeseen Venäjän ja Itä-Euroopan tutkijoiden konferenssissa.

⁵⁷⁹ KS: Gaimakov 18.2.1998, 5.

⁵⁸⁰ KS: Šišulina 14.7.1999, 5.

⁵⁸¹ ES: Venäjän mafia liukuu laillisuuden puolelle 11.7.1999, 16. Artikkelin perustuu Timo Myyryläisen alustukseen.

6.7.4 Suomi ja Venäjän rikollisuus

Venäjän rikollisuus huolestutti 1990-luvulla jonkin verran myös suomalaisia. Pietarin entinen pääkonsuli Osmo Lipponen toteaa Salovaaran artikkelissa (27.9.1998), että Venäjän rikollisuus laajeni kansainvälisille areenoille.⁵⁸² Ranskassa Venäjän organisoitun rikollisuuden on väitetty alkaneen lähinnä rikollisjohtajien kulutusjuhlalla, jonka jälkeen mukaan tuli erilainen rikollinen toiminta, prostituutio, huumekauppa ja taidesalakuljetus. Ranskassa ilmeni myös yksittäisiä suojelurahojen kiristämistapauksia venäläisten kesken. Samansuuntainen kehitys olisi Bäckmanin (1996b) mukaan voinut olla ainakin jossain määrin mahdollista myös Suomessa.⁵⁸³ Myyryläisen mukaan suomalaisilla oli kuitenkin vain vähän syytä pelätä venäläisrikollisuutta. Rikolliset etsivät Suomesta laillisia sijoituskohteita eivätkä niinkään esimerkiksi huume-markkinoita.⁵⁸⁴

Bäckmanin (1996b) mukaan Venäjän organisoitun rikollisuuden laajamittaisesta integroitumisesta Suomeen ei ollut olemassa näyttöä. Venäjä toimintaympäristönä mahdollisti oikeusjärjestelmän puutteiden ja virkamieskoneiston korruptoituneisuuden hyödyntämisen rikollisen toiminnan organisoinnissa. Suomi palveli venäläisiä rikollisia pääasiassa rauhallisena levähdys- ja kokoontumispaikkana tai läpikulkumanaan. Myös laajamittaisen rahanpesun suhteen Suomi oli Bäckmanin mukaan vähämerkityksinen. Paljon kiinnostavampia rahanpesukohteita olivat Länsi-Euroopan suurkaupungit ja Yhdysvallat, joissa organisoitu rikollisuus saattoi solmia suhteita myös paikallisiin rikollisorganisaatioihin. Tämä ei kuitenkaan sulkenut pois sitä mahdollisuutta, että yksittäistapauksina jotkut rikollisorganisaatiot saattoivat pyrkiä integroitumaan Suomen markkinatalousjärjestelmään.⁵⁸⁵

Susiluoto 2000:

Pietaria on sanottu Venäjän rikolliseksi pääkaupungiksi. Suomen voisi ajatella olevan melkoisen uhan alla tämän tilanteen johdosta. Näin epäilemättä on, mutta onneksi meillä on tiettyjä ominaisuuksia, joista rikollispomot eivät pidä. Suomi on markkina-alueena pieni ja väestöpohjaltaan homogeeninen: rikollisen on vaikea kätkeytyä. Yrittäjäkulttuuri

⁵⁸² ES: Salovaara 27.9.1998, 17.

⁵⁸³ Bäckman 1996b, 167.

⁵⁸⁴ ES: Venäjän mafia liukuu laillisuuden puolelle 11.7.1999, 16. Artikkelin perustuu Timo Myyryläisen alustukseen.

⁵⁸⁵ Bäckman 1996b, 175. Ks. myös Bäckman 1999, 150 – 166.

on inhottavan luterilainen. Venäläiselle "mafialle" yhtenä tyyppipiirteenä onkin ollut soluttautua "omiensa" joukkoon. Mutta näitäkin on Suomessa vähän. Suomen poliisi on myös tarmokkaana ja lahjomattomana tunnettu. Niinpä Pietarin rikolliset ovat valinneet toisen tien: pidetään Suomea lomakohteena, jossa voi viettää ansaitun stressivapaan loman "keikkojen" välillä. Heistä, siis Suomessa lomailevista mafiosoista, on kehitetty oma ammattitermi, "uimarit". Johtuneeko tuo suomalaisten kylpylöiden suosiosta venäläisten turistien keskuudessa, mene ja tiedä.⁵⁸⁶

Jos venäläinen rikollisuus soluttautuu Suomeen, sen havaitseminen on hankalaa, koska se pyrkii usein mukaan lailliseen yritystoimintaan. Suomen pääkonsulivirastossa Pietarissa poliisin erityisasiantuntijana työskentelevä Urmas Rinne arvioi Pakkasen artikkelissa (28.9.1999), että venäläiset nousivat 1990-luvun loppuvuosina kansainvälisen rikollisuuden huipulle. Kaukasuksen ja koko Ivy-alueen ohella venäläiset rikolliset toimivat Keski-Euroopassa, Yhdysvalloissa ja veroparatiiseissa. Suomessa venäläinen ja suomalainen rikollisuus voivat kietoutua yhteen ja soluttautua lailliseen bisnekseen.⁵⁸⁷

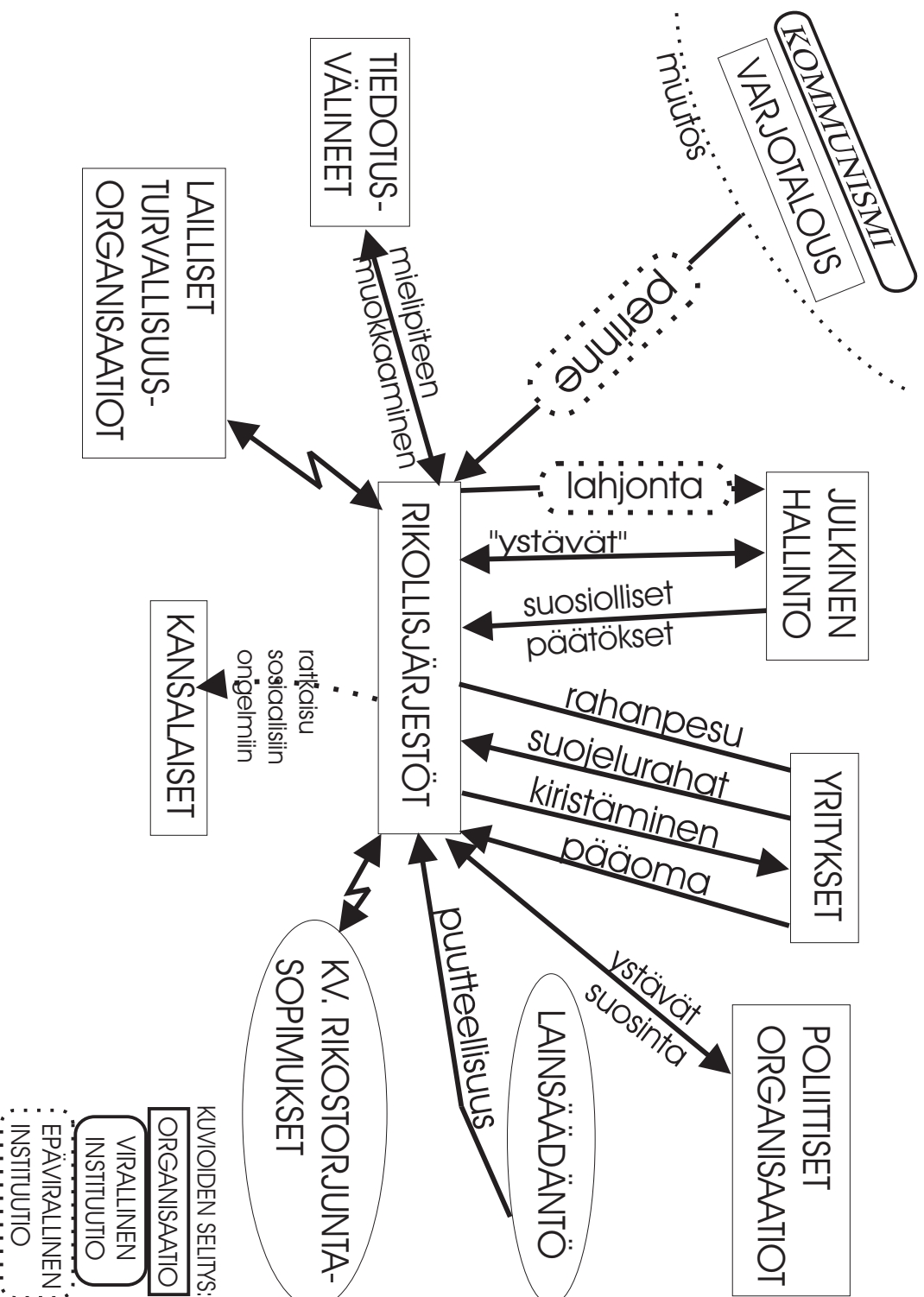
6.7.5 Rikollisuus – instituutiot ja organisaatiot

Venäjän järjestäytynyt rikollisuus sai runsaasti julkisuutta länsimaisissa tiedotusvälineissä 1990-luvun loppupuolella. Välttämättä asiasta ei aina osattu puhua oikeilla käsitteillä, vaan järjestäytynyt rikollisuus yhdistettiin lähes kaikkeen Venäjään liittyvään laittomaan toimintaan. Toisaalta järjestäytynyt rikollisuus muuttui yhä näkymättömämmäksi. Sen käsitteleminen olikin vaikeampaa juuri siitä syystä, ettei enää tiedetty, millaisten toimintojen taakse rikollisuus kätkeyti.

Järjestäytyneen rikollisuuden juuret ulottuivat Neuvostoliiton aikaan. Siten joillakin rikollisorganisaatioilla oli varsin pitkä aika kehittyä ja rakentaa verkostojaan. Kommunismin murtuminen mahdollisti uusien toimintamuotojen käyttämisen ja siten edelleen edisti rikollisjärjestöjen toimintaa. Tämä yhdistettynä kansalaisten moniin sosiaalisiin ongelmiin ja lainsäädännön puutteellisuuksiin loi ennestään paremman institutionaalisen ympäristön rikollisjärjestöille.

⁵⁸⁶ Susiluoto 2000, 191.

⁵⁸⁷ ES: Pakkanen, EU ottaa rikostorjunnan vakavasti. 28.9.1999, 14 (ES)



KUVIO 15. Rikollisuus - instituutioita ja organisaatioita sekä niiden ulottuvuuksia.

Monissa 1990-luvun loppupuolen lausunnoissa todettiin, että rikollisjärjestöt olivat ulottaneet lonkeronsa useille yhteiskunnan aloille. Italiassa käytäntö on osoittanut, ettei mafialla ole ollut halukkuutta osallistua poliittiseen tai hallinnolliseen toimintaan. Rikollisjärjestöt ovat kuitenkin ulottaneet vaikutusvaltaansa näihin organisaatioihin järjestämällä omia "ystäviään" ja joskus jopa jäseniään niiden sisälle. Näin rikollisjärjestöt ovat voineet toimia politiikan ja hallinnon sisällä ja saada toiminnalleen sitä kautta suojaa ja jatkuvuutta. Hallinnollisten ja poliittisten kytkösten purkaminen on vaikeaa ensinnäkin niiden hämäryyden takia. Rikollisia yhteyksiä ei tietenkään tuoda julkisuuteen ja ero laillisen ja laittoman välillä on usein hyvinkin hämärä. Kuten korruptiota käsittelevän osuuden yhteydessä tuli ilmi, tilanne voi olla niin suotuista kaikkien kannalta, että vaikutusvaltaa omaavien tahojen ei kannata lähteä sitä muuttamaan.

Lisäksi lainsäädännön puutteellisuudet voivat mahdollistaa tilanteen jatkumisen ennallaan. Jos viralliset instituutiot eivät anna turvaa rikollisuuden vastaisessa työssä, jää rikollisuuden vastustaminenkin vähäiseksi. Mikäli rikolliset tahot pystyvät vaikuttamaan lainsäädäntöön pitemmällä ajanjaksolla, voi edessä olla itseään vahvistava järjestelmä. Institutionaalinen ympäristö voi tällöin vahvistaa olemassa olevia rakenteita.

Myös talouden organisaatioiden ja instituutioiden kannalta rikollisjärjestöt ovat ongelmallisia. Järjestöt voivat käyttää yrityksiä oman toimintansa peittelemiseen ja varojen hankkimiseen itselleen. Rahanpesulla on kansainvälisiä ulottuvuuksia ja siten se ei ole ongelma pelkästään Venäjän kannalta. Jatkuessaan toiminta vääristää yhä enemmän yhteiskunnan kehitystä lisäämällä huumeongelmia, prostituutiota ja virallisen talouden ulkopuolelle jäävää liiketoimintaa. Lisäksi rikollisjärjestöt haittaavat laillista liiketoimintaa erilaisin keinoin, joista tunnetuin on suojelurahojen kerääminen. Kuten edellä todettiin tämä heikentää valtion asemaa mahdollistamalla rikollisjärjestöille valtiolle normaalisti kuuluvan voimakeinojen käytön.

6.8 Instituutiot ja organisaatiot

6.8.1 Viralliset instituutiot

Lait ja asetukset ovat virallisista instituutioista merkittävimpiä. Jos ajatellaan Venäjää nimenomaan Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen ja ottaen huomioon tutkimuksen tarkasteluajanjakson, ei lainsäädännön kehittymiselle ollut vielä jäänyt kovinkaan paljon aikaa. Osa neuvostoaikaisista laeista ohjasi vielä toimintaa. Toisaalta osa laeista oli säädetty nopeasti tarpeen niin vaatiessa eikä kokonaisuus ollut vielä hahmottunut. Lainsäädäntö oli voimakkaassa muutostilassa. Lait ja asetukset olivat osittain keskenään ristiriitaisia. Lainsäädännössä oli lisäksi selkeitä puutteita, kuten esimerkiksi federaation ja alueiden valtaa määrittävien lakien sekä maalain puuttuminen.

Lakien ristiriitaisuudet, puutteellisuus, muutos ja selkiytymättömyys aiheuttivat sen, että lakeja rikottiin joko tietämättä tai tietoisesti. Myös korruptoituneet viranomaiset käyttivät lainsäädännön aukkoja oman etunsa tavoittelun välineenä. Lisäksi lainsäädännön puutteellisuus altisti sille, että oikeusjärjestelmää käytettiin oman vallan lisäämiseen uhkaamalla kilpailevaa osapuolta oikeustoimilla. Selkeän virallisen normiston puuttuminen vaikeutti virallisten organisaatioiden toimintaa ja siten yhteiskunnan kehitystä. Jatkuvasti muuttuva oikeuskäytäntö ei ollut omiaan lisäämään kansalaisten luottamusta virallisiin instituutioihin ja organisaatioihin. Tämä näkyikin kansalaisten pyrkimyksenä hoitaa asioitaan epävirallista tietä sekä selvinä tyytymättömyyden ilmauksina demokraattisiksi itseään nimittäviä elimiä kohtaan.

Positiivista kehitystä kuitenkin tapahtui. Erityisesti yrityslainsäädäntöön haluttiin panostaa. Toinen asia on sitten se, miten säädettyjä lakeja käytännössä sovellettiin ja noudatettiin. Onkin syytä muistaa, ettei yhden yhteiskunnan osa-alueen positiivinen kehitys takaa sitä, että toiminnasta tulisi ennustettavampaa. Yhdestä toimivasta instituutiosta tai organisaatiosta ei ole välttämättä kovinkaan paljon hyötyä, jos muut instituutiot ja organisaatiot eivät toimi, kuten niiden tulisi.

Presidentin ukaasit toivat omat ongelmansa lainsäädännön kirjavuuteen. Ukaaseilla pyrittiin osittain paikkaamaan lainsäädännön aukkoja. Toisaalta ukaaseja käytettiin selkeästi yksilöllisiin tarkoituksiin, mikä herättää epäilyjä presidentin ukaasien käyttökelpoisuudesta, kun tarkastellaan koko venäläisen yhteiskunnan

kehitystä. Pääpiirteittäisesti tarkasteltuna vaikuttaakin siltä, että ainakaan Jeltsinin aikana presidentin ukaaseilla ei pystytty saamaan aikaan yhtenäisyyttä lainsäädäntöön.

Ylipäänsä yhteiskunnalliselta kehitykseltä puuttui yhteinen päämäärä. Muilla siirtymätalouksilla muutoksen päämääränä on ollut esimerkiksi Euroopan Unioniin liittyminen, mikä on antanut pontta toiminnalle yhteiskunnan eri tasoilla ja aloilla. Venäjällä tällainen yhteinen päämäärä puuttui. Se näkyi lainsäädännön päämäärättömyytenä ja eri elinten konflikteihin johtaneina tilanteina.

Käytännössä ei tiedetä, mitkä ovat presidentin taustalla vaikuttavat voimat ja miten nämä voimat taas suuntaavat presidentin päätöksentekoa. Toisaalta moniongelmaisessa yhteiskunnassa toimenpiteiden tulokset ovat suuremmassa määrin alttiina sille, että ne eivät toteudukaan tahdotulla tavalla. Pelkkä päämäärätietoisuus ei siis takaa sitä, että päämäärä välttämättä saavutettaisiin ainakaan suoraviivaisesti. Ylipäänsä kehitys virallisten instituutioiden avulla ohjattua yhteiskuntaa kohti tulee varmasti kestämaan kauan. Virallisten instituutioiden voimaansaattaminen ja niiden omaksuminen epävirallisten sääntöjen tilalle vie aikaa, vaikka niiden läpiviemiseksi käytettäisiin autoritaarisiakin menetelmiä.

Lainsäädäntö muutostilassa, mikä aiheutti ongelmia kaikilla yhteiskunnan aloilla. Yhteisen päämäärän puute hidasti omalta osaltaan kehitystä. Edistystä kuitenkin tapahtui, vaikkei monia tärkeitä lakeja saatukaan säädetyksi.

Vaalien tulisi ilmaista kansan tahto demokraattisten elinten kokoonpanon suhteen. Vaalien merkitys muuttui Venäjällä Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen. Siten vaaliperinne on länsimaisesti tarkasteltuna vielä lyhyt. Pääasialliset vaaleja säätelevät lait oli saatu voimaan, joten vaalien laillinen perusta oli olemassa. Käytännössä vaalien järjestämisessä ilmeni ongelmia, joilla oli ulottuvuuksia yhteiskunnan eri tasoille. Vaalikamppailuissa käytetyt likaiset keinot vastustajien mustamaalaamiseksi eivät olleet omiaan parantamaan kansalaisten uskoa demokraattisiin menetelmiin. Vaaleja käytiin myös pitkälti henkilövaaleina. Tähän oli syynä ideologioiden puute ja puoluejärjestelmän kehittymättömyys. Vaaleissa ei siis kannatettu niinkään tiettyä toimintalinjaa kuin henkilöä. Tämä toi esille populistisia vallantavoittelijoita, jotka lupasivat paljon,

mutta valtaan päästyään saivat vain vähän konkreettista aikaa kansalaisten hyväksi. Henkilökeskeisyys ei ollut omiaan lisäämään poliittisen toiminnan päämäärätietoisuutta.

Vaalien kannalta ongelmallista oli ideologioiden puute siinä mielessä, että vaaleja käytiin enemmänkin henkilövaaleina. Siitä seurasi, että politiikalta puuttui pitkäjänteisyys ja ennakoitavuus, kun päätökset perustuivat ennemminkin hetkellisiin mielipiteisiin kuin ideologiseen perustaan. Vaaleja vaivasi populistisuus.

6.8.2 Epäviralliset instituutiot

Minä sinulle, sinä minulle – tapa on vaikuttanut kauan ja levinnyt laajalle venäläisessä yhteiskunnassa. Se vaikutti myös 1990-luvun loppupuolella yhteiskunnan kaikilla lohkoilla. Tämä epäviralliseksi instituutioksi epäilemättä muodostunut tapa oli lähellä toista Venäjälle ominaista tapaa eli **henkilösuhteiden korostunutta asemaa**. Ihmiset muodostivat jopa hyvin monimutkaisia verkostoja, joiden avulla päivittäiset asiat saatiin hoidetuiksi. Jotta nämä verkostot olisivat toimineet, oli toimijoilla oltava jotakin annettavaa toiselle osapuolelle. Henkilösuhteiden merkitys korostui erityisesti liike-elämässä. Kun viralliset instituutiot eivät taanneet vaihtosuhteiden toimivuutta, oli luottamus ostettava luottamuksella.

Valitettavasti nämä kaksi toisiaan tukevaa, instituutioksi muodostunutta tapaa sisälsivät myös korruption siemenet. Kun Neuvostoliiton aikana viralliset järjestelmät eivät pystyneet tyydyttämään kansalaisten tarpeita, asioita alettiin hoitaa ohi virallisten organisaatioiden epävirallisia teitä. Tämä omalta osaltaan lisäsi virkamiesten halua ja mahdollisuuksia vaatia palveluista ylimääräistä korvausta. Vastapalveluiden pyytäminen ei tietenkään rajoittunut ainoastaan virkamiehiin, vaan se koski kaikkia niitä, jotka jakoivat rajallisia resursseja tai joilla oli mahdollisuus käytännössä vaikuttaa tehtäviin päätöksiin. Tapa korostui erityisesti erilaisten lupien hankinnan yhteydessä.

Henkilösuhteisiin perustuvaan epäviralliseen vaihtoon liittyi 1990-luvun Venäjällä monia ongelmia. Ensinnäkin korruption ja rikollisuuden torjuminen tällaisessa ympäristössä oli vaikeaa. Koska suhteet perustuvat vastavuoroisuuteen, on epäkohtien esille tuominen epätodennäköistä. Ilmiantamisen yhteydessä voi paljastaa myös omat toimensa ja saattaa omaa elämäänsä helpottavan verkoston uhatuksi. Taloudessa tämä verkostoina ilmentyvä vaihtokauppa heikentää kehitystä. Jos vaihtokauppaa ei käydä ruplien välityksellä, vaan tavaraa vaihdetaan tavaraan, heikentää tämä jo sinänsä talouden tehokkuutta, koska toiminta vaatii monimutkaisia järjestelyjä. Lisäksi veronkierto helpottuu, kun ei synny varsinaisia tilitapahtumia. Talouden kipeästi kaipaamia investointejakaan ei voida tällaisessa järjestelmässä tehdä, koska vaihdon kohteena on harvoin investointihyödykkeitä. Täten tällä kaikella on toimintahetkeä pitemmälle vaikuttavat seuraukset.

Omalta osaltaan verkostot ja minä sinulle, sinä minulle – instituutio heijastivat kansalaisten ja yritysten epäluottamusta virallisiin organisaatioihin ja instituutioihin. Tämä on ymmärrettävää tilanteessa, jossa nämä viralliset organisaatiot ja instituutiot eivät pystyneet vastaamaan kansalaisten tarpeisiin. Kuinka kauan sitten vie ennen kuin yhteiskunnan viralliset rakenteet pystyvät tyydyttämään kansalaisten tarpeet? Ensinnäkin viralliset instituutiot ja organisaatiot on saatava toimiviksi, mikä voi kestää vuosia, ellei esim. taloutta saada kestäväälle pohjalle. Lisäksi kansalaisten täytyy hyväksyä nämä instituutiot. Viekö se sukupolven vai kaksi, on vaikea arvioida. On oletettavaa, ettei muutos tule olemaan nopeaa.

Henkilösuhteet ja vastavuoroisuus oli 1990-luvun lopulla tärkeitä jokapäiväisen elämän epävirallisia instituutioita Venäjällä. Ne olivat osoituksena siitä, etteivät viralliset instituutiot ja organisaatiot toimineet toivotulla tavalla, vaan asioiden hoitamiseen käytettiin muita kuin virallisia toimintatapoja. Nämä epäviralliset instituutiot toivat mukanaan korruptiota ja lisäsivät talouden ongelmia.

Neuvostoliitto oli voimakkaan yhden ideologian maa. Liekö se sitten osittain syynä siihen, että **ideologiat ja arvot** juurtuivat 1990-luvulla huonosti Venäjän kansan keskuuteen. Selkeimmin tämä näkyi puolueiden muotoutumisena mieluummin henkilön

kuin aatteen ympärille. Myös ns. yhteen hiileen puhaltaminen puuttui. Jotakin kansanosaa näytti jopa vaivaavan yleisesti hyväksytyyn yhden ideologian puute.

Kommunismi tarjosi kansalaisten ylle kaiken kattavan sateenvarjon, joka lukuisista puutteistaan huolimatta tuntui turvalliselta verrattuna jatkuvasti muuttuvaan tilanteeseen. Tämä oli ymmärrettävää tilanteessa, jossa suurelle osaa kansasta vaikein ongelma oli selviytyminen päivästä toiseen. Tällöin aatteiden ja ideologioiden pohtiminen jäi ymmärrettävästi taka-alalle. Tässä tilanteessa olikin tavallista kannattaa henkilöitä, jotka olivat luvanneet paljon kansalaisten hyväksi. Näihin lupauksiin alettiin kuitenkin suhtautua epäilevämmiin ja suuren odotuksen tilalle tuli pyrkimys pysyvyyteen ja järjestykseen.

Demokratian ja markkinatalouden edistämisen nimekkeellä tehdyt uudistukset vaikeuttivat tavallisten kansalaisten elämää. Ei siis olekaan ihme, että demokratia ja markkinatalous muuttuivat monien suussa lähes kiro sanoiksi. Muutosten sijaan haluttiin mieluummin pysyä tilanteessa, joka tarjosi edes jonkinlaiset elämisen mahdollisuudet. Yksilöllisyys ja vapaus arvoina eivät olleetkaan 1990-luvun lopun Venäjällä läheskään yhtä tärkeitä kuin länsimaissa. Neuvostojärjestelmässä valtion etu oli ensisijainen yksilön etuun verrattuna. Tätä samaa asiaa korosti presidentti Putin heti valintansa jälkeen.

Yritystasolla yksilöllisyyden puute ja pyrkimys pysyvyyteen näkyivät esimerkiksi siinä, että yksityisyrittäjyys ei lyönyt itseään läpi odotetulla nopeudella sekä siinä, että yritykset, jotka olivat entisten johtajiensa ja työntekijöidensä omistuksessa, harvoin halusivat investoimalla kehittää yritystään. Tähän vaikutti myös kansantalouden vähäisen säästämisasteen aiheuttama investointivarojen puute, lainanoton vastenmielisyys ja valtion tukien investointi-ilmapiiriä heikentävä vaikutus.

Ulkomaisten investointien lisääntymistä ja toimintatapojen omaksumista haittasi tietynlainen isänmaallisuus. Venäjä suuntautuikin kahtaalle. Toisaalla olivat ne, jotka halusivat suunnata katseensa länteen ja toisaalla ne, jotka uskoivat ratkaisujen löytyvän omasta perinnöstä. Kahtiajako ei käytännössä ollut näin selvä, mutta osoitti käyttäytymisen ääripäät. Tilannetta hankaloittivat edelleen ne, jotka olivat saavuttaneet aseman valtarakenteissa, mutta jotka eivät halunneet tehdä muutoksia toimintaympäristöönsä. Hallinnolliset, taloudelliset ja jopa rikolliset valta-asetat takasivat monille hyvän toimeentulon, johon uudistukset saattoivat tuoda ikävän muutoksen.

Uusien (markkinatalous, demokratia, vapaus, yksilöllisyys jne.) ja **vanhojen arvojen ja ideologioiden** (kommunismi, isänmaallisuus, valtion etu) välillä taistelu. Uudet arvot saivat aluksi voimakasta kannatusta, mutta niihin petyttiin. Paluu vanhoihin arvoihin.

6.8.3 Organisaatiot

Presidentti Jeltsinin aikana **federaation presidentin** valtaoikeudet etenkin vuoden 1993 vallankaappausyrityksen jälkeen muodostuivat suuriksi. Tosin Jeltsin jakoi valtaa myös alueille, etenkin niiden johtaville virkamiehille. Ylipäätään voi kuitenkin sanoa, että presidentin valta laajentui muiden organisaatioiden kustannuksella. Presidentin asemassa korostui Venäjälle tyypillinen henkilö- ja toimeenpanokeskeinen hallintoperinne. Presidentin varsin vähän rajoitettu ukaasienanto-oikeus lisäsi entisestään lainsäädännön monimutkaisuutta. Presidentin ympärille muodostunutta laajaa hallintokoneistoa - presidentin apparaattia- ei oltu määritelty lainsäädännöllisesti, mikä aiheutti ongelmia toimivallan määrittelyssä ja muutoinkin esti hallinnon läpinäkyvyyttä. Tällaisen varsin epämääräisen hallintokokonaisuuden merkityksen arvioiminen muutoksen yhtenä tekijänä on siten hankalaa. Ongelmia lisäsi vielä se, että presidentin apparaatin toiminnan valvonta oli järjestetty puutteellisesti. Täten väärinkäytöksiin ei välttämättä puututtu mikä saattoi edelleen rohkaista niihin.

Presidentillä oli tutkitulla ajanjaksolla paljon valtaa. Kansalla on tietysti sanansa sanottavana presidentin aseman suhteen. Niin kauan kuin presidentti nauttii edes jonkinlaista kansan kunnioitusta, ovat kansan vaatimat muutokset epätodennäköisiä. Toisaalta kansalaisten haluttomuus muutokseen ja pelko siitä, että muutokset huonontaisivat tilannetta, edesauttaa sitä, että presidentin asemassa ei tapahdu muutoksia. Presidentin apparaatin osalta presidentin keskeistä ja vaikutusvaltaista asemaa on tukenut myös apparaatin sisältä kumpuava muutoksen pelko. Apparaatin ylempien virkamiesten ja lähimpien neuvonantajien asema voi olla epävakaa, mutta myös etuoikeutettu. Tätä saavutettua etuoikeutettua asemaa nämä virkamiehet tuskin haluavat horjuttaa. Samoin alemmat virkamiehet pysyvät yleensä uskollisina vallassa olevalle.

Federaation presidentillä keskeinen asema venäläisessä yhteiskunnassa. Hallitsijalla oli jo historiallisesti tarkastellen merkittävä rooli. Voidaankin puhua presidentti-instituutiosta nimenomaan tapana toimia. Presidentin asemaa vahvistanut ukaasien anto-oikeus. Kansalaisilla suuri luottamus presidenttiin. Epävarmuutta aiheuttava tekijä ollut presidentin apparaatti, joka ei ole ollut hallinnollisesti läpinäkyvä. Apparaatti pyrkinee kuitenkin tukemaan presidenttiä turvatakseen oman asemansa.

Sekä **federaation että alueiden lainsäädäntöelimien** tarkoituksena on luonnollisesti saada aikaan toimivia lakeja. Tätä tehtävää hankaloittivat 1990-luvulla kuitenkin konfliktit toimeenpanovaltan ja erityisesti sen korkeimman virkamiehen kanssa. Toimeenpanovalta on Venäjällä hyvin keskeisellä sijalla ja se näkyi myös tässä yhteydessä. Ongelma ilmeni siten, että kuvernöörit ja presidentit kieltäytyivät hyväksymästä lainsäädäntöelinten laatimia lakeja tietysti lukuun ottamatta heidän omia lakiehdotuksiaan. Tämä ongelma oltaisiin voitu ohittaa lainsäädäntöelimen riittävällä määränemmistöllä. Useimmiten lainsäädäntöelimestä ei kuitenkaan löytynyt tähän tarvittavaa yksimielisyyttä.

Lainsäädäntökokouksiin liittyvät artikkelit toivatkin osaltaan ilmi Venäjän yhteiskunnalliseen muutokseen liittyvää päämäärättömyyttä. Kehityksen suuntaa ja päämäärää ei oltu määritelty. Tavoitteet olivat usein henkilökohtaisia, ristiriitaisia ja lyhyttähämisiä. Venäjän maantieteellisen laajuuden takia yhtenäisen lainsäädännön muodostaminen oli jo sinällään hankalaa, mutta kun tähän lisätään vielä lakiasäätävien kokouksien päämäärättömyys ja heikkous suhteessa toimeenpanovaltaan, on ymmärrettävää, että lainsäädäntötyö kokonaisuudessaan kärsi. Seurauksena oli lainsäädännön puutteellisuus, ristiriitaisuus ja kehittymättömyys, jota toimeenpanovaltan omat asetukset vielä kirjavoittivat.

Ei voida kuitenkaan sanoa, että lainsäädäntöelimet olisivat kokonaan epäonnistuneet työssään. Esimerkiksi Karjalan tasavallan lainsäädäntökokouksen saavutuksia pidettiin varsin tyydyttävinä. Sitä vastoin Pietarin kaupungin lainsäädäntökokous joutui toimimaan kuvernöörin voimakkaan vastustuksen alaisuudessa. Lisäksi kokous oli usein kykenemätön säätämään lakeja sisäisten ristiriitojensa takia. Tästä huolimatta se sai aikaiseksi muutamia varsin merkittäviäkin lakeja.

Jos lakiasäättäviä elimiä tarkastellaan muutoksen suhteen, voidaan todeta, että niiden merkitys oli suhteessa korkeimman toimeenpanovallan virkamiehen henkilöön sekä omaan yksimielisyyteensä ja päämäärähakuisuuteensa. Mikäli toimeenpanovalta halusi haitata lainsäädäntöelinten työtä, sillä oli siihen mahdollisuudet. Toisaalta lainsäädäntöelimillä olisi olla enemmänkin valtaa, jos ne olisivat olleet tavoitteiltaan yksimielisempiä. Harjoitettu politiikka oli lainsäädäntöelimissä kuitenkin pitkälti sidoksissa henkilöihin. Tämä lisäsi osaltaan ristiriitoja ja haittasi yksimielisyyden syntyä.

Federaation ja alueiden lainsäädäntöelimillä vähän kokemusta. Ne taistelivat vallasta toimeenpanovallan ylimpien toteuttajien kanssa. Lainsäädäntöelimien toimintaa heikensi niiden sisäinen epäyhtenäisyys ja päämäärättömyys. Seuraukset näkyivät lainsäädännön puutteellisuuksina ja kansalaisten tyytymättömyytenä lainsäädäntöelimiin.

Kuvernöörit ja tasavaltojen presidentit käyttävät omalla alueellaan korkeinta toimeenpanovaltaa. Presidentti Jeltsinin aikana kuvernöörit kasvattivat valtaansa. Tällöin kuvernöörit olivat oikeutettuja liittoneuvoston jäsenyyteen. Lisäksi kuvernöörien erottaminen oli käytännössä mahdotonta. Presidentti Putinin astuttua virkaansa kuvernöörien valtaa vähennettiin. Kuvernöörit eivät enää voi olla liittoneuvoston jäseniä, mutta voivat nimittää sinne oman edustajansa. Lisäksi heidät voidaan erottaa, mikäli he syyllistyvät rikoksiin. Nämä uudistukset ovat varsin hyvin perusteltuja. Kuvernöörithän on valittu oman alueensa johtoon eikä liittoneuvoston jäseniksi, mihin toimeen he eivät välttämättä ehtineet perehtyäkään. Lisäksi on järkeenkäypää, että rikollisesti toimineet kuvernöörit voidaan erottaa. Tarkastelujaksolla ei kuitenkaan ollut tiedossa, kuinka tätä mahdollisuutta käytännössä sovelletaan.

Alueet joutuivat kamppailemaan käytännössä keskushallinnon suosiosta, vaikka perustuslaki takasi niille tasavertaisen aseman. Toisaalta joillakin alueilla on paremmat neuvotteluasemat suhteessa toisiin niiden omistamien arvokkaiden resurssien takia. Käytetäänkö irtisanomismahdollisuutta käytännössä epämieluiden kuvernöörien poistamiseen vai todellakin rikollisesti toimivien irtisanomiseen, jää nähtäväksi. Lainsäädännön puutteellisuudet ja ristiriitaisuudet antavat mahdollisuuden myös ensimmäisen vaihtoehdon hyväksikäyttämiseen. Alueilla keskushallinnon sekaantuminen

alueen asioihin nähtiin kielteisenä. Siten alueiden ja kuvernöörien vallan vähentämiset eivät tapahtune ilman vastustusta.

Alueiden sisällä kuvernööreillä oli taipumus lisätä valtaansa suhteessa lainsäädäntöelimiin. Kuvernööreillä oli tarkasteluajanjaksolla varsin suuret valtaoikeudet suhteessa lakiasäätäviin kokouksiin. Kuvernöörin toimi oli enemmän tai vähemmän sidottu henkilöön ja henkilön vaihtuessa politiikka saattoi radikaalilla tavalla muuttua. Toisaalta kuvernöörit joutuivat omaa asemaansa tukeakseen hankkimaan liittolaisia. Tässä yhteydessä he saattoivat joutua tekemään ratkaisuja, jotka olivat liittolaisten kannalta edullisia, mutta alueen kannalta epäedullisia. Esimerkiksi Pietarin kuvernööri Sobtšakin aikana tehdyt asuntokaupat ja lainajärjestelyt aiheuttivat Pietarille suurehkoja taloudellisia tappioita.

Kuvernöörien asemaan vaikuttivat keskeisesti keskushallinnon toimenpiteet, lainsäädäntöelinten voimakkuus sekä omien alueidensa kannatus. Näistä lainsäädäntöelimillä vaikuttaisi olleen kaikkein vähiten vaikutusta niiden yhtenäisyyden puutteen takia. Mikäli lakiasäätävien kokouksien yhtenäisyys tavoitteiden suhteen lisääntyy, ne voivat muodostua todelliseksi vastapainoksi kuvernööreille. Mikäli vallanjakoa koskevassa lainsäädännössä ei tapahdu suuria muutoksia, tulee tilanne kuvernöörien osalta säilymään jokseenkin entisenlaisena. On kuitenkin otettava huomioon se, että eri alueiden kuvernöörien omaksumat vallankäytön muodot poikkeavat jonkin verran toisistaan joko henkilökohtaisten ominaisuuksien, alueen valtaperinteen tai alueen varallisuuden perusteella. Alueiden reginalisaatiopyrkimyksetkään eivät tällöin ole poissuljettuja.

Kuvernöörien ja tasavaltojen presidenttien asema oli alueella varsin voimakas verrattuna muihin alueen vallankäyttäjiin. Toisaalta valta riippui monesta tekijästä, kuten keskushallinnon päätöksistä ja suosiollisuudesta, alueen omista sidosryhmistä, alueen voimavaroista ja muiden demokraattisten elinten kehityksestä.

Julkisen hallinnon **virkamieskunnan** muutoksen ja sitä kautta hallintokulttuurin suurin hidastaja oli 1990-luvulla vanha virkamieskunta. Tämän virkamieskunnan edustajat muodostivat oman organisaatorakenteensa, jonka muuttamiseen viralliset säännöt

eivät pikaisesti vaikuttaneet. Vanhat tavat toimia ja vanhat suhdeverkot päivät. Rakenteiden kertakaikkiseen uudistamiseen ei haluttu ryhtyä ja käytännössä se olisi saanut laajan virkamieskunnan vastustuksen. Päteviä, uusia virkamiehiä ei valmistunut tarpeeksi 1990-luvulla. Muutosta olisi voinut osaltaan nopeuttaa virkamiesten palkkatason parantaminen, mutta siihenkään ei ollut mahdollisuuksia, koska talouden tila oli huono.

Alhainen palkkataso oli keskeisiä syitä Venäjän hallintoa vaivaavaan laajaan korruptioon. Tosin korruptiolla oli myös pitkät perinteet. Se nähtiin melkein pä virallisenä tapana toimia. Lainsäädäntöön perustumattomien maksujen pyytämisestä ja maksamisesta muodostui joissain tapauksissa lähes luonnollinen menettelytapa. Tällaisten tapojen ja rakenteiden purkaminen olikin siten vaikeaa. "Saavutettuja etuja" ei haluttu menettää. Lisäksi korruptiota tukevien verkostojen purkaminen oli vaikeaa. Niin kauan kuin epäkohtien paljastamisesta saadut edut ovat pienemmät kuin käytetyistä menettelytavoista saatavat edut, jatketaan olemassa olevien menettelytapojen soveltamista.

Kansalaisten epäluottamus virkamieskuntaa kohtaan oli selvä. Kun virallisten asioiden hoito vei kohtuuttomasti aikaa ja varoja, ei kunnioitus ja luottamus asioita hoitavia virkamiehiä kohtaan luonnollisesti lisääntynyt. Virkamiehille ei ollut motivaatiota muuttaa toimintatapoja, kun palkkataso pysyi alhaisena. Korruptio häyttasi talouden ja muun yhteiskunnan kehitystä, koska se asetti kilpailevat vaihtoehdot järjestykseen muilla kuin tehokkuuteen liittyvillä kriteereillä.

Länsimaisia toimijoita näytti usein vaivaavan Venäjän hallintorakenteiden läpinäkymättömyys. Keskustelukumppaneita saattoi löytyä runsaastikin, mutta toimivaltaisen viranomaisen löytyminen oli jo vaikeampaa. Tähän saattoi olla syynä joko se, etteivät venäläiset todellakaan halunneet paljastaa hallintorakenteitaan tai se, etteivät venäläiset itsekään tienneet, kenelle toimivalta kuului. Toisaalta oli hyvinkin mahdollista, että venäläiset virkamiehet hyödynsivät ulkomaalaisten puutteellista hallintorakenteiden tuntemusta. Olipa syy mikä tahansa, se häyttasi yhteiskunnan kehitystä ja kulutti niukkoja voimavaroja.

Virkamieskuntaan kohdistuvat muutospainemat olivat selkeät. Sekä venäläisessä että länsimaisessa keskustelussa tuotiin selvästi ilmi tarve poistaa korruptiota ja selkeyttää hallintoa. Positiivisia muutoksia ei tapahtunut paljon. Virkamiesten palkkataso pysyi alhaisena, mikä on edisti korruptiota. Muodostuneet verkostot ja oman aseman säilyttämisen tarve taas edesauttoivat korruption säilymistä. Uuden hallintokulttuurin

omaksuneiden virkamiesten lukumäärä säilynee pienenä vielä useita vuosia ennen kuin koulutuksen ja parempien palkkojen avulla saadaan virkamieskunnassa aikaan muutosta.

Virkamiesten osalta ongelmallista oli virkamieskunnan hidas uusiutuminen. Vanhat virkamiehet pyrkivät säilyttämään vanhoja käytäntöjä, joihin osaltaan kuului myös korruption hyväksyminen. Uudistumista esti heikko palkkataso. Uudistukset tällä alueella tapahtunevat hitaasti.

Valtion asema tuli ajoittain esille julkisessa keskustelussa. Neuvostoliiton aikana valtio oli ensisijainen yksilöön nähden. Presidentti Jeltsin taas julisti etenkin hallintokautensa alkuaikoina, että valtio on ihmisiä varten eikä päinvastoin. Presidentti Putin taas ilmoitti heti alkajaisiksi, että hänen tavoitteenaan on vahva valtio, jossa yksilön edut ovat toissijaisia valtion etuun nähden. Vahva valtio saa yleensä kaksi ulottuvuutta. Toisaalta se nähdään valtion ulkoisena kuvana – valtion voimana suhteessa muihin valtioihin. Toisaalta se taas nähdään keskushallinnon aseman kuvaajana. Näistä edellistä ulottuvuutta käytetään usein jälkimmäisen perusteluna, eli jos halutaan vaikuttaa ulospäin vahvalta, on myös vallan oltava keskittynyttä valtion sisällä. Keskitetyllä vallalla on Venäjällä pitkät perinteet. Neuvostoliiton aikana valta oli keskittynyt puolue-eliitille ja sitä ennen tsaareille.

Vallan keskittämisyrittämiä kuvastivat Putinin hallintokauden alussa **seitsemän** uuden **hallintoalueen** muodostaminen sekä alueiden vallan vähentäminen. Tarkastelujaksolla oli vielä vaikeaa arvioida, miten keskittämisyrittämykset käytännössä reaalistuvat. Alueet saavat valita edustajansa liittoneuvostoon, mikä pitänee vaikutusvaltaa yhä edelleen alueilla. Sitä vastoin kuvernöörin erottamisoikeus ja paikallisparlamenttien hajottamisoikeus saattavat muotoutua yllättäviksikin vallankäytön keinoiksi. Venäläinen hallintokulttuuri on osoittanut, että erottamisen perusteeksi löytyy usein laillisia perusteita, vaikka perimmäisenä syynä saattavat olla poliittiset erimielisyydet. Venäjän historia on kuitenkin näyttänyt, että keskitetyn hallintotavan tehokas toteuttaminen maantieteellisesti laajalla ja väestöllisesti melko monipuolisella alueella on erittäin vaikeaa, jollei jopa mahdotonta.

Paikallishallinnolla ei juurikaan ollut mahdollisuutta vaikuttaa kehitykseen edes omalla alueellaan saatikka sitten laajemmin. Paikallishallintoyksiköt olivat taloudellisesti varsin voimattomia etenkin Pietarin kaupungin alueella. Paikallishallinnon vaalit osoittivat, ettei paikallishallinto juurikaan kiinnosta kansalaisia. Tämä on ainakin siinä mielessä valitettavaa, että paikallishallinto tarjoaa kansalaisella hyvän tilaisuuden opetella demokraattisia käytäntöjä.

Vertikaalisen vallanjaon muutoksien vaikutusta on vaikeata arvioida. Arviointia vaikeuttaa ensinnäkin se, että lainsäädännöllinen pohja oli 1990-luvulla keskeneräinen, joten uusi lainsäädäntö saattaa hyvinkin muuttaa eri hallintotasojen suhteita. Toisaalta lainsäädäntö oli erilaista eri **alueilla**. Keskushallinnon ja alueiden välillä oli tehty lisäksi erillissopimuksia. Näin eri alueilla ja eri paikallishallintoalueilla oli hiegan erilaiset mahdollisuudet toimia.

Lainsäädännöllistä erilaisuutta suurempi muutokseen vaikuttava tekijä oli kuitenkin taloudellisen aseman erilaisuus. Vertikaalinen vallanjako pohjautuu perustuslakiin, joten sen muuttaminen duumassa ja liittoneuvostossa voi osoittautua ongelmalliseksi. Keskushallinto voi kuitenkin jossakin määrin käyttää taloudellisia pakotteita saadakseen itselleen enemmän valtaa. Toisaalta sama mahdollisuus on taloudellisesti voimakkailta alueilla. Siten valtion koossapysyminen saattaa muodostaa vallan keskittämisyrittämisille vastapainon.

Hallinnon keskittäminen ei ole Suomen lähialueiden kannalta positiivista. Karjalan tasavalta ja Leningradin alue ovat Moskovasta katsottuna periferia-alueita ja etenkin Karjalan tasavaltaa ja Leningradin aluetta on pidetty taantuvina talousalueina. Pietarin kaupungin merkitys sitä vastoin parantui jonkin verran pietarilaissyntyisen Putinin tultua valituksi presidentiksi. Mitään suuria muutoksia parempaan suuntaan Suomen lähialueilla tuskin tulee tapahtumaan – ei edes Pietarissa. Todennäköisempää on, että lähialueet kamppailevat vielä pitkään neuvostoajoilta perittyjen ongelmiensa kanssa. Pitemmällä tähtäimellä muutoksen suunta riippuu pitkälti laajemmin omak-sutuista tavoitteista. Venäjältä on kuitenkin puuttunut selkeä valtiollinen tavoite muutoksensa suunnan suhteen. Mikäli tavoite pystytään saamaan aikaan, muutoksen suunnan arvioiminen alueidenkin suhteen on helpompaa.

Hallinnossa on näkyi selvä kahtiajako vahvan valtion ja toisaalta regionalisaatiopyrkimysten välillä. Presidentin keskeinen asema vahvisti pyrkimyksiä vahvaan valtioon etenkin Putinin aikana. Regionalisaatiohalukkuus väheni, mutta etenkin taloudellisesti vahvoilla alueilla regionalismi nousee ajoittain esille. Paikallishallinto ei vielä 1990-luvulla lähtenyt kunnolla juurtumaan venäläiseen yhteiskuntaan.

Tuomioistuinten toiminnassa tapahtui 1990-luvun loppuun mennessä jonkin verran kehitystä sitten Neuvostoliiton hajoamisen, mutta niiden toimintaan liittyi monia ongelmia, joiden ratkaiseminen vie aikaa. Tuomioistuimiin tuotujen riita- ja rikosasioiden määrä kasvoi. Kun voimavaroja ei vastaavasti lisätty, käsittelyajat olivat pitkiä, mikä puolestaan heikensi kansalaisten oikeusturvaa. Käsiteltävien asioiden määrää lisäsi myös se, että tuomioistuinjärjestelmää käytettiin väärin. Rikosepäilyjä nostettiin esille poliittisten ja taloudellisten vastustajien mustamaalaamiseksi. Tällainen lainkäyttöjärjestelmän hyödyntäminen ei ollut omiaan lisäämään kansalaisten luottamusta järjestelmää kohtaan etenkin, kun näiden tapausten tutkiminen yleensä keskeytettiin, kun muut tarkoitukset oli saavutettu tai kun syytettynä oleva sai valtarakenteisiin riittävän voimakkaan tukijan. Lisäksi esiintyi epäilyjä siitä, että varakkaat rikolliset olisivat ostaneet itselleen suosiollisia tuomioita.

Yleisesti uskottiin myös, että tuomioistuimet suosivat ylintä toimeenpanovaltaa. Esimerkiksi Pietarin raastuvanoikeuden nopeat, kuvernöörille suosiolliset päätökset nostivat esille epäilyt siitä, että kyseinen tuomioistuin toimi puolueellisesti. Näitä epäilyjä voidaan perustella sillä, että kuvernööri tuki tuomioistuinta taloudellisesti. Federaatiotason tuomioistuinten (mm. perustuslakituomioistuin) uskottiin taas olleen suosiollinen federaation presidentille. Tuomioistuinten taloudellisen ahdingon lisäksi syynä tähän nähtiin osittain myös neuvostoaikainen perinne. Tuolloinhan tuomioistuimet olivat osa kommunistista järjestelmää ja toteuttivat puolueen tahtoa.

Tuomioistuinten toiminnassa ja yleensäkin lainkäytössä tapahtui edistystä. Tuomioistuimet eivät kuitenkaan tutkittavalla ajanjaksolla muodostaneet selkeää vastapainoa toimeenpanovallalle. Kehitykseen vaikuttaa pitkälti se, kuinka tuomioistuinten rahoitus pystytään järjestämään niin, että tuomioistuimet kykenevät toimimaan

riippumattomasti. Tämä taas on riippuvainen paljolti tuomioistuinjärjestelmän ulkopuolisista tekijöistä eli siitä, millaisen toimintaympäristön lainsäädäntöelimet pystyvät rakentamaan tuomioistuimille ja kuinka tärkeäksi toimeenpanovalta näkee puolueettoman tuomioistuinjärjestelmän olemassaolon. Lisäksi tarvitaan tuomioistuinten sisäistä uudistumista, mikä voi kestää vuosia tai jopa vuosikymmeniä. Tuomareiden ja syyttäjälaitoksen edustajien on omaksuttava arvoja ja menettelytapoja, jotka mahdollistavat puolueettomuuden. Yksittäiset tuomioistuinten päätökset saattavat tietysti hyvinkin muuttaa suhtautumista koko järjestelmään ja muokata sen kehitystä lyhyellä tähtämellä, mutta pitemmällä tähtämellä tarvitaan sekä arvojen että erityisesti rahoituskellisten rakenteiden muutosta.

Tuomioistuinten riippumattomuus etenkin toimeenpanovallasta ja taloudellisista voimista oli kyseenalainen. Tämä johtui lähinnä tuomioistuinten historiallisesta perinnöstä ja taloudellisesta tilanteesta.

Puoluejärjestelmä oli 1990-luvun Venäjällä selkeästi kehittymätön. Eräänä syynä tähän pidettiin neuvostoajan kommunistisen puolueen jälkeensä jättämää painolastia. Kommunistinen puolue oli erittäin hierarkkinen, keskustelua rajoittava ja ideologisesti rajoittunut. Kommunistista puoluetta lukuun ottamatta puolueilta puuttui 1990-luvulla selkeä rakenne. Ne olivat muodostuneet enemmänkin henkilöiden kuin aatteiden ympärille. Joskus vaikutti siltä, että kyse oli pikemminkin vallan ideologiaan perustuvista liikkeistä kuin yhteisiä arvoja ja asioita ajavasta puolueista.

Kansalaisten keskuudessa puoluejärjestelmän kehittymättömyys aiheutti epävarmuutta. Vaalien alla puolueet kalastelivat äänestäjiä katteettomilla lupauksilla, joiden toteuttamiseen ei todellisuudessa ollut varaa. Tosin kansalaisetkin pettyivät niin usein, kun annettuja lupauksia ei pystytty täyttämään, etteivät he enää yhtä innokkaasti kannattaneet näitä populistieja. Tämä taas johti siihen, ettei kansa luottanut omiin vaikutusmahdollisuuksiinsa vaalien kautta, mistä vuorostaan seurasi äänestysprosenttien lasku.

Venäjä laajana ja monikulttuurisena maana aiheuttaa ongelmia puolueiden järjestäytymiselle. Puolueiden lukumäärällä on taipumusta kasvaa suureksi. Puolueken-

tän muovautuminen tuleekin varmasti viemään kymmeniä vuosia, ennen kuin voidaan puhua jotensakin vakiintuneista puolueista. Luultavaa on, että Venäjän henkilökeskeinen perinne tulee vielä suosimaan puolueiden muodostumista tiettyjen henkilöiden ympärille. Tämä voi johtaa lyhyen tähtäimen politiikan jatkumiseen, koska tällaisilta puolueilta useimmiten puuttuu selkeä ideologinen tavoite. Myös federaatioiden alueiden kannalta maanlaajuisten puolueiden puute oli ongelmallista. Kuvernöörien ja näitä tukevien eliittien vaikutusmahdollisuudet paranivat, kun puoluelaitos ei tuonut tälle voimakentälle vastapainoa. Maanlaajuisten puolueiden puuttuminen myös epäyhtenäisti maassa harjoitettua politiikkaa.

Puoluejärjestelmä oli vielä kehittymätön. Puolueet olivat enemmänkin henkilön ympärille muodostuneita ryhmittymiä kuin aatteellisia organisaatioita. Näin ollen niillä ei ollut juurikaan pitkän tähtäimen suunnitelmallisuutta ja siten politiikasta tahtoi muodostua ailahtelevaa. Puoluejärjestelmän juurtuminen ja muodostuminen aatteellisiksi organisaatioiksi tulee viemään aikaa.

Sananvapaus oli kenties iloisimmin vastaanotettuja oikeuksia Venäjällä. **Tiedotusvälineet** olivatkin vuosituhanen vaihteeseen tullessa vapaita, mutta toisaalta myös hyvin riippuvaisia rahoittajistaan, joita olivat pääasiassa julkinen hallinto ja suuryritykset. Federaation tasolla julkisen hallinnon ja yritysten halutuimpia tiedotusvälineitä olivat televisiokanavat, joiden omistuksesta käytiin välillä ankaraakin kamppailua. Alueiden tasolla taas sanomalehdistö oli vastaavassa asemassa. Kun tiedotusvälineiden saamat mainostulot olivat vähäisiä ja ankarasti verotettuja ja kun lisäksi väestön huonon taloudellisen tilanteen takia tilaajamaksut jäivät pieniksi, oli monien tiedotusvälineiden pakko turvautua erilaisiin avustuksiin tai sponsorituloihin. Tällöin näillä tiedotusvälineillä oli luonnollisesti taipumusta tukijoidensa suosimiseen uutisoinnissaan.

Maan taloudellisen tilanteen parantuessa myös tiedotusvälineiden riippumattomuus voi kohentua. Väestöllä on enemmän varaa maksaa sanomalehdistään ja mainostulot voivat lisääntyä yritysten taloudellisen tilan parantuessa. Jälkimmäiseen tietysti vaikuttaa myös julkisen vallankäytön suhtautuminen mainostamiseen. Esimerkik-

si jos mainostuloja verotetaan ankarasti, voi tämä estää mainostulojen lisääntymisen. Julkinen valvonta ja lupapolitiikka vaikuttavat myös voimakkaasti sananvapauden toteutumiseen. Lupapolitiikalla voidaan hyvinkin estää oppositiota kannattavien tiedotusvälineiden synty ja näin tukahduttaa sananvapauden kehittymistä. Television, mikä on ollut Venäjälle erityisen suosittu ja vaikutusvaltainen tiedotusväline, kannalta tarkasteltuna tilanne on kenties vielä ongelmallisempi, koska valtakunnallisen TV-kanavan omistus tuo mukanaan vaikutusvaltaisen aseman.

Tiedotusvälineet riippuvaisia rahoittajatahoistaan, joita olivat talouden ja julkisen vallan organisaatiot. Taloudellisesti riippumattoman tiedotusvälineistön kehittymistä hidasti julkisen vallan omat intressit, mikä näkyi mm. nuivana suhtautumisena mainostamista koskevaan lainsäädäntöön.

Sekä julkisten että yksityisten **talouden organisaatioiden** yhtenä keskeisenä ongelmana oli 1990-luvulla taloudellisen ja poliittisen päätöksenteon yhteenkietoutuminen, mikä näkyi mm. siinä, että poliitikkojen täytyi tukea paikallisia yrityksiä saadakseen näiltä kannatusta. Yritysten piti taas olla hyvissä väleissä poliitikkojen ja julkishallinnon kanssa, jotta ne saivat tukea toiminnalleen. Tällöin päätöksiä ei tehty tehokkuuteen tähtäävien päämäärien perusteella. Yritystuet ja -avustukset saattoivat suuntautua aloille, joilla ei välttämättä ollut todellisia mahdollisuuksia toimintansa kehittämiseen. Näin tuhlattiin jo ennestään niukkoja voimavaroja. Yritykset eivät näin ollen välttämättä panostaneet yritystoimintaansa omia resurssejaan, vaan luottivat yhteiskunnan apuun, jolloin yritysten toiminnassa ei tapahtunut kehitystä. Tällainen tuki oli usein sidoksissa poliittisen toimijaan ja tuki saattoi näin ollen loppua vallan vaihtuessa. Tällainen toiminta oli lyhytjänteistä. Poliittisten toimijoidenkaan kannalta menettely ei ollut perusteltua. Valittu poliitikko oli sidoksissa tukijaansa, jolloin yleinen yhteiskunnallinen kehittäminen saattoi jäädä taka-alalle.

Toisaalta yritysmaailma joutui myös rikollisen toiminnan kohteeksi. Näennäisesti laillista yritystoimintaa saattoi johtaa rikollisjärjestö. Lisäksi rikollisuudella oli omat selkeästi laittomat toimialansa kuten huumekauppa ja prostituutio. Ongelmalliseksi tilanteen arvioimisen teki se, että rikollisjärjestöjen toiminta talouden organisaatioissa muodostui 1990-luvun loppupuolella näkymättömämmäksi. Rikollisesti

hankitun rahan jälkiä oli hankala selvittää ja yhä useammat rikolliset ja rikollisjärjestöt toimivat selkeästi laillisen yritystoiminnan puolella. Tätä jotkut tahot pitivät hyvänä kehityskulkuna, koska toivottiin, että rikollinen toiminta vähenisi laillisen toiminnan lisääntyessä. Välttämättä näin ei kuitenkaan tapahdu. Rikollisuus saattaa käyttää laillista liiketoimintaa oman toimintansa rahoittamiseen ja peittämiseen. Laillista liiketoimintaa kehitetään tällöin vain rikollisen toiminnan tarpeita vastaavasti. Toisaalta on olemassa selviä esimerkkejä siitä, että rikollisilla toimenpiteillä hankitun rahan avulla on ryhdytty pelkästään lailliseen liiketoimintaan.

Venäjän talous tarvitsi 1990-luvulla kipeästi sekä kotimaisia että ulkomaisia investointeja vanhentuneen tuotantokoneiston uusimiseen ja korjaamiseen, jotta länsimaaisesti tarkastellen varsin alhaista tuotantokapasiteettia olisi saatu lisätyksi. Esteenä tälle oli monia seikkoja kuten esimerkiksi heikko luottamus omaan valuuttaan, alhainen sääntämisaste, haluttomuus ottaa lainaa, pelko ulkomaisia investointeja kohtaan, lainsäädännön puutteellisuudet (esim. maalain puutteellisuus ja konkurssilain puuttuminen) sekä halu pysyä kiinni entisissä rakenteissa. Talouteen kohdistetut muutostavoitteet pelottivat, koska aiemmat kokemukset uudistuksista oli usein koettu negatiivisina. Kun tähän lisättiin vielä se, että taloudellisen muutoksen suunnasta ei ollut olemassa selkeitä tavoitteita, oltiin tekemisissä erittäin moniulotteisen ja vaikeasti ratkaistavan ongelman kanssa. Kansalaisten luottamuksen lisääntyminen omaa taloutta kohtaan ei auta paljon silloin, kun poliittiset päätökset muutosten suunnasta ovat ristiriitaisia ja sidoksissa omaan menestykseen valtataistelussa.

Talouden kehittyminen on tärkeää yleisen yhteiskunnallisen kehityksen kannalta, mutta toisaalta talouteen liittyvät päätökset saattavat vaikuttaa kovinkin ankarasti yleiseen yhteiskunnalliseen kehityksen lyhyellä tähtäimellä. Tällöin poliittisia päätöksiä tehdään mielellään lyhyen tähtäimen tavoitteiden perusteella. Lisäksi rikollisuudella, etenkin jos se saa pysyvän aseman taloudessa, on omat pyrkimyksensä talouden kehityksen suhteen. Tällöin sekin voi käyttää valtaansa poliittisen päätöksenteon suhteen.

Taloudellisten instituutioiden ja organisaatioiden kannalta ongelmallista oli politiikan, talouden ja rikollisuuden yhteenkietotuminen. Ongelmana oli myös yleinen epäluottamus talouteen, mikä näkyi heikkona säästämis- ja investointiasteena sekä rahatalouden ongelmina. Talous kääntyi kuitenkin nousuun lähinnä öljyn korkean maailmanmarkkinahinnan ansiosta.

Oligarkkien todellinen asema ja vaikutusvalta venäläisessä yhteiskunnassa pysyi epäselvänä 1990-luvulla. Varmuudella ei tiedetty, mikä heidän suhteensa oli esimerkiksi federaation presidenttiin. Julkisuudessa esitettiin arvioita, että oligarkit vaikuttivat merkittävästi siihen, että Vladimir Putin tuli valituksi presidentiksi. Valinnan jälkeiset oligarkeihin kohdistuneet mielipiteet Putinin taholta asettivat kuitenkin oligarkkien aseman valtarakenteissa kyseenalaiseksi. Oligarkit itse antoivat mielellään julkisuudessa sellaisen kuvan, että he olisivat olleet merkittävässä asemassa. Joidenkin mielestä tällainen julkisuuskuva oli liioiteltu. Oligarkit eivät todellisuudessa omistaneet Venäjän yrityksistä määrällisesti kuin marginaalisen osan. Toisaalta heillä oli kuitenkin määräysvalta erittäin merkittäviin yrityksiin (mm. energia, tiedotusvälineet). Tätä määräysvaltaa olisi periaatteessa voinut käyttää painostuskeinona oman valta-aseman tukemiseksi.

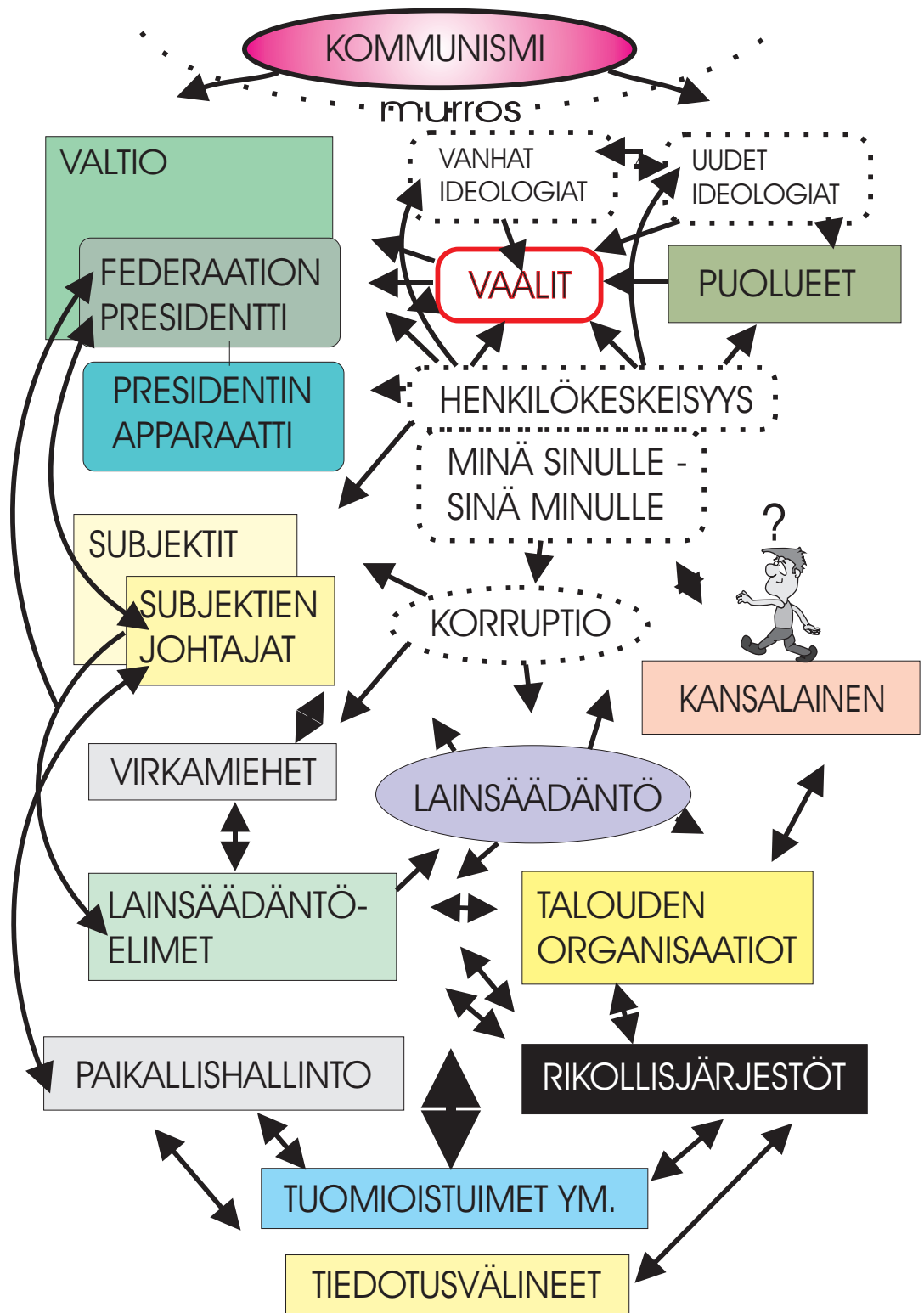
Jos oligarkeilla on todellista valtaa esimerkiksi poliittisen päätöksenteon suhteen federaatiotasolla, se voi olla hyvinkin vahingollista sekä lyhyellä että pitkällä tähtäimellä, koska he todennäköisesti käyttävät valtaansa omaksi eivätkä niinkään yhteiskunnan hyväksi. Oligarkkien omistamat yritykset ovat menestyneet varsin hyvin ilman tuotannollisia panostuksia ja painostusasema julkisen vallan suhteen takasi niille erilaisia yritystoiminnan tukia. Oligarkkien asemaa pyrittiin vähentämään. Tosin näitten pyrkimysten takana saattoi olla myös pelkkä kansaa koskiseleva valta-aseman tukeminen. Yleisesti uskottiin, että olisi varsin epätodennäköistä, että mihinkään voimakkaiseen toimiin oligarkkien aseman heikentämiseksi ryhdyttäisiin.

Oligarkkien todellinen vaikutusvalta on hämärän peitossa.

Järjestäytyneen rikollisuuden asemasta Venäjällä oli 1990-luvun loppupuolella monia mielipiteitä. Toisaalta oltiin sitä mieltä, että etenkin Moskovan ja Pietarin kokoisissa suurkaupungeissa **rikollisjärjestöjen** esiintyminen oli normaalia. Tilannetta verrattiin usein läntisiin suurkaupunkeihin. Toisaalla taas väitettiin, että rikollisjärjestöt määräisivät yhteiskunnan toiminnoista hyvin laajalti. Lausuntojen laatu riippui pitkälti antajastaan ja tilanteesta, jossa ne tuotiin esille. Tehdyt tutkimukset kuitenkin osoittivat, että Venäjällä oli eittämättä rikollisjärjestöjä, joiden toiminta ulottui sekä Venäjälle että ulkomaille. Olipa näiden vaikutusvalta mikä tahansa, niiden toiminta oli kuitenkin missä tahansa mittakaavassa tuomittavaa. Yhteiskunnan kannalta ne eivät olleet tuotavia, vaan perustivat toimintansa ainoastaan omien tulojensa ja omaisuutensa turvaamiseen sekä toimintansa jatkamiseen ja laajentamiseen.

Rikollisuuden kitkeminen yhteiskunnasta on kuitenkin vaikeaa. Rikolliset tahot ovat soluttautuneet sekä talouden että politiikan piiriin. Nämä yhteydet takasivat niille jatkuvuutta. Niin kauan kuin viralliset instituutiot pysyvät heikkoina eli niin kauan kuin lainsäädännöllä ja lainkäytöllä ei pystytä estämään rikollisuuden leviämistä, nämä organisaatiot jatkavat toimintaansa ja mahdollisesti myös laajentumistaan sekä maan sisällä että rajojen ulkopuolelle. Rikollisuuden vastustaminen vaatii lisäksi poliittista tahtoa, joten rikollisuuden kytkökset politiikkaan ovat myös eräs keskeisiä elementtejä rikollisuuden leviämisessä ja sen vastaisessa toiminnassa. Rikollisjärjestöt itse pyrkivät luomaan mielikuvaa, että ne ovat voimakkaita ja etteivät viralliset instituutiot ja organisaatiot pysty hoitamaan tehtäviään kansalaisten etujen turvaamisessa. Jos tämä rikollisten esittämä väite käytännössä hyväksytään, siirrytään kohti laittomasti johdettua yhteiskuntaa.

Rikollisjärjestöjen toiminta muuttui näkymättömämmäksi ja väkivallattommaksi. Varoja hankittiin kuitenkin yhä rikollisin keinoin. Rikollisjärjestöillä oli valtaa sekä politiikassa että taloudessa, joten rikollisuuden kitkeminen yhteiskunnasta oli erityisen hankalaa.



KUVIO 16. Vertailuaineiston keskeisiä instituutioita ja organisaatioita.

7 TULOKSET – KUVIEN VERTAILU JA SEURAUSTEN POHDINTAA

Edellä olevissa luvuissa on tuotu esille se, millaisena maakunnallisten ohjelma-asiakirjojen laatijat näkivät Venäjän – millainen oli heidän Venäjä-kuvansa käsitteellistettynä instituutioiden ja organisaatioiden avulla. Jotta maakunnallisten ohjelma-asiakirjojen välittämän Venäjä-kuvan eri tekijöitä ja ulottuvuuksia olisi voitu tarkastella, tarvittiin vertailukuva. Tämä kuva muodostettiin vertailuaineiston perusteella. Tutkimuksessa tarkasteltiin aikaisemmasta tutkimuksesta ja sanomalehtiartikkeleista välittyvää Venäjä-kuvaa. Näiden kahden kuvan pohjalta haettiin vastausta siihen, millainen on maakunnallisten ohjelma-asiakirjojen välittämä Venäjä-kuva.

Kun tarkastellaan maakunnallisten ohjelma-asiakirjojen Venäjä-kuvaa, huomataan, että se oli melko suppea. Tähän on osaltaan syynä se, että ohjelma-asiakirjoissa ei ole järkevää eikä kovinkaan taloudellistakaan tuoda esille laajaa kuvausta toiminta-alueesta. Ohjelma-asiakirjojen välittämää Venäjä-kuvaa voidaankin pitää monen toimijan muodostamina kuvakoosteena, joka on muodostunut useista eri kuvista ja kattaa ajallisesti kulloisenkin ohjelmakauden. Se on siis eri toimijoiden tiivistetty näkemys Venäjästä ja ohjelma-asiakirjojen kyseessä ollessa lähinnä Venäjän lähialueista. Toisaalta ohjelma-asiakirjojen Venäjä-kuvauksen suppeus etenkin 1990-luvun loppupuolelta yllätti tutkimuksen edetessä.

Ohjelma-asiakirjoissa Venäjää kuvattiin yleiskäsitteillä, jotka voidaan tulkita eri tavoin asiayhteydestä riippuen. Ilmaukset kuten 'markkinatalouden olosuhteet' ja 'lainkäytön eroavaisuudet' eivät välttämättä tuo esille, mistä tarkalleen käytännössä on kysymys. Asiakirjoissa päädyttiin myös usein luettelomaisiin kuvauksiin. Näiden kuvausten perusteella voidaan kuitenkin piirtää maakunnallisten ohjelma-asiakirjojen pohjalta kuvaa Venäjästä kuten luvussa 5.3 sekä kuvioissa 6 ja 7 on tehty. Nämä Venäjä-kuvat ovat syntyneet koosteena useasta eri ohjelma-asiakirjasta. Vertailussa on otettu huomioon selkeimpiä eroja eteläisten ja pohjoisten maakuntien Venäjä-kuvien välillä.

Vertailuaineiston välittämää Venäjä-kuvaa voi pikaisesti tarkasteltuna pitää yksityiskohtaisena – etenkin, jos vertaillaan pelkkiä sivumääriä. Yksityiskohtaisuuteen ei ole kuitenkaan pyritty eikä siihen nähdäkseni ole päädytty. Pikemminkin on kyse siitä, että melko suuren aineiston useista Venäjä-kuvaa koskevista havainnoista on piirretty

kuvaa, joka ottaisi huomioon yhteiskunnan eri tekijöiden ulottuvuuksia ja muutosta. Tätä prosessia on tuotu esille pala palalta – kertomus kertomukselta. Ohjelma-asiakirjoissa käsitykset Venäjistä ovat laatijoidensa tiivistelmiä omista havainnoista, jotka perustuvat erilaisiin tietolähteisiin. Vertailuaineistossa tämä tiivistäminen piti tehdä erikseen temalokittelun avulla. Vertailuaineiston osalta päädyttiin lopulta Venäjä-kuvaan, jota on tuotu esille luvussa 6.8 ja kuviossa 16. Samalla tuotiin esille perusteluja ja seurauksia, joita yksittäisillä tekijöillä on. Seuraavassa vertaillaan maakunnallisten ohjelma-asiakirjojen Venäjä-kuva vertailuaineiston välittämään kuvaan.

Maakunnallisissa ohjelma-asiakirjoissa 1990-luvun puolivälissä Venäjä-kuvan taustalla vaikutti melko voimakkaasti ajatus siitä, että etenkin Venäjän markkinoilla 'nopeat syövät hitaat'. Oli toimittava nopeasti, jotta myös maakunnat hyötyisivät Venäjän uudenlaisen yhteiskunnan tarjoamista mahdollisuuksista. Kun tarkastellaan kuvia 6 ja 7, jotka siis tuovat esille maakuntien Venäjä-kuva ohjelma-asiakirjojen kautta tarkasteltuna, huomataan, että instituutioista ja organisaatioista tulivat esille selvimmän seuraavat:

- talouden instituutiot ja organisaatiot,
- lainsäädäntö virallisena instituutiona,
- hallinnon instituutiot ja organisaatiot,
- poliittiset instituutiot ja organisaatiot ja
- Karjalan tasavallan elämäntapa ja kulttuuri epävirallisena instituutiona.

Etenkin Venäjän talous nähtiin 1990-luvun puolivälissä maakunnissa positiivisessa valossa. Erityisesti eteläisemmissä maakunnissa katsottiin Venäjälle Neuvostoliiton jäljiltä syntyneen markkinatalouden periaatteilla toimiva yhteiskunta. Muissakin maakunnissa Venäjän talouden organisaatioiden ja instituutioiden toimintaan, tai ainakin niiden nopeaan kehitykseen, oli luja luottamus. Ongelmina nähtiin kuitenkin etenkin lainsäädäntöön liittyvä muutostilanne, mafian osuus taloudellisessa toiminnassa, tuotantoteknologian vanhentuneisuus ja alueiden välillä ilmenevä elintasokuilu. Venäjällä oli siis instituutioita ja organisaatioita, jotka aiheuttivat tai jotka eivät olleet kyllin tehokkaita estämään ja poistamaan epävakautta.

Länsimaiselta pohjalta liitämme markkinatalouteen toimivat viralliset instituutiot ja organisaatiot. Tuskinpa maakunnissa ohjelma-asiakirjoja valmisteltaessa kuitenkaan uskottiin, että Venäjällä olisi hetkessä saatu markkinatalouden hengessä toimivat instituutiot ja organisaatiot käyttöön. Enemmänkin oli varmaan kyse periaatteesta.

Rajat olivat avautuneet ja uuden järjestelmän suhteen käytettiin entiselle vastakohtaista käsitettä.

Käytännössä Venäjällä oltiin kaukana markkinataloudesta. Taloudentila oli alun alkaen huono. Instituutiot ja organisaatiot olivat keskeneräisiä tai siirrettyjä suoraan neuvostoajalta. Lainsäädäntö ja lakien soveltaminen eivät taanneet toiminnalle vakautta. Yritykset olivat pääosin vanhanaikaisia ja vanhanaikaisesti johdettuja. Uudet yritystoiminnan periaatteet oli pitänyt tuoda muualta eivätkä ne olleet ehtineet juurtua käytäntöön.

Talouden muutokseen vaikuttavien tekijöiden tila oli myös ongelmallinen. Koska politiikan, hallinnon ja talouden rajat olivat hämärät, eivät järjestelmään tehdyt muutokset perustuneet välttämättä taloudelliseen tehokkuuteen, vaan taloudellista, poliittista ja hallinnollista valtaa omaavien yksilöiden etuihin. Tällöin yhteisölliseen etuun liittyvät institutionaaliset muutokset saattoivat jäädä tekemättä, koska olemassa olevaa järjestelmää ei haluttu muuttaa. Ongelmia entisestään lisäsivät rikollisorganisaatiot, jotka toimivat ainakin osittain hallinnon, politiikan ja talouden alueilla. Rikollisuutta vastaan taisteleminen oli tällaisessa tilanteessa vaikeaa, koska rikolliset tahot saattoivat vaikuttaa päätöksentekoon. Ohjelma-asiakirjoissa talous instituutioineen ja organisaatioineen nähtiin suhteellisen positiivisesti ja talouden muutoksen uskottiin olevan nopeaa. Vertailuaineisto kuitenkin osoitti, että talouteen liittyvät ongelmat olivat syvällä ja niistä selviäminen veisi aikaa.

Lainsäädännön osalta suurimpana ongelma asiakirjoissa todettiin olevan lainsäädännön erot. Käytännössä lainsäädännön eroavaisuudet toimijoiden välillä eivät välttämättä ole ongelma, jos löytyy riittävästi asiantuntemusta lakien soveltamiseen. Vertailuaineisto kuitenkin osoitti, että Venäjän tapauksessa lainsäädännön ongelmana ei kuitenkaan ollut sen eroavaisuus länsimaisesta tai suomalaisesta lainsäädännöstä, vaan lainsäädännön puutteellisuus, ristiriitaisuus ja lakien alati vaihteleva soveltaminen. Tosin saattaa olla, että juuri tähän viitattiin ohjelma-asiakirjoissakin, sanavalinta vain oli huonosti onnistunut. Vaikuttihan Venäjän lainsäädäntö jatkuvine muutoksineen ja ristiriitaisuuksineen länsimaista katsottuna välillä hyvinkin eksoottiselta. Toki asiakirjoissa viitattiin nimenomaan lainsäädännön jatkuvaan muutokseen ongelmia aiheuttavana tekijänä. Erityisesti omistussuhteita määrittelevien säännösten puuttuminen nähtiin merkittävänä puutteena. Lainsäädännön muutoksen nopeuteen ei otettu samalla tavalla kantaa kuin talouden muutokseen, mutta etenkin talouteen liittyvän lainsäädännön uskottiin kehittyvän lähitulevaisuudessa.

Vertailuaineisto osoitti lainsäädännön osalta, että ongelmat voivat olla pitkäaikaisia. Mielipide-eroavaisuudet ja valtataistelu ylimmän toimeenpanoelimen (federaation presidentti, tasavaltojen presidentit ja kuvernöörit) ja lainsäädäntöelinten välillä haittasivat lainsäädännön kehittymistä. Venäjällä hallinnossa on pitkät perinteet toimeenpano- ja henkilökeskeisyydellä. Lainsäädäntöelimet ovat jääneet heikoiksi ja niiltä on puuttunut yhtenäisyyttä ja päämäärätietoisuutta. Lakien säätäminen oli 1990-luvulla hidasta ja joitakin tärkeitä lakeja ei onnistuttu säätämään lainkaan. Tosin ongelmatkin olivat moninaiset. Kattavan lainsäädännön saaminen ja sen saattaminen toimivaksi tullee tältä pohjalta lähdettäessä kestäväksi kauan. Ongelmia lainsäädännön yhtenäisyyden kannalta aiheutti myös alueiden lainsäädäntövallan täsmennyttämyys suhteessa federaation lainsäädäntövaltaan. Lisäksi eri alueiden lainsäädännössä oli eroja, joiden huomioon ottaminen käytännössä aiheutti ylimääräistä vaivaa.

Hallinnon instituutioiden ja organisaatioiden osalta maakunnalliset ohjelmasiisakirjat olivat varovaisempia kuin talouden ja lainsäädännön suhteen. Käytännön kokemus oli kenties osoittanut ongelmakohtia, joina nähtiin mm. hallinnon jäykkyyttä - jolla kyllä osittain viitattiin myös ohjelmatyön jäykkyyteen - erot ja erityisesti rajanylitykseen liittyvät ongelmat. Venäläinen hallintokulttuuri eroaakin Suomessa totutusta länsimaisesta hallintokulttuurista melkoisesti.

Vertailuaineisto osoitti, että hallintoon liittyvä keskeinen ongelma oli sen henkilökeskeisyys, joka toi mukanaan muita ongelmia. Kaikilla hallinnon tasoilla toimintaan vaikuttivat enemmän hyvät henkilösuhteet kuin virka-asema ja siihen liittyvät valtuudet ja velvollisuudet. Tämä päti myös ulkomaalaisten suhteen. Toiminnan jatkuvuuden kannalta tähän liittyy heikkouksia. Henkilösuhteiden jatkuvuuteen tarvitaan aikaa, vaivaa ja rahaa. Tämä haittaa toiminnan tehokkuutta. Lisäksi henkilösuhteet eivät ole pysyviä samalla tavalla kuin asema organisaatiossa siihen liittyvine valtuuksineen voi olla. Ylemmän toimeenpanovallan ollessa kyseessä henkilökeskeisyys voi tuoda mukanaan epävakautta, kun valta ja sitä kautta päätöksenteko ovat sidoksissa nimenomaan henkilöön eikä kollektiiviseen päätöksentekoon. Henkilökeskeisyys lisää vielä omalta osaltaan hallinnon korruptoituneisuutta.

Myös hallinnon osalta mahdollisten muutosten läpivienti vaikutti hitaalta prosessilta. Virkamiesten vaihtuvuus oli hidasta. Koulutuspaikkoja oli vähän, palkka alhainen ja arvostus vähäistä. Henkilökeskeisyydellä on pitkät perinteet, joten sen poiskitkeminen voi olla vaikeaa. Lainsäädännön puutteellisuus ja erilaisten vastapalvelusten ja jopa korruption mukanaan tuomat henkilökohtaiset hyödyt vaikeuttavat asiaan

puuttumista. Niin monet tahot hyötyvät esimerkiksi korruptiosta lyhyellä tähtämellä, että sitä vastaan taisteleminen voidaan katsoa henkilötasolla hyödyttämättömäksi.

Ohjelma-asiakirjoista ilmi tullut hallintoon liittyvä varauksellisuus oli siis aiheellista vertailuaineiston perusteella. Lainsäädännön kehittymisen uskottiin tosin vaikuttavan hallinnon kehitykseen nopeammin kuin mitä vertailuaineisto antoi olettaa. Hallintoon liittyviin ongelmiin vaikuttivat monet tahot ja osalla hallintokäytännöistä – joista jotkut ovat saavuttaneet epävirallisen instituution aseman - oli pitkät perinteet. Siten näitä ongelmia ei voida poistaa pelkästään lainsäädäntöä muuttamalla, vaan tarvitaan muutoksia monilla yhteiskunnan sektoreilla.

Poliittiset instituutiot ja organisaatiot nähtiin ohjelma-asiakirjoissa eniten epävakautta luovana tekijänä. Poliittisten tekijöiden katsottiin olevan muutostilassa, joka toisaalta nähtiin positiivisenaakin. Taaskin ongelmallisena pidettiin eroja poliittisissa tekijöissä, ei niinkään niiden keskeneräisyyttä tai toimimattomuutta. Vertailuaineisto osoitti poliittisen järjestelmän olevan epävakaa ja toi esille poliittisista instituutioista etenkin vaalitapana toimia. Vaaleihin liittyikin monia syitä, jotka eivät olleet omiaan takaamaan vakaata yhteiskunnallista kehitystä. Vaaleja käytiin enemmänkin henkilöiden kuin ideologioiden pohjalta. Ehdokkaiden vaalilupaukset olivat ristiriidassa todellisten resurssien kanssa. Poliittisiin elimiin valitut eivät siis välttämättä edustaneet mitään ideologiaa. Yhteisten päämäärien puuttuessa harjoitettavasta politiikasta tahtoikin tulla päämäärätöntä. Syitä ideologioiden puuttumiseen politiikasta voi hakea osaltaan puoluejärjestelmästä. Puolueet kehittyivät enemmän henkilöiden kuin ideologioiden ympärille ja puolueorganisaatiot olivat heikkoja.

Poliittista kenttää näyttää vaivanneen päämäärättömyys. Siitä seurasi, ettei yhteiskunnallinen kehityskään voinut politiikan tempoilla tai ollessa passiivista olla yhteiskunnallista tilannetta vakauttavaa. Lisäksi vaikutti siltä, että kansalaisten luottamus demokraattiseksi kutsuttuihin elimiin väheni alkuinnostuksen jälkeen ja kiinnostus politiikkaa kohtaan hiipui. Tosin on todettava, että Venäjän ongelmat olivat 1990-luvulla moninaisia, joten hyvää tarkoittavienkin päätösten seuraukset saattoivat osoittautua yllätyksellisiksi. Poliittinen kenttä oli siis epävakaa kuten ohjelma-asiakirjoissa todettiin. Sitä, miten kauaskantoiset vaikutuksia poliittisella epävakaudella saattoi olla, ei asiakirjoissa kuitenkaan tuotu esille.

Yhteenvetona 1990-luvun puolivälin vertailusta voidaan todeta, että ohjelma-asiakirjoissa asiat nähtiin positiivisemmin kuin mihin vertailuaineisto antoi aiheita. Etenkin talouden institutionaaliseen ympäristöön uskottiin, mutta siihen asetettiin

myös suuria toiveita. Venäjän alueista etenkin Pietariin ja sen talouteen kohdistettiin suuria odotuksia. Talouteen liittyvät tekijät ovat ohjelmien kannalta merkittäviä, joten ne olivat asiakirjoissa ensisijaisia muihin tekijöihin nähden. Käytännössä talouden toimintaan vaikuttavat kuitenkin monet muut yhteiskunnalliset tekijät. Vertailuaineisto toikin esille selvästi, että yhteiskunnan eri tekijät ovat hyvinkin vahvasti sidoksissa toisiinsa ja venäläisen yhteiskunnan ongelmat moninaisia eikä edes Pietarin suurkaupunkiasemalla ollut tilannetta parantavaa vaikutusta.

Tarkastelussa toisen puoliskon ohjelma-asiakirjojen Venäjä-kuvasta muodostivat vuosina 1997 – 2000 tehtyjen asiakirjojen kuvaukset. Venäjä-kuva oli muuttunut näissä huomattavasti maltillisemmaksi, mutta kuvaukset olivat myös joissakin asiakirjoissa muuttuneet erittäin suppeiksi tai puuttuivat kokonaan. Venäjä nähtiin yhä edelleen mahdollisuutena, mutta siihen suhtauduttiin nyt varovaisemmin. Vuonna 2000 valmistuneisiin Interreg-asiakirjojen Venäjä-kuvaan vaikuttivat varmasti vuoden 1998 talouskriisi sekä federaation presidenttiin liittyvät tekijät.

Yhä edelleen kuvauksissa esiintyi termi "markkinatalous" kuvaamassa Venäjän taloutta. Useimpiin asiakirjoihin oli kuitenkin tullut viittauksia siihen, että Venäjän talous on epävakaata ja siihen vaikuttavat myös muut kuin pelkästään taloudelliset tekijät. Myös talouden Moskova-keskeisyyteen viitattiin, mikä nähtiin Suomen lähialueiden kannalta tarkasteltuna negatiivisena. Lainsäädännön osalta kuvaukset eivät juurikaan olleet muuttuneet. Varovaista toiveikkuutta kehityksestä esiintyi, mikä lainsäädännön hienoisesta kehityksestä myötä vaikutti aiheelliselta. Poliittikkaan liitettiin sama epävakauden määritelmä kuin aiemmin. Hallinnon osalta kuvaukset olivat negatiivisävyteisempiä kuin muutama vuosi aikaisemmin. Hallinnon henkilökeskeisyys tuotiin esille samoin kuin alueellinen keskittyminen Moskovaan.

Venäläisen yhteiskunnan muutos 1990-luvun loppupuolella oli hidasta ja sitä leimasivat etenkin talouden ongelmat sekä presidentti Jeltsinin terveydentilaan ja kykenevyyteen hoitaa tehtävänsä liittyneet epäilyt. Siinä suhteessa varovainen suhtautuminen Venäjään oli perusteltua. Ongelmallista ohjelma-asiakirjojen kannalta tarkasteltuna kuitenkin oli, että Venäjä-kuvaukset jopa puuttuivat, vaikka ohjelmaan saattoi sisältyä Venäjään liittyviä toimenpidekokonaisuuksia.

Kun ajatellaan tarkasteltuja ohjelma-asiakirjoja kokonaisuutena, voidaan todeta, että tarkastelujakson alkupuolen asiakirjojen Venäjä-kuva oli etenkin talouden, mutta myös muiden esille tuotujen tekijöiden suhteen optimistisempi kuin mitä vertailuaineiston välittämä kuva. Nopeaan kehitykseen uskottiin, vaikka viitattiin esimerkiksi

poliittiseen epävakauteen. Tämä on käytännön kannalta ristiriitaista, koska poliittisten instituutioiden ja organisaatioiden epävakautta voidaan pitää heikkona pohjana muiden yhteiskunnan osa-alueiden kehitykselle.

Tarkastelujakson loppupuolen asiakirjojen Venäjä-kuva on jo lähempänä vertailuaineiston kuvaa, vaikka jotkin tekijät nähtiin yhä edelleen positiivisemmin muutamissa ohjelma-asiakirjoissa kuin vertailuaineistossa. Luottamus nopeaan yhteiskunnalliseen kehitykseen alkoi hiipua.

Eteläisemmissä maakunnissa Venäjä-kuva oli pohjoisempia positiivisempi. Nimenomaan Pietarin tarjoamat mahdollisuudet nähtiin suurina. Pietariin liittyvät maininnat jättivätkin asiakirjoissa hienokseltaan varjoonsa sitä ympäröivän Leningradin alueen. Pohjoisemmissa maakunnissa maiden väliseen elintasoeroon viitattiin useammin kuin etelässä. Siellä painotettiin kanssakäymisen perustana enemmän yhteistä kulttuuri- ja kieliperintöä kuin taloudellisia tekijöitä.

8 LOPPUPÄÄTELMÄT

Kaikki suomalaiset ovat muodostaneet Venäjästä jonkinlaisen kuvan joko tietoisesti tai tietämättään. Venäjän kanssa kanssakäymisessä oleville tahoille kuvan luominen on tärkeää, jotta tiedetään kanssakäymisen edellytykset ja toiminnalle voidaan asettaa tavoitteet. Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin maakunnallisista ohjelma-asiakirjoista välittyvää Venäjä-kuvaa. Tutkimuksessa ei puututtu ohjelma-asiakirjojen laadintaprosessiin, vaan lähtökohtana oli se, että asiakirjojen tarkoituksena on luoda puitteet ohjelmien toteuttamisella ja hankearvioinnille. Tällöin niiden on myös tuotava esille se toimintaympäristö, jossa ohjelmaa toteutetaan. Vaikka vain suhteellisen pieni osa hankkeista toteutetaan konkreettisesti Venäjällä – esimerkiksi Interreg-varoja voidaan käyttää ainoastaan Suomen puolella – ovat Venäjään liittyvien hankkeiden tulokset riippuvaisia Venäjän yhteiskunnallisesta tilanteesta. Tässä suhteessa on perusteltua, että ohjelmiin liitetään myös Venäjää kuvaava osuus. Lisäksi lainsäädäntö edellyttää ohjelmien toteuttamisympäristön kuvauksen.

Toimintaympäristön kuvauksella on erilaisia vaikutuksia ohjelman eri toimijoille. Hankkeiden rahoittajien kannalta tarkasteltuna ohjelma-asiakirja luo pohjan rahoituspäätösten tekemiselle. Ohjelma-asiakirjasta tulisi selvittää toiminnalle asetetut tavoitteet. Jotta tavoitteisiin päästäisiin, olisi hankkeita voitava arvostella yhtenäisin perustein. Rahoitukseen liittyvät riskit ja siihen liittyvät tuotto-odotukset tulisi voida selvittää. Näin voidaan arvioida ja myös perustella sitä, miten rahoitettava hanke edesauttaa ohjelma-asiakirjassa mainittuja tavoitteita. Mikäli kuva toteuttamiseen vaikuttavasta toimintaympäristöstä puuttuu kokonaan, arvioinnille ei ole olemassa yhtenäistä pohjaa. Mikäli rahoituspäätökset taas perustuvat puutteelliseen kuvaan, on ohjelmatavoitteiden toteuttaminen vaarassa. Tällöin on vaarana se, että käytetyt resurssit eivät palvelekaan annettujen tavoitteiden toteuttamista.

Rahoitusta hakevien kannalta toimintaympäristön kuvaaminen ohjelma-asiakirjoissa on vielä tärkeämpää kuin rahoittajien kannalta. Rahoittajathan voivat perustella päätöstään hankekohtaisesti. Hankkeistajien kannalta tällaiseen hankekohtaiseen perusteluun sisältyy riskejä. Jos toimintaympäristön kuvaus ja sitä kautta hankkeelle kriteerejä muodostava aineisto puuttuu kokonaan, puuttuu hankkeiden arvioinnilta yhtenäinen perusta. Tällöin hakijat voivat joutua eriarvoiseen asemaan. Kun rahoittajat yleensä vielä vaihtelevat hankkeittain, ei yhtenäiselle hankearvioinnille tältä osin ole olemassa välineitä. Puutteellinen toimintaympäristön kuvaus taas voi aiheuttaa sen, että hankkeiden arvioinnille on olemassa yhtenäinen perusta, mutta hankkeiden todellinen toteuttamisympäristö on toisenlainen, jolla taas voi olla vaikutusta hankkeen tavoitteiden toteutumiseen. Lisäksi puutteellinen toimintaympäristön kuvaus voi rohkaista hankkeiden toteuttajia hakemaan rahoitusta virheellisin perustein.

Ohjelmien tarkoituksena on tavalla tai toisella kohottaa toteuttamisalueensa hyvinvointia. Ohjelmasta hyötyvät tällöin maakunnassa monet tahot - sekä asukkaat että yritykset ja yhteisöt. Näiden kannalta puutteellinen toimintaympäristön kuvaus koskee ennen kaikkea tavoitteiden toteuttamista. Mikäli toimintaympäristölle asetetaan vääriä odotuksia, voidaan resurssit ohjata väärin. Tällöin ohjelman tavoitteisiin ei välttämättä päästä.

Suomalaisten asema EU:n Venäjä-kuvan luojana on keskeinen. Onhan Suomi toistaiseksi ainoa EU-maa, jolla on yhteistä rajaa Venäjän kanssa. Osittain kuvaa luodaan myös EU-ohjelmien välityksellä. Mikäli kuva Venäjästä puuttuu kokonaan, ei kanssakäymiseen liittyvien tekijöiden kirjo ongelmien ja mahdollisuuksien tule il-

mi. Mikäli kuva taas on puutteellinen, ei ongelma-kohtiin tulla puuttumaan kenties riittävän voimakkaasti. Ohjelmat ovat yksi mahdollisuus vaikuttaa EU:n Venäjäkuvaan ja niiden kautta voidaan tuoda asiaa esille juuri maakuntien kannalta.

Koska tarkastelun kohteena oli ohjelma-asiakirjoista ja vertailuaineistosta välittyvä 1990-luvun muuttuva Venäjä, haluttiin tutkimuksessa ottaa huomioon yhteiskunnan kompleksisuus. Institutionaalisen talousteorian käsitteet instituutio, organisaatio ja institutionaalinen muutos loivat tutkimukselle tietyn näkökulman ja tarkensivat tutkimuksen teoreettisesti tiettyyn aiheeseen. Teoria toimi siten todellisuuden käsitteellisen haltuunoton välineenä, mutta mahdollisti samalla eri tekijöiden ja ulottuvuuksien huomioon ottamisen. Tutkimuksessa hyödynnettiin erilaisia aineistoja siten, että eri lähteistä saadut havainnot täydensivät toisiaan olemalla sekä tiedon lähde että kriteeri.

Tarkasteltaessa etenkin 1990-luvun alkupuolen ohjelma-asiakirjoja on syytä muistaa, että maakunnalliset toimijat laativat asiakirjoja tuolloin melko haasteellisessa tilanteessa. Alueellinen kehittämisvastuu oli juuri siirtynyt maakuntien liitoille ja Suomen liittyminen EU:hun toi alueiden kehittämiseen uusia välineitä. Etenkin Interreg-ohjelma-asiakirjoja tehtiin melkoisessa kiireessä.

Myös raja-alueiden roolissa tapahtui muutos. Neuvostoliiton romahtamisen ja Venäjän muodostumisen seurauksena kanssakäymisen muotoja täytyi muuttaa. Kanssakäymistä haluttiin helpottaa, mutta rajan toivottiin yhä edelleen toimivan kanssakäymisen suodattimena estäen haitallisia tavara- ja henkilövirtoja ja kontrolloiden taloudellisia virtoja. Euroopan Unionissa raja-alueiden kanssakäymistä haluttiin helpottaa, mutta EU:n ulkorajan ollessa kyseessä rajaa ei haluttu madaltaa samoin kuin EU:n sisäisiä rajoja, vaikka Venäjä tahdottiinkin tuoda mukaan eurooppalaiseen kehitykseen. Raja-alueiden kehittämiseen kohdistui siis kahtalaisia paineita: toisaalta haluttiin vähentää rajan vaikutusta kanssakäymisen esteenä, mutta toisaalta rajan haluttiin pysyvän erilaisten virtojen suodattimena.

Tarkastelu osoitti, että laadittujen ohjelma-asiakirjojen Venäjä-kuvassa ei pystytty vastaamaan Venäjän yhteiskunnalliseen muutokseen. Asiakirjojen Venäjä-kuva oli 1990-luvun puolivälissä vertailuaineistoon verrattuna etenkin talouden osalta, mutta myös muiden tekijöiden suhteen, optimistinen. Vaikutti siltä, että instituutioiden ja organisaatioiden toimivuuteen luotettiin. Toimivan yhteiskunnan lisäksi uskottiin varsin nopeaan yhteiskunnalliseen kehitykseen.

Monet tekijät saattoivat vaikuttaa tähän optimistisuuteen. Ensinnäkin 1990-luvun alkupuolella Venäjän tarjoamiin mahdollisuuksiin uskottiin yleisesti. Tämän

yleisen luottamuksen taustalla saattoi olla toive siitä, että positiiviset odotukset edistävät positiivista kehitystä. Syynä saattoi olla myös se, että Neuvostoliiton hajoaminen loi ennen kokemattoman tilanteen. Neuvostoaikaiset kahleet romahtivat ja uusi Venäjä näytti tarjoavan suunnattomasti mahdollisuuksia. Tällaisen maailmanlaajuisen optimismin aikana negatiivisten tekijöiden merkitys näytti jäävän pimentoon. Lisäksi keskittyminen pitkälti taloudellisiin mahdollisuuksiin jätti muut venäläisen yhteiskunnan tekijät varjoonsa ja siirsi näin huomion pois monista ongelmatekijöistä. Alettiin kyllä puhua siirtymätaloudesta keskittyen taloudellisiin tekijöihin, vaikka olisi voitu puhua siirtymäyhteiskunnasta, jossa kaikki yhteiskunnan osatekijät olivat jatkuvassa muutoksessa ja vaikuttivat toisiinsa.

Vaikka itänaapuriin liittyvistä hankkeista saattoikin maakunnissa olla jo aikaisempaa kokemusta, oli 1990-luvun tilanne aivan uudenvuodenlainen ja kaikenlisäksi muuttui jatkuvasti. Venäläisestä yhteiskunnasta ei ollut välttämättä tarpeeksi tietoa. Venäjä-tutkimus oli käynnistynyt voimakkaasti, mutta tutkimustuloksia oli vielä ensimmäisten ohjelma-asiakirjojen laadinnan aikana saatavilla niukasti. Tutkimuksen puute näkyi myös ohjelma-asiakirjoissa käytetyssä käsitteistössä, joka oli länsimaiseen yhteiskuntaan sopivaa. Esimerkiksi käsitteisiin 'markkinatalous' ja 'demokratia' liitetään länsimaissa yleensä toimivat instituutiot ja organisaatiot. Vertailuaineiston esille tuoma kuva venäläisestä yhteiskunnasta oli kuitenkin kaukana markkinataloudesta ja demokratiasta siten kuin se länsimaissa ymmärretään. Näin ohjelma-asiakirjojen ja vertailuaineiston Venäjä-kuvien välille muodostui käsitteisiin liittyvä ristiriita.

1990-luvun alkupuolta leimasi siis usko venäläiseen yhteiskuntaan ja tämä näkyi myös maakunnallisissa ohjelma-asiakirjoissa. Neuvostoliiton romahtamisen ja rajat ylittävän kanssakäymisen esteiden vähentymisen myötä kanssakäymisen uskottiin sujuvan "uuden Venäjän" kanssa. Instituutiot kuitenkin pitivät yllä sellaisia rakenteita, jotka vaikeuttivat kanssakäymistä. Vertailuaineisto osoitti, että "uusi Venäjä" ei ollutkaan upouusi, vaan siihen liittyi paljon piirteitä menneiltä ajoilta. Vaikka Neuvostoliiton hajoamiseen näyttäisi liittyvän paljon epäjatkuvia piirteitä, ovat monet aiemmin vallinneet yhteiskunnalliset tekijät jatkaneet olemassaoloaan Venäjälle. Tavallaan Neuvostoliiton romahtaminen hämmensi länsimaiset toimijat. Yhteiskunnallinen murros ei ollutkaan niin epäjatkuva kuin oletettiin. Näin kävi myös maakunnallisille toimijoille.

1990-luvun puolivälin ohjelma-asiakirjoissa uskottiin myös nopeaan yhteiskunnalliseen kehitykseen. Vertailuaineistosta kävi kuitenkin ilmi, että Venäjän institutio-

naalinen muutos yhteiskuntaa vakauttavana oli varsin hidasta. Tämä heijastui myös useimmista 1990-luvun loppupuolen ohjelma-asiakirjoista. Näissä Venäjä-kuvaukset olivat muuttuneet varovaisemmiksi ja yhteiskunnallisia epäkohtia tuotiin entistä enemmän esille. Joistakin asiakirjoista kuvaukset puuttuivat kokonaan.

Kokemus oli osoittanut, ettei kanssakäyminen ollutkaan ongelmatonta: yrittäjiä tuli epäonnistumisen kokeneina takaisin kotimarkkinoille, virkamiehet turhautuivat venäläiseen neuvottelukulttuuriin, lainsäädäntö ei tehnyt toiminnasta ennakoitavampaa jne. Lisäksi venäläistä yhteiskuntaa myöhemmin huomattavastikin vakauttava tekijä eli presidentti-instituutio oli varsin epävakaa. Presidentti Jeltsinin terveydentila ja tempoileva johtamistyyli aiheuttivat hämmennystä. Kun vielä Venäjän talous, johon kohdistui 1990-luvun alkupuolella suuria toiveita, ei lähtenyt toivottuun kasvuun, odotukset Venäjää kohtaan laimenivat kaikilla yhteiskunnan sektoreilla. Interreg III – asiakirjojen laadintaprosessiin lienee vaikuttanut myös vuoden 1998 talouskriisi. Käytännön kokemusten lisäksi lisääntynyt tutkimustieto osoitti, että Venäjän yhteiskunnalliseen kehitykseen liittyi monia ongelmia. Instituutiot ja organisaatiot eivät vielä toimineet yhteiskuntaa vakauttavalla tavalla. Ei siis olekaan ihme, että 1990-luvun loppupuolen ohjelma-asiakirjoissa Venäjään suhtauduttiin varauksellisemmin kuin muutama vuosi aikaisemmin.

Institutionaalisen muutoksen hitaus selittänee osaltaan myös sen, että joissakin 1990-luvun loppupuolen ohjelma-asiakirjoissa Venäjä-kuvausta ei ollut ollenkaan. Venäjään ei kenties enää uskottu. Toisaalta Venäjän kehitykseltä puuttui selkeä suunta ja vakaus, joten Venäjä-kuvaus voitiin kokea myös turhaksi, koska yhtenä ajankohtana tehty kuvaus saattoi toisena hetkenä olla jo täysin virheellinen. Venäjän institutionaalinen rakenne nähtiin koko Venäjän, mutta myös lähialueiden kannalta sellaisena, ettei se taannut kanssakäymiselle ennakoitavaa perustaa ohjelmakaudelle.

Eteläisemmissä maakunnissa Venäjä-kuvaukset olivat koko tarkastelujakson ajan optimistisempia kuin pohjoisissa. Tähän lienee osaltaan vaikuttanut eteläisten maakuntien sijaintietu suhteessa muuhun Eurooppaan sekä Pietariin kohdistetut suuret odotukset. Pohjoisemmissa maakunnissa nimenomaan Karjalan tasavallan tuntemusta pidettiin hyvänä. Karjalan tasavallan hahmottaminen asukasmäärältään ja hallintokoneistoltaan pienempänä kokonaisuutena saattoikin käytännössä olla helpompaa. Toisaalta Karjalan tarjoamat mahdollisuudet taloudellisiin mittarein arvioiden olivat vähäisemmät kuin eteläisimmillä alueilla, jolloin mielenkiinto kohdistui muihin kuin taloudellisiin tekijöihin. Vertailuaineisto osoitti, että kaikilla Venäjän lähialueilla oli

monia ongelmia yhteiskunnan eri sektoreilla ja että alueiden kehitys kohti vakaata yhteiskunnallista toimintaympäristöä veisi aikaa. Venäjän lähialueiden tarjoamat mahdollisuudet ovat kuitenkin kieltämättä erilaiset, mikä kuvastuikin asiakirjoista.

Oliko maakunnallisten ohjelma-asiakirjojen Venäjä-kuva sitten 1990-luvulla puutteellinen tai jopa virheellinen? Eittämättä kuva oli puutteellinen, koska yhteiskunnan eri tekijöiden vaikutusta ei pystytty ottamaan huomioon. Virheellisenäkin kuvaa voidaan pitää, jos ajatellaan lähialueisiin liittyviä optimistisia odotuksia. Venäjän kuvaaminen 1990-luvulla oli vaikeaa, jollei jopa mahdotonta. Maakunnat joutuivat arvioimaan Venäjää kehittämishankkeidensa toteuttamis- tai toiminta-alueena vielä neljä vuotta edeltäpäin. Tämä vaikuttaa näin jälkikäteen tarkasteltuna mahdottomalta tehtävältä. Siten ei olekaan ihme, että maakuntien liittojen Venäjä-kuvaukset olivat varsin puutteellisia ja sellaisena sopimattomia ohjelmien ja hankkeiden toteuttamisen arviointiin. Maakuntien liitot joutuivat siis toimimaan ympäristössä, jossa institutionaalinen rakenne ei tehnyt toiminnasta ennakoitavaa. Siten ohjelma-asiakirjojen laadintakin osoittautui Venäjä-kuvauksien suhteen mahdottomaksi.

Vaikka venäläinen yhteiskunta ei tarjonnut kanssakäymiselle 1990-luvulla vakaata perustaa, ovat Venäjään liittyvät toimenpidekokonaisuudet ja hankkeet rajamaakuntien kannalta tärkeitä, koska Suomen raja-alueiden kehitys riippuu ainakin jossain määrin Venäjän yleisestä yhteiskunnallisesta ja erityisesti lähialueiden kehityksestä. Siten Venäjä osana alueellisten kehittämishankkeiden toteuttamisympäristöä säilyy.

Jatkossa Venäjä-kuvauksien tekeminen helpottunee. Venäjän yhteiskunta muuttuu yhä edelleen, kun uusia instituutioita ja organisaatioita omaksutaan ja vanhat alkavat väistyä. Muutoksen nopeus riippuu monista tekijöistä. Siten saattaa viedä pitkän aikaa ennen kuin Venäjän institutionaalinen rakenne tarjoaa kanssakäymiselle samanlaiset toiminnan ennakoitavuutta lisäävät puitteet kuin mihin vakaissa länsimaissa on totuttu.

Kaosmaiseksikin koetun muutoksen aika Venäjällä näyttää kuitenkin olevan ohi ja muutosvauhti on rauhallisempaa kuin etenkin 1990-luvun alkupuolella. Muutosta voi nyt ennakoida paremmin. Lisäksi lisääntynyt tutkimus ja käytännön kokemus lisäävät Venäjä-tietoutta. Siten maakunnallisilla toimijoillakin tulee olemaan paremmat mahdollisuudet arvioida rajan ylittävän kanssakäymisen sekä raja-alueiden kehittämisen edellytyksiä.

LÄHTEET

Kirjallisuus, aikakauslehtiartikkelit ja alustukset

- Alanen, Aku & Heikki Eskelinen (2000). Economic gap at the Finnish-Russian border. Teoksessa Ahponen, Pirkkoliisa & Pirjo Jukarainen (eds.) *Tearing Down the Curtain, Opening the Gates. Northern boundaries in Change*. SoPhi 54, University of Jyväskylä, 38 – 54.
- Alasuutari, Pertti (1989). *Erinomaista, rakas Watson. Johdatus yhteiskuntatutkimukseen*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Hanki ja Jää.
- Alasuutari, Pertti (1994). *Laadullinen tutkimus*. Tampere: Vastapaino.
- Andersen, Atso (2000). Institutionaalinen tutkimusote ja makrotason neoklassinen analyysi – vuorovaikutuksesta vakautta. *Kansantaloustieteellinen aikakauskirja* 3/2000, 416 – 427.
- Antola, Esko (1999). Itämeri, pohjoisen ulottuvuuden eteläinen ydin. Teoksessa Rai-vio Sinikka (toim.): *Näkökulmia pohjoiseen ulottuvuuteen*. Helsinki: Edita, 47 – 54.
- Bauman, Zygmunt (1996). *Postmodernin lumo*. Tampere: Vastapaino.
- Bazegski, Dimitri & Antti Laine (2000). Trade and population development across the Finnish-Russian border. Teoksessa Ahponen, Pirkkoliisa & Pirjo Jukarainen (eds.) *Tearing Down the Curtain, Opening the Gates. Northern boundaries in Change*. SoPhi 54, University of Jyväskylä, 38 – 54.
- Beck, Ulrich (1992). *Risk Society. Towards a New Modernity*. London: Sage Publications.
- Bäckman, Johan (1996a). Uusia näkökulmia Venäjän rikollisuustilanteeseen. Tilastokeskus: *Suomen lähialueet* 3/96 - Pietari, 31 - 37.
- Bäckman, Johan (1996b). *Venäjän organisoitu rikollisuus*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 137. Helsinki.
- Bäckman, Johan (1997). *Liikkeenjohto Venäjän muutoksessa*. Ekonomia. Porvoo: WSOY.

- Bäckman, Johan (1999). "*Sudella on sata tietä...*". *Pietarin organisoitu rikollisuus Venäjän rikosoikeuskulttuurin kehityksessä*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 166. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Casti, Jonh (1984). System Complexity. *Options* 1984/3, 6 - 9.
- Cronberg, Tarja (2000). Euregios in the making. The case of Euregio Karelia. Teoksessa Ahponen, Pirkkoliisa & Pirjo Jukarainen (eds.) *Tearing Down the Curtain, Opening the Gates. Northern boundaries in Change*. SoPhi 54, University of Jyväskylä, 170 – 183.
- Danzin, André (1984). Complexities – Introduction to the Seminar of Helsinki Conference COR 1984. *Tulevaisuuden tutkimuksen seuran jäsenlehti* 2/84, 14.
- van Dijk, Teun A. (1988a). *News Analysis. Case Studies of International and National News in the Press*. Hillsdale, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.
- van Dijk, Teun A. (1988a). *News as Discourse*. Hillsdale, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.
- Družinin, Pavel & Tatjana Morozova (1996). Karjalan ammattiyhdistysliike murrosvaiheessa. Teoksessa Liikanen, Ilkka & Pentti Stranius (toim.). *Matkalla kansalaisyhteiskuntaan? Liikettä ja liikkeitä Luoteis-Venäjällä*. Karjalan tutkimuslaitoksen julkaisuja. N:o 115. Joensuu: Joensuun yliopisto, 59 – 66.
- Dukeov, Igor & Jan Eklöf, Claes Cassel & Ludmila Murgulets (2001). Living Condition Index Measurements and Analysis in Saint Petersburg, Russia. Teoksessa Kari Liuhto (ed.): *Ten Years of Economic Transformation. Volume III – Societies and Institutions in Transition*. Studies in Industrial Engineering and Management N:o 16. Lappeenranta: Lappeenranta University of Technology, 2 – 10.
- DeBardeleben, Joan (1997). The Development of Federalism in Russia. Teoksessa Peter J. Stavrakis, Joan DeBardeleben ja Larry Black (eds.): *Beyond the Monolith. The Emergence of Regionalism in Post-Soviet Russia*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 35 – 56.
- de Nevers, Renée (1995). Conference Summary: Nationalism, ethnic Identity and Conflict Management in Russia Today. Teoksessa Gail Lapidus W. ja Renée de Nevers (ed.): *Nationalism, Ethnic Identity and Conflict Mana-*

- gement in Russia Today*. USA: Center for International Security and Arms Control.
- Eklöf, Jan & Irina Selivanona (2001). Total Quality Management Transition in Corporate Russia. Teoksessa Kari Liuhto (ed.): *Ten Years of Economic Transformation. Volume II – Markets, Companies and Foreign Business in Transition*. Studies in Industrial Engineering and Management N:o 16. Lappeenranta: Lappeenranta University of Technology, 70 – 82.
- Eskelinen, Heikki (1996). Rajan muutos ja pysyvyys. Teoksessa Haapanen, Elisa ja Heikki Eskelinen (toim.): *Puheenvuoroja Karjalan tasavallan taloudesta*. Karjalan tutkimuslaitoksen monisteita. N:o 2/1996. Joensuu: Joensuun yliopisto, 55 - 61.
- Eskelinen, Heikki (2000). Cooperation Across the Line of Exclusion: The 1990' Experience at The Finnish – Russian Border. Teoksessa M van der Velde & H van Houtum (eds.) *Borders, Regions and People*. European research in regional science; 10, 137 – 150.
- Eskelinen, Heikki & Elisa Haapanen & Pavel Druzhinin (1999). Where Russia Meets the EU. Across the Divide in the Karelian Borderlands. Teoksessa Eskelinen, Heikki, Ilkka Liikanen & Jukka Oksa (eds.) *Curtains of Iron and Gold: Reconstructing Borders and Scales of Interaction*. Aldershot: Ashgate, 329 – 346.
- Eskelinen, Heikki & Pirjo Jukarainen (2000). New Crossings at Different Borders: Finland. Teoksessa Joachim Blatter & Norris Clement (eds.) *European Perspectives on Borderlands*. Journal of Borderlands Studies, XV, Number 1, Spring 2000, 255 – 279.
- Eskola, Jari & Juha Suoranta (1996). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Kasvatustieteiden tiedekunta. Rovaniemi: Lapin yliopisto.
- Falcone, Giovanni (1995). *Cosa Nostra – tuomari ja kunnian miehet*. (toim. Marcelle Padovani). Jyväskylä: Artemisia.
- Giddens, Anthony (1984). *Yhteiskuntatieteen keskeisiä ongelmia. Toiminnan, rakenteen ja ristiriidan käsitteet yhteiskunta-analyyssissä*. Keuruu.
- Grapher, Gernot & David Stark (1999). Organizing Diversity: Evolutionary Theory, Network Analysis, and Postsocialism. Teoksessa Kosonen, Riitta ja Asta Salmi (eds.): *Institutions and Post-Socialist Transition*. Helsingin kaup-

- pakorkeakoulun julkaisuja B-22. Helsinki: Helsinki School of Economics and Business Administration, 32 – 54.
- Hakamäki, Simo & Kaija Majoinen (1996). *Karjalan tasavallan paikallishallinto ja henkilöstökoulutus*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Haveri, Arto & Kaija Majoinen (1995). *Seudulliset kehittämissuunnitelmat ja niiden arviointi*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Hautamäki, Veli-Pekka (1999). Aluepolitiikan tavoitteet lainsäädännössä. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 1/1999, 22 – 33.
- Hedenskog, Jakob (2002). Windows onto Europe or Russian Dead Ends?: The Federal Centre and the Foreign Relations of Russia's Western Regions. The Case of North-western Russia. Teoksessa Lars Hedegaard ja Bjarne Lindström (eds.): *The NEBI Yearbook 2001/2002. North European and Baltic Sea Integration*. Berlin: Springer, 293 – 309.
- Heikkinen, Ari (1999). Euroopan unionin pohjoinen ulottuvuus. Teoksessa Sinikka Raivio (toim.): *Näkökulmia pohjoiseen ulottuvuuteen*. Helsinki: Edita, 15 – 22.
- Heininen, Lassi (1999). Pohjoinen ulottuvuus Suomen ulkopolitiikassa. Teoksessa Sinikka Raivio (toim.): *Näkökulmia pohjoiseen ulottuvuuteen*. Helsinki: Edita, 23 – 46.
- Hoikkala, Tommi(1990). Teun A. van Dijkin diskurssianalyysi. Teoksessa Klaus Mäkelä (toim.): *Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta*. Helsinki: Gaudeamus.
- Huhtala, Arto (1999). Venäjän aluepolitiikan lähtökuopat. *Alue-Integraattori* 3/1999, 9 – 10.
- Idäntalouksien viikko* (11.5.2000/19). Suomen Pankki.
- Idäntalouksien viikko* (10.8.2000/32). Suomen Pankki.
- Idäntalouksien viikko* (22.2.2001/8). Suomen Pankki.
- Idäntalouksien viikko* (7.3.2002/10). Suomen Pankki.
- Idäntalouksien viikko* (30.5.2002/22). Suomen Pankki.
- Iivonen, Jyrki. (1993). Neuvostoliiton hajoaminen ja Venäjän poliittinen kehitys. Teoksessa T. Piirainen (toim.): *Itä-Euroopan murros ja Suomi*. Helsingin yliopisto. Sosiaalipolitiikan laitos. Tutkimuksia 1/1993. Helsinki: Gaudeamus, 39 -59.

- Ikonen, Raimo (1985). Tavoitteellisuus aluepolitiikassa. Teoksessa *Aluepolitiikan rajat ja puitelaki*. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisu C:19, 95 – 120.
- Joenniemi, Pertti (2000a). Bridning the Iron Curtain? Cooperation around the Baltic Rim. Teoksessa Joachim Blatter & Norris Clement (eds.) *European Perspectives on Borderlands*. Journal of Borderlands Studies, XV, Number 1, Spring 2000, 169 – 171.
- Joenniemi, Pertti (2000b). Changing politics along Finland's borders. From Norden to Northern Dimension. Teoksessa Ahponen, Pirkkoliisa & Pirjo Jukarainen (eds.) *Tearing Down the Curtain, Opening the Gates. Northern boundaries in Change*. SoPhi 54, University of Jyväskylä, 114 – 132.
- Jukarainen, Pirjo (1999). Borders Change – So Do Space, Identity, and Community. Teoksessa Eskelinen, Heikki, Ilkka Liikanen & Jukka Oksa (eds.) *Curtains of Iron and Gold: Reconstructing Borders and Scales of Interaction*. Aldershot: Ashgate, 57 – 72.
- Kallonen, Kimmo (1998). Pohjoinen ulottuvuus täsmentää EU:n Venäjä-politiikkaa. *Venäjän aika* 4/98, 6 – 8.
- Karppinen, Antti (1999). *Venäjän aatetta jäljittämässä*. Helsinki: WSOY.
- Katajala, Kimmo (toim.) (1997). *Itä-Suomi ja Pietari. Kirjoituksia toimeentulosta suurkaupungin vaikutuspiirissä*. Studia Carelica Humanistica. Joensuu: Joensuun yliopiston humanistinen tiedekunta.
- Kakkuri-Knuuttila, Marja-Liisa (1996). Aristoteelista tieto-oppia jälkipositivisteille. *Sosiologia* 3/96, 179 - 190.
- Kerkelä, Leena (7.12.1999). Venäjän epävirallinen talous ja kansainvälistyminen. Esitelmä Suomen Akatemian Venäjän ja Itä-Euroopan tutkimuksen seminaarissa: *Venäjää ei voi ymmärtää, siihen pitää uskoa?*
- Kivinen, Markku (1998). *Sosiologia ja Venäjä*. Hanki ja jää –sarja. Helsinki: Tammi.
- Klinge, Matti (2001). *Katsaus Suomen historiaan*. Helsinki: Otava.
- Koskiahho, Briitta (1985). Johdanto. Teoksessa Lehtonen, Soili ja Raija Hynynen: *Pohdintoja kompleksisuudesta ja sen hallinnasta*. Sosiaalipolitiikan laitos. Raportteja 2/1985. Tampere: Tampereen yliopisto, 1 - 4.
- Koskiahho, Briitta (1986). *Yhteiskunnan muutos ja sosiaalipolitiikka*. Helsinki: Tammi.
- Koskiahho, Briitta (1990). *Ohi, läpi ja reunojen yli. Tutkimuksenteon peruskysymyksiä*. Helsinki: Gaudeamus.

- Kosonen, Riitta (2000). Bordertown Vyborg. A local socio-economic system facing the new millenium. Teoksessa Ahponen, Pirkkoliisa & Pirjo Jukarainen (eds.) *Tearing Down the Curtain, Opening the Gates. Northern boudaries in Change*. SoPhi 54, University of Jyväskylä, 184 – 197.
- Kosonen, Riitta & Asta Salmi (1999). Introduction. Teoksessa Kosonen, Riitta & Asta Salmi (eds.): *Institutions and Post-Socialist Transition*. Helsingin kaupakorkeakoulun julkaisuja B-22. Helsinki: Helsinki School of Economics and Business Administration, 5 – 10.
- Kujala, Eeva-Maarit (1997). *Karjalan tasavallan alueellinen kehitys virallisten tilastojen kuvaamana*. Kajaanin kehittämiskeskus (REDEC). Working Papers 1. Kajaani: Oulun yliopisto.
- Kuorsalo, Anne (1999a). Suuri puhallus. Teoksessa Kuorsalo, Anne, Ilmari Susiluoto & Martti Valkonen: *Venäjä ja rosvokapitalismin haaksirikko*. Helsinki: Oy Edita Ab, 13 – 42.
- Kuorsalo, Anne (1999b). Punaisesta elämäntavasta harmaaseen. Teoksessa Kuorsalo, Anne, Ilmari Susiluoto & Martti Valkonen: *Venäjä ja rosvokapitalismin haaksirikko*. Helsinki: Oy Edita Ab, 117 – 148.
- Kyrillisten kirjainten translitterointi. Slaavilaiset kielet*. (1998) SFS 4900. 2. painos. Suomen Standardisoimisliitto SFS.
- Laine, Antti (1996). Suomalaiset Karjalassa - kaksi nousua ja syvenevä assimilaatio. Teoksessa Liikanen, Ilkka ja Pentti Stranius (toim.): *Matkalla kansalaisyhteiskuntaan? Liikettä ja liikkeitä Luoteis-Venäjällä*. Karjalan tutkimuslaitoksen julkaisuja. N:o 115. Joensuu: Joensuun yliopisto 77 - 91.
- Lamberg, Juha-Antti, Jari Ojala & Jari Eloranta (1997). Uusinstitutionalismi ja taloushistoria. Teoksessa Lamberg Juha-Antti ja Jari Ojala (toim.): *Uusi institutionaalinen taloushistoria. Johdanto tutkimukseen*, 15 – 47. Jyväskylä: Atena Kustannus Oy.
- Lehtonen, Soili (1985). Kompleksisuusajattelu. Teoksessa Lehtonen, Soili ja Raija Hynynen *Pohdintoja kompleksisuudesta ja sen hallinnasta*. Tampereen yliopisto. Sosiaalipolitiikan laitos. Raportteja 2/1985. Tampere, 5 - 40.
- Liuhto, Kari (1999). Euroopan unionin pohjoinen ulottuvuus. Mihin se itse asiassa ulottuukaan? Yritystoiminnan tutkimus- ja koulutuskeskus. Julkaisu C 2 / 1999. Turku: Turun kaupakorkeakoulu.

- Lonkila, Markku (7.12.1999). Verkostojen Venäjä. Esitelmä Suomen Akatemian Venäjän ja Itä-Euroopan tutkimuksen seminaarissa: *Venäjää ei voi ymmärtää, siihen pitää uskoa?*
- Mannermaa, Mika (1993). *Tulevaisuus – murroksesta mosaiikkiin*. Kustannusosakeyhtiö Otava. Helsinki.
- Medvedev, Sergei (1999). Across the Line: Borders in Post-Westphalian Landscapes. Teoksessa Eskelinen, Heikki, Ilkka Liikanen & Jukka Oksa (eds.) *Curtains of Iron and Gold: Reconstructing Borders and Scales of Interaction*. Aldershot: Ashgate, 43 - 56.
- Mennola, Erkki (1991). *Euroopan todelliset vaikuttajat. Johdatus kuntien ja maakuntien Eurooppaan*. Helsinki: VAPK-Kustannus.
- Mennola, Erkki (1999). The Institutionalization of Regions in Finland – A Historical Perspective. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 3/99, 385 – 395.
- Miljukova, Irina (1996). Karjalan nuorison poliittinen kulttuuri. Teoksessa Liikanen, Ilkka ja Pentti Stranius (toim.): *Matkalla kansalaisyhteiskuntaan? Liikettä ja liikkeitä Luoteis-Venäjällä*. Karjalan tutkimuslaitoksen julkaisuja. N:o 115. Joensuu: Joensuun yliopisto: 127 – 135.
- Morin, Edgar (1984). On the Definition of Complexity. Teoksessa *The Science and Praxis of Complexity*. Contributions to the Symposium Held at Montpellier, France, 9 - 11 May, 1984. The United Nation University, 62 - 68.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. New York.: Cambridge University Press.
- North, Douglass (1997). *The Contribution of the New Institutional Economics to an Understanding of the Transition Problem*. UNU World Institute for Development Economics Research. Wider Annual Lectures 1.
- Nurmi, Timo (1998). *Uusi suomen kielen sanakirja*. Jyväskylä: Gummerus.
- Oksa, Jukka (1999). The Changing Border and the Many Images of Karelia. Teoksessa Eskelinen, Heikki, Ilkka Liikanen & Jukka Oksa (eds.) *Curtains of Iron and Gold: Reconstructing Borders and Scales of Interaction*. Aldershot: Ashgate, 285 –296.
- Oksanen, Annukka (7.3.1997). Rakenteiden uusintaminen ei takaa menestystä. *Helsingin Sanomat*.
- Oresto, Jukka (1991). Kompleksisuuden ongelma, evoluutio ja teoria häviävistä rakenteista. *Filosofinen aikakauskirja Pohdin* 4/XVI, 58 – 117.

- Orttung, Robert W. (1995). *From Leningrad to St. Petersburg. Democratization in a Russian City. USA:MACMILLAN.*
- Paasi, Anssi (1999). The Political Geography of Boundaries at the End of the Millennium: Challenges of the De-territorializing World. Teoksessa Eskelinen, Heikki, Ilkka Liikanen & Jukka Oksa (eds.) *Curtains of Iron and Gold: Reconstructing Borders and Scales of Interaction.* Aldershot: Ashgate, 9 - 24.
- Paasi, Anssi (2000). The Finnish-Russian border as a shifting discourse. Boundaries in the world of de- and re-territorialisation. Teoksessa Ahponen, Pirkkoliisa & Pirjo Jukarainen (eds.) *Tearing Down the Curtain, Opening the Gates. Northern boundaries in Change.* SoPhi 54, University of Jyväskylä, 85 – 100.
- Pihkala, Erkki (1995). Teollisuustuotteiden vienti Venäjälle 1812 – 1917. Teoksessa Maija Lapola (toim.): *Suomi & Pietari.* Porvoo: WSOY, 91 –107.
- Ploman, E. (1984). Reflections on the state of the art and the interest of the United Nations university in field of complexity. *Tulevaisuuden tutkimuksen seuran jäsenlehti* 2/1984, 15 - 23.
- Prigogine, Ilya & Isabelle Stengers (1984). *Order Out of Chaos. Man's New Dialogue with Nature.* Toronto: Bantam Books.
- Pursiainen, Christer (1998). Venäjän kehitys ja Pietarin asema. Asiantuntijakirjoitus teoksessa *Etelä-Suomen yhteyskäytävän kehittämisstrategia*, 53 – 55.
- Rannikko, Pertti & Eira Varis (1994). Rural Development in Russian Karelia and Eastern Finland. Teoksessa Eskelinen, Heikki & Jukka Oksa & Daniel Austin (ed.): *Russian Karelia in Search of a New Role.* Karelian Institute. Joensuu: University of Joensuu, 41- 53.
- Rautava, Jouko & Pekka Sutela (2000). *Venäläinen markkinatalous.* Helsinki: WSOY.
- Riukulehto, Sulevi (2000). Instituutioita tutkimassa. *Kansantaloustieteellinen aikakauskirja* 3/2000, 461 – 465.
- Rogatshi, Inna (1991). *Särjetty sukupolvi. Kymmenen käskyä Neuvostoliitossa.* Helsinki: WSOY.
- Russian organised crime (28.8.1999). *The Economist*, 15 –17.
- Salminen, Ari & Markku, Temmes (2000). *Transitioteoriaa etsimässä. Johdatus jälkikommunististen maiden hallinnon uudistamisen lähtökohtiin.* Helsinki: Kikimora Publications B10.

- Salonen, Ilkka (1997). Pietari kasvukeskuksista toinen. *Suomen lähialueet* 4/97. Helsinki: Tilastokeskus, 9 - 13.
- Schack, M. (2000). On the Multicontextual Character of Border Regions. Teoksessa van der Velde, M. & H. van Houtum (eds.) *Border Regions and People*. European research in regional science; 10. London: Pion Limited, 202 – 219.
- Scott, J. W. (2000). Euroregions, Governance, and Transborder Cooperation Within the EU. Teoksessa van der Velde, M. & H. van Houtum (eds.) *Border Regions and People*. European research in regional science; 10. London: Pion Limited, 104 – 115.
- Seppälä, K. (1981). *Rajakauppa Suomen ja Neuvostoliiton välillä*. Vientikoulutussäätiö. Julkaisu nro 24. Helsinki.
- Sivistyssanakirja* (1990): Keuruu: Otava.
- Social Science in Eastern Europe* (2000). Department Information Transfer Eastern Europe at the German Social Science Infrastructure Services (GESIS) Branch Office. Bonn: Social Science Information Centre, Member of the German Social Science Infrastructure Services.
- Sorsa, Kalevi (7.12.1999). *Minne Venäjä on matkalla? Venäjän ja Itä-Euroopan tutkimusohjelman seminaarin avajaispuhe*.
- Suomen lähialueet* 4/97.
- Suomen Venäjä-osaaminen (1996). *Tietoja hallinnon, tutkimuksen ja koulutuksen Venäjä-osaamisesta*. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Susiluoto, Ilmari (1999a). *Pieni Pietarikirja*. Hämeenlinna: Karisto Oy.
- Susiluoto, Ilmari (1999b). Venäjän ekologisen kriisin anatomia. Teoksessa Kuorsalo, Anne & Ilmari Susiluoto & Matti Valkonen: *Venäjä rosvokapitalismin haaksirikko*. Helsinki: Oy Edita Ab, 149 – 203.
- Susiluoto, Ilmari (2000). *Pieni Karjalakirja*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Ajatus.
- Sutela, Pekka (1999). Russia's Economic System. Teoksessa Kosonen, Riitta & Asta Salmi (eds.): *Institutions and Post-Socialist Transition*. Helsingin kaupakorkeakoulun julkaisuja B-22. Helsinki: Helsinki School of Economics and Business Administration, 11 – 31.
- The Territories of the Russian Federation* (1999). London: Europa Publications.
- Timonen, Pekka (2000). *Corporate Governance: Instituutiot ja lainsäädännön merkitys*. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus.

- Tiusanen, Tauno (2001). Foreign Investments in Transitional Russia. Teoksessa Kari Liuhto (ed.): *Ten Years of Economic Transformation. Volume II – Markets, Companies and Foreign Business in Transition*. Studies in Industrial Engineering and Management N:o 16. Lappeenranta: Lappeenranta University of Technology, 520 – 534.
- Toffler, Alvin (1984). Foreword: Science and Change. Teoksessa *Order out Chaos; man's new dialogue with nature*. Toronto: Bantam Books, xi – xxvi.
- Töttö, Pertti (1997). *Pirullinen positivismi. Kysymyksiä laadulliselle tutkimukselle*: Jyväskylä: Kampus Kustannus.
- Valkonen, Martti (1999). Voimattomuuden aika. Teoksessa Kuorsalo, Anne & Ilmari Susiluoto & Matti Valkonen: *Venäjä rosvokapitalismin haaksirikko*. Helsinki: Oy Edita Ab, 71 – 115.
- van Houtum, Henk (2000). An Overview of European Geographical Research on Borders and Border Regions. Teoksessa Joachim Blatter & Norris Clement (eds.) *European Perspectives on Borderlands*. Journal of Borderlands Studies, XV, Number 1, Spring 2000, 57 – 83.
- Venäjäkirja* (1998). Helsinki: Ajatus.
- Venäjä 2000. Venäjän kehitysvaihtoehdot ja niiden vaikutus Suomen valintoihin*. Ulkopoliittinen instituutti. 1 (1998).
- Venäläinen tapakulttuuri* (1999). Suomi-Venäjä-Seura/Venäjä-info.
- Vihola, Teppo (1995). Kannaksen ja Pietarin vilkas vuorovaikutus. Teoksessa Maija Lapola (toim.): *Suomi & Pietari*. Porvoo:WSOY, 55 – 71.
- Zeleny, Milan (1984). Spontaneous social orders. Teoksessa *The Science and Praxis of Complexity*. Contributions to the Symposium Held at Montpellier, Franc, 9 - 11 May, 1984. The United Nation University, 312 – 328.
- Zimine, Dmitri (2002). Limits of Integration: The Case of North-western Russia. Teoksessa Lars Hedegaard ja Bjarne Lindström (eds.): *The NEBI Yearbook 2001/2002. North European and Baltic Sea Integration*. Berlin: Springer, 63 – 78.
- Zdravomyslova, Jelena (1996). Kansalaisyhteiskunta-keskustelu Venäjällä. Teoksessa Liikanen, Ilkka ja Pentti Stranius (toim.): *Matkalla kansalaisyhteiskuntaan? Liikettä ja liikkeitä Luoteis-Venäjällä*. Joensuun yliopisto. Karjalan tutkimuslaitoksen julkaisuja. N:o 115. Joensuu, 17 - 25.

Lait, asetukset, hallituksen esitykset, komiteamietinnöt ja eu-säädökset ja -tiedonannot

Action Plan for the Northern Dimension with external and cross-border policies of the European Union 2000 – 2003. (14.06.2000). Council of the European Union (General Affairs) 9401/00 NIS 76. Brussels.

Agreement on Partnership and cooperation establishin a partnership between the European Communities and their Member States, of the one part, and Russian Federation, of the other part.

Alueiden kehittämislaki (2002). 12.7.2002/602.

Asetus alueiden kehittämisestä 17.12.1993/1315.

Asetus alueiden kehittämisestä annetun asetuksen muuttamisesta (1996). 26.4.1996/302.

Asetus alueiden kehittämisestä annetun asetuksen muuttamisesta (2001). 29.6.2001/574.

Council Reulation (EC, EURATOM) No 99/2000 of 29 December 1999 concerning the proviesion of assistance to the partner States in Eastern Europe and Central Asia.

EU Institutions press release 29.5.2002. DOC/02/12. *Russia-European Union Summit.*

Euroopan Komission tiedonanto jäsenvaltioille (28.04.2000). K(2000) 1101 – FI. Euroopan alueen sopusointuiseen ja tasapainoiseen kehittämiseen tähtäävän Euroopan laajuista yhteistyötä koskevan yhteisöaloitteen suuntaviivojen vahvistamisesta. INTERREG III.

Hallituksen esitys Eduskunnalle alueiden kehittämislainsiksi 55/2002 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle Venäjän federaation kanssa yhteistyöstä Murmanskin alueella, Karjalan tasavallassa, Pietarissa ja Leningradin alueella tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä 9/1992 vp.

Laki alueiden kehittämisestä (1993). 10.12.1993/1135.

Laki alueiden kehittämisestä annetun lain muuttamisesta (1997). 21.3.1997/232.

Laki alueiden kehittämisestä annetun lain muuttamisesta (1997). 11.12.1997/1161.

Laki alueiden kehittämisestä annetun lain muuttamisesta (1999). 30.12.1999/1353.

Laki alueiden kehittämisestä annetun lain muuttamisesta (2001). 29.6.2001/574.

- Laki rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista* (1999). 30.12.1999/1353.
- Laki rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista annetun lain muuttamisesta* (2000). 28.12.2000/1286.
- Laki rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista annetun lain muuttamisesta* (1999). 28.12.2000/1286.
- Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välinen sopimus yhteistyöstä Murmanskin alueella, Karjalan tasavallassa, Pietarissa ja Leningradin alueella.* (1992).
- Unionin politiikkojen pohjoinen ulottuvuus* (1998). COM (1998)589/3. Bryssel: Euroopan Unionin komissio.
- Venäjän federaation perustuslaki.*
- Venäjää koskeva Euroopan unionin yhteinen strategia. – Eurooppa-neuvosto, Köln 3. – 4. Kesäkuuta 1999.* Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto.

(ML) Maakuntien liittojen materiaali

- Etelä-Karjalan raja-alueohjelma 1, 1995 – 1999* (14.12.1994). Lappeenranta: Etelä-Karjalan liitto.
- Etelä-Karjalan kehittämisohjelman tarkistus 1997 – 1999* (18.2.1998). Lappeenranta: Etelä-Karjalan liitto.
- Etelä-Savon aluekehittämisohjelma 1997 – 2000. Versio* (24.2.1998). Etelä-Savon maakuntaliitto.
- Etelä-Savon tavoite 6-ohjelma 1995 – 1999.* (18.10.1995). Mikkelin läänin maakuntayhtymä. Moniste.
- Etelä-Suomen yhteyskäytävän kehittämisstrategia* (1998). Etelä-Suomen yhteyskäytävä –projekti (ESY).
- Interreg II Karjala.* Käännös EU-komission 31.7.1996 hyväksymästä englanninkielisestä ohjelma-asiakirjasta. Euroopan komissio, Aluepolitiikan ja koheesion pääosasto.

Kaakkois-Suomen Interreg II 1995 – 1999.

Etelä-Suomi – Pietari kehittämisvyöhyke (Karjalan kannas) (1997). Suomen ja Venäjän raja-alueiden kehittäminen. Osa 1. Suomen ympäristöministeriö, Rakennuskomitea (Gosstroj), Venäjä. Leningradin alue, Urbanistika Instituutti, Kymenlaakson liitto, Etelä-Karjalan liitto, Suunnittelukeskus Oy. Euroopan Unioni DG XVI, 31.5.1997.

Kainuun kehittämisohjelma (1997). Julkaisu A:13. Kajaani: Kainuun liitto.

Kainuun raja-alueohjelma (1994). Julkaisu A:5. Kajaani: Kainuun liitto.

Kymenlaakson kehittämisohjelma (1997). Kymenlaakson liitto A 30.

Kymenlaakson raja-alueohjelma (1994). Kymenlaakson liitto C 60.

Pohjois-Karjalan kehittämisohjelma vuosille 1994 – 1999 (1994). Pohjois-Karjalan liiton julkaisu 7/1994. Joensuu: Pohjois-Karjalan liitto.

POKAT 2006. Pohjois-Karjalan maakunnan kehittämisen puitteet 2006. Pohjois-Karjalan liiton julkaisu 33/1998. Joensuu: Pohjois-Karjalan liitto.

Pohjois-Pohjanmaan kehittämisohjelma 1995 – 1999. (1994). Julkaisu A:3. Oulu: Pohjois-Pohjanmaan liitto.

Pohjois-Pohjanmaan kehittämisohjelma 1997. (1998). Julkaisu A:19. Oulu: Pohjois-Pohjanmaan liitto.

(SL) Sähköiset lähteet

Alueiden kehittämisestä annetun lain tavoitteiden toteutuminen. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 8.4.1997. [WWW-dokumentti].

<<http://www.intermin.fi/alue/kansallinen/selonteko.html>> (Luettu 24.10.2000).

EU ja pohjoinen ulottuvuus. [WWW-dokumentti]. <<http://www.eurooppa-tiedotus.fi/suomi/julkaisu/pohjoine.html>> (Luettu 24.10.2000).

EU-ohjelmatyö. Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikka Suomessa. [WWW-dokumentti]. <<http://www.intermin.fi/alue/eu/yleinen.html>> (Luettu 7.11.2000).

EU-ohjelmatyö ohjelmakausi 1995 – 1999. [WWW-dokumentti].

<<http://www.intermin.fi/alue/eu/yleinen.html>> (Luettu 7.11.2000).

EU-ohjelmatyö ohjelmakausi 1995 – 1999 Interreg II A –yhteisöaloite. [WWW-dokumentti].

<<http://www.intermin.fi/alue/eu/kausi9599/interreg2a.html>> (Luettu 24.10.2000).

EU-ohjelmatyö ohjelmakausi 1995 – 1999. Tavoite 2 –ohjelma kaudella 1995 – 1999. [WWW-dokumentti].

<<http://www.intermin.fi/alue/eu/kausi9599/tavoite2.html>> (Luettu 24.10.2000).

EU-ohjelmatyö ohjelmakausi 1995 – 1999. Tavoite 5b –ohjelma kaudella 1995 – 1999. [WWW-

dokumentti].<<http://www.intermin.fi/alue/eu/kausi9599/tavoite5.html>> (Luettu 24.10.2000).

EU-ohjelmatyö ohjelmakausi 1995 – 1999. Tavoite 6 –ohjelma ohjelmakaudella 1995 – 1999. [WWW-dokumentti]. <<http://www.intermin.fi/alue/eu/kausi9599/tavoite6.html>> (Luettu 24.10.2000).

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2000. [WWW-dokumentti]. <<http://tae.edita.fi/dynaweb/tae/he2000su>>. (Luettu 3.8.2001).

Interreg-yhteisöaloite. [WWW-dokumentti].

<<http://www.intemin.fi/alue/eu/interreg.html>> (Luettu 24.10.2000).

Interreg III A Karjala 2000 – 2006. [WWW-dokumentti]. Kainuun liitto, Pohjois-Karjalan liitto & Pohjois-Pohjanmaan liitto. <<http://www.karjala-interreg.com/fraimi.html>> (Luettu 23.8.2001).

Kaakkois-Suomen Interreg III A 2000 – 2006 Etelä-Karjala – Etelä-Savo - Kymenlaakso. (4.6.2001). Interreg-sihteeristö. [WWW-dokumentti].

<<http://www.kaakkoissuomen-interreg.fi/asiakirjat/interreg.pdf>> (Luettu 23.8.2001).

Karjalan tasavalta. [WWW-dokumentti].

<http://www.gov.karelia.ru/gov/Different/karelia_f.html> (Luettu 4.12.2001).

Kunelius, Katriina (1998). *Selvitys Venäjän federaation aluehallinnosta.* [WWW-dokumentti]. <<http://www.intermin.fi/suom/venaja.html>> (Luettu

18.9.1999) Saatavana myös kirjallisena: Sisäasiainministeriön julkaisu 6/98.

Leningrad province in the 1990's. (December 2000). Helsinki School of Economics and Business Administration – St Petersburg State University. <
http://www.hkkk.fi/netcomm/ImgLib/2/43/leningrad_endec2000.pdf>.

Mustonen, Peter (1999). *Venäjän federaation presidentti-instituutio*. [WWW-dokumentti].
 <<http://www.helsinki.fi/aleksanteri/english/publications/sarja3/mustonen.pdf>> (Luettu 2.8.2000).

North-West Russian regions in the 90's. (December 2000). Helsinki School of Economics and Business Administration.
 <http://www.hkkk.fi/netcomm/ImgLib/2/43/summary_endec2000.pdf>

North-West Russian regions in 2000. (June 2001). Helsinki School of Economics and Business Administration. <
http://www.hkkk.fi/netcomm/ImgLib/2/43/summary_enjune2001.pdf>

North-West Russian regions in the first half of 2001. (December 2001). Helsinki School of Economics and Business Administration.
 <<http://www.hkkk.fi/netcomm/ImgLib/2/43/SummaryDec2001Finalv2.pdf>>

North-West Russian regions in 2001. (May 2002). Helsinki School of Economics and Business Administration.
 <<http://www.hkkk.fi/netcomm/ImgLib/2/43/SummaryEnMay2002.pdf>>

The Republic of Karelia in the 90's. (December 2000). University of Joensuu – Karelian Science Centre.
 <http://www.hkkk.fi/netcomm/ImgLib/2/43/karelia_endec2000.pdf>.

The Republic of Karelia in 2000. (May 2001). University of Joensuu – Karelian Science Centre.
 <http://www.hkkk.fi/netcomm/ImgLib/2/43/karelia_enmay2001.pdf>.

The Republic of Karelia in the first half of 2001. (December 2001). University of Joensuu – Karelian Science Centre.
 <http://www.hkkk.fi/netcomm/ImgLib/2/43/Karelia_endec01.pdf>.

St Petersburg in the 1990's. December 2000. ETLA – Solid Invest Group. <
http://www.hkkk.fi/netcomm/ImgLib/2/43/stp_endec2000.pdf>.

Suomen lähialueyhteistyön toimintastrategia 1999. [WWW-dokumentti].

<<http://194.89.197.19/netcomm/org/fin/lalialue/strategia/main.html>>

(Luettu 22.11.2000).

Suomen lähialueyhteistyön toimintastrategia 2000. [WWW-dokumentti].

<<http://formin.finland.fi/doc/fin/lahialue/strategia/index.html>> (Luettu

7.11.2001).

Sanomalehtiartikkelit

(SPT) *The St. Petersburg Times*

(WWW-dokumentteja, luettu ilmestymispäivänään.)

Albats, Yevgenia (18.2.2000). Facing Up to the Past Will Give Us a Future. *The St. Petersburg Times* #543, Powerplay.

Albats, Yevgenia (17.3.2000). Putin's Book Does Nothing To Reassure. *The St. Petersburg Times* #551, Powerplay.

Alexeyev, Zakhar (8.8.2000). Opinion Polls Show Deep Suspicion of the Oligarchs. *The St. Petersburg Times* #592, Opinion.

Antel, Scott C. & Vasutin, Ruslan (22.2.2000). Regional Tax Concessions Should Not Be Repealed. *The St. Petersburg Times* #544, Opinion.

Badkhen, Anna (6. – 12.10.1997). Sobchak Supporters Speak Out. *The St. Petersburg Times* #304 - 305, News.

Badkhen, Anna (17. – 23.11.1997). Sobchak Flies to Paris for Operation. *The St. Petersburg Times* #314 - 315.

Badkhen, Anna (22. – 28.12.1997). Prosecutor Denies Sobchak Case Killed. *The St. Petersburg Times* #325, News.

Badkhen, Anna (18.8.1998). Putin Can't Ensure Sobchak's Safety. *The St. Petersburg Times* #391, News.

Badkhen, Anna (19.1.1999). Sobchak Ready To Return to Russia. *The St. Petersburg Times* #433, News and Business.

- Badkhen, Anna (5.2.1999). Supreme Court Rejects Nikitin's Appeal. *The St. Petersburg Times* #438, Top Story.
- Badkhen, Anna (7.1.2000). Free at Last: Court Acquits Nikitin. *The St. Petersburg Times* #531, Top Story.
- Badkhen, Anna (17.3.2000). Poll Shows Drop in Putin's Popularity. *The St. Petersburg Times* #551, Top Story.
- Badkhen, Anna & Whitmore, Brian (6. – 12.10.1997). Sobchak Falls Ill At Interrogation. *The St. Petersburg Times* #304 - 305.
- Bekker, Vita (19.10.1999) Yakovlev Warns Voters of Information War. *The St. Petersburg Times* #510, Top story.
- Bekker, Vita (14.12.1999) Court: No Governor's Vote Dec. 19. *The St. Petersburg Times* #526, Top story.
- Bekker, Vita (4.2.2000). New Representative Seen as Putin's Man. *The St. Petersburg Times* #539, News.
- Bekker, Vita (17.3.2000). Observes 'bored' by Campaign. *The St. Petersburg Times* #551, Top story.
- Belton, Catherine (15.2.2000). Capital Flight Still a Problem. *The St. Petersburg Times* #542, Business.
- Bernstein, Jonas (4. – 10.8.1997). Chiding the Culture of Complicity. *The St. Petersburg Times* #284, Opinion.
- Bernstein, Jonas (7.3.2000). The Slogans of Yesteryear Are Same as Today's. *The St. Petersburg Times* #548, Partylines.
- Borisova, Yevgenia (8. – 14.9.1997). Panel: Investment Is Worth the Risk. *The St. Petersburg Times* #297.
- Borisova, Yevgenia (12.5.1998). Nikitin Finds Latest Charge a Cause for Cheer. *The St. Petersburg Times* #362 – 363, Top Story.
- Borisova, Yevgenia (9.6.2000). Sobchak Aide's Case Is Dropped. *The St. Petersburg Times* #575, Top Story.
- Bureaucracy Lurks Behind 'Civil' Society (2.6.2000). *The St. Petersburg Times* #573, Powerplay.
- Coalson, Robert (11. – 17.8.1997). Paper Editors To Blame For Own Dependence. *The St. Petersburg Times* #286, Editorial.
- Coalson, Robert (15.2.2000). Silence Won't Win Freedom. *The St. Petersburg Times* #542, Media Watch.

- Coalson, Robert (2.6.2000). Advertising for Independence. *The St. Petersburg Times* #573, Media Watch.
- Coalson, Robert (10.3.2000). Referee Should Let Players Play. *The St. Petersburg Times* #549, Media Watch.
- Digges, Charles (23. – 29.6.1997). Nikitin To Have His Day in Court. *The St. Petersburg Times* #273.
- Digges, Charles (21. – 27.7.1997). Petersburg Challenges Kremlin Over TV5. *The St. Petersburg Times* #281.
- Digges, Charles (22. – 28.9.1997). Nikitin Hit By Treason Count No. 5 From FSB. *The St. Petersburg Times* #300.
- Digges, Charles (2.6.2000). Moscow Quiet on Gref's Past. *The St. Petersburg Times* #573, Top Story.
- Frank, Charles (20.6.2000). Russia's Economy Reaches Moment of Truth. *The St. Petersburg Times* #577, Opinion.
- Isachenkov, Vladimir (20.10.2000). Berezovsky Told To Vacate His Dacha. *The St. Petersburg Times* #613, Top Story.
- Karush, Sarah (7.1.2000). Yeltsin Transfers Power to His 'Heir'. *The St. Petersburg Times* #573, Top Story.
- Karush, Sarah (15.2.2000). Liberals' Nominees Snubbed by Duma. *The St. Petersburg Times* #542, News.
- Kovalyov, Vladimir (24.9.1999). Assembly Paralyzed by City Election Proposal. *The St. Petersburg Times* #503, News.
- Kovalyov, Vladimir (8.10.1999). Assembly Violence Over Early Elections. *The St. Petersburg Times* #507, Top Story.
- Kovalyov, Vladimir (12.10.1999). Yakovlev Signs Law for Early Election. *The St. Petersburg Times* #508, Top Story.
- Kovalyov, Vladimir (16.11.1999) Judge: Vote Date Change Legal. *The St. Petersburg Times* # 518, News.
- Kovalyov, Vladimir (26.11.1999) Supreme Court Will Hear Yabloko Appeal. *The St. Petersburg Times* #521, News.
- Kovalyov, Vladimir (14.1.2000) City Assembly Drags Its Feet Over Election Date. *The St. Petersburg Times* #533, Top Story.
- Kovalyov, Vladimir (14.1.2000) Northwest Leaders Woo Premier for More Money. *The St. Petersburg Times* #533, Top Story.

- Kovalyov, Vladimir (18.1.2000) Election Move Fails as Sparks Fly. *The St. Petersburg Times* #534, Top Story.
- Kovalyov, Vladimir (1.2.2000) Gubernatorial Election Date Finally Fixed. *The St. Petersburg Times* #538, News.
- Kovalyov, Vladimir (8.2.2000). Journalists Seek Alternative Governor Candidate. *The St. Petersburg Times* #540, Top Story.
- Kovalyov, Vladimir (29.2.2000). TV Director Remains Prisoner of Media Battle. *The St. Petersburg Times* #546, News.
- Kovalyov, Vladimir (3.3.2000). Stepashin Backs Matvieynko for Governor. *The St. Petersburg Times* #547, Top Story.
- Kovalyov, Vladimir (31.3.2000). Municipal Elections Get Negative Response. *The St. Petersburg Times* #555, News.
- Kovalyov, Vladimir (7.4.2000). Matviyenko Joins Election Dropouts. *The St. Petersburg Times* #573, Top Story.
- Kovalyov, Vladimir (11.4.2000). Yakovlev, Kremlin Compromise Mooted. *The St. Petersburg Times* #558, News.
- Kovalyev, Vladimir (9.6.2000). Lawmakers Break the Deadlock on Speaker. *The St. Petersburg Times* #575, News.
- Kovalyev, Vladimir (8.8.2000). Russkoye Video Boss Released. *The St. Petersburg Times* #592, News.
- Kovalyev, Vladimir (17.10.2000). Cherkesov Reveals Agenda to Regions. *The St. Petersburg Times* #612, Top Story.
- Lagnado, Alice (2.6.1998). Russian Press 'Far From Free'. *The St. Petersburg Times* #369, Top Story.
- McChesney, Andrew (1.2.2000) Reporter Claims LUKoil Threatened To Kill Him *The St. Petersburg Times* #538, News.
- Murray, Matthew (19.5.1998). Bribery a Short-Lived Solution For Russia's Growing Economy. *The St. Petersburg Times* #365, Finding Logic.
- Murray, Matthew H. (22.10.1999). Voluntary Business Ethics. *The St. Petersburg Times* # 511, Opinion.
- Naina Yeltsin To Co-Chair Channel 5's Replacement. (22. – 28.9.1997). *The St. Petersburg Times* #299, News.
- Newspapers: Down, but Never Out. (2.10.1998). *The St. Petersburg Times* #404, Editorial. [WWW-dokumentti].

- O'Flynn, Kevin & Whitmore Brian (3.11.1998). Nikitin's Law Team Claims FSB Defeat. *The St. Petersburg Times* #413, Top Story.
- Pustintsev, Boris (21.1.2000) Clear Judgement Signals Doom for Old Traditions. *The St. Petersburg Times* #535, Opinion.
- Putin Reflects Russia's Perplexed, Lost Society (24.3.2000). *The St. Petersburg Times* #553, Powerplay.
- Rymer, Thomas (17.3.2000). Historical Parallels Could Spell the End of Oligarchy. *The St. Petersburg Times* #551, Opinion.
- Saradzhyan, Simon (9.6.2000). Prosecutor and Oligarch Foe Dismissed. *The St. Petersburg Times* #575, News.
- Saradzhyan, Simon & Garfield Reynold (16.6.2000). How Long Will Gusinsky Wait for Justice? *The St. Petersburg Times* #577, News.
- Shchervakova, A. (7.4.2000). Even Minus the Thugs, Security Still a Concern. *The St. Petersburg Times* #557, Market Matters.
- Shevory, Kristina (3.3.2000). Caterpillar Opens Oblast Machinery Facility. *The St. Petersburg Times* #547, Business.
- Shevory, Kristina (7.3.2000). Regional Tax Breaks Threatened by State. *The St. Petersburg Times* #548, Business.
- Shulyakovskaya, Natalya (18.1.2000). Politicos Jump on Putin's Bandwagon. *The St. Petersburg Times* #534, News.
- The Ex-Mayor, His Wife and Delusion of Power. (16. – 22.2.1998). *The St. Petersburg Times* #339, Editorial.
- Thompson, Barnaby (22.2.2000). Ex-Mayor Careered From Power to Paris. *The St. Petersburg Times* #544, Top Story.
- Whitmore, Brian (30.12.1996 – 5.1.1997). Energetic Assembly Avoids Budget Crisis. *The St. Petersburg Times* #226, News.
- Whitmore, Brian (22. – 29.2.1997) Deputies Try To Strip Speaker of His Chair. *The St. Petersburg Times* #240, News.
- Whitmore, Brian (5. – 11.5.1997) Kravtsov Charges False, Say Assembly Reformers. *The St. Petersburg Times* #259, News.
- Whitmore, Brian (2. – 8.6.1997). Neighborhood Elections Spook Governor's Team. *The St. Petersburg Times* #266, Opinion.
- Whitmore, Brian (16. – 22.6.1997). City Tries To Stifle Local Councils. *The St. Petersburg Times* #271, Top Story.

- Whitmore, Brian (23. – 29.6.1997). Yakovlev Weakens Councils. *The St. Petersburg Times* #273, News.
- Whitmore, Brian (28.7. – 3.8.1997). Kremlin Uses President's Men To Cut Region's Powers. *The St. Petersburg Times* #282, News.
- Whitmore, Brian (4. – 10.8.1997). Lack of Local Elections Invites Abuse of Power. *The St. Petersburg Times* #284, Opinion.
- Whitmore, Brian (1. – 7.9.1997). Channel 5 Fell Victim To National Media War. *The St. Petersburg Times* #293, News Analysis.
- Whitmore, Brian (22. – 28. 9.1997). Ignorance, Disinterest Plague Council Votes. *The St. Petersburg Times* #299, News.
- Whitmore, Brian (6. – 12.10.1997). Secretive Battle for Local TV Gears Up. *The St. Petersburg Times* #305.
- Whitmore, Brian (15. – 21.12.1997). Channel 5 'Liquidation' Would Lay Off 2 000. *The St. Petersburg Times* #322, News.
- Whitmore, Brian (19. – 25.1.1998). St. Petersburg Adopts Its 'Constitution'. *The St. Petersburg Times* #331.
- Whitmore, Brian (26.1. – 1.2.1998). Governor Angrily Fights To Kill Charter. *The St. Petersburg Times* #333.
- Whitmore, Brian (26.1. – 1.2.1998) Kravtsov Cleared of Bribery Allegations. *The St. Petersburg Times* #332, News.
- Whitmore, Brian (2. – 8.2.1998). Governor, Assembly End Charter Feud. *The St. Petersburg Times* #335, News.
- Whitmore, Brian (2. – 8.2.1998). Yakovlev Backs Down, Charter in Force. *The St. Petersburg Times* #334.
- Whitmore, Brian (9. – 15.2.1998) Attempt To Dump Speaker Falls Flat. *The St. Petersburg Times* #337.
- Whitmore, Brian (9. – 15.2.1998). Council Polls Set Sunday. *The St. Petersburg Times* #337.
- Whitmore, Brian (16. – 22.2.1998) Legislative Stalemate In Fight for Charter. *The St. Petersburg Times* #339.
- Whitmore, Brian (16. – 22.2.1998) Support for Yakovlev Waning in Assembly. *The St. Petersburg Times* #338, News.
- Whitmore, Brian (16. – 22.2.1998). Yabloko Did Best in Neighborhood Votes. *The St. Petersburg Times* #339, News.

- Whitmore, Brian (23.2. – 1.3.1998) City Hall Accused Of Using Bribery. *The St. Petersburg Times* #341.
- Whitmore, Brian (2. – 8.3.1998) Mud, Bomb Hoax Plague Legislature. *The St. Petersburg Times* #342.
- Whitmore, Brian (2. – 8.3.1998) It's Official: City Charter Approved by High Court. *The St. Petersburg Times* #343, News.
- Whitmore, Brian (9. – 15.3.1998) Kremlin to Smolny: Solve Political Crisis. *The St. Petersburg Times* #345.
- Whitmore, Brian (16. – 22.3.1998) Smolny to Kremlin: What Local Crisis? *The St. Petersburg Times* #347, News.
- Whitmore, Brian (30.3. – 5.4.1998) Kravtsov To Stay, Sure Vote Was a Fraud. *The St. Petersburg Times* #351, News.
- Whitmore, Brian (6. – 12.4.1998) Legislators in Wonderland, Legislature Stays in Limbo. *The St. Petersburg Times* #352, News.
- Whitmore, Brian (6. – 12.4.1998) Speaker Voted Out – but Hangs On. *The St. Petersburg Times* #353.
- Whitmore, Brian (13. – 19.4.1998) Speaker's Successor Facing Same Fate. *The St. Petersburg Times* #354, News.
- Whitmore, Brian (20. – 26.4.1998). Tug-of-War Begins Over Channel 5. *The St. Petersburg Times* #356.
- Whitmore, Brian (12.5.1998) Channel 5 Liquidated by City Hall. *The St. Petersburg Times* #362 – 363, News.
- Whitmore, Brian (15.5.1998) Municipal Court Rules Against Kravtsov. *The St. Petersburg Times* #364, Top story.
- Whitmore, Brian (22.5.1998). City Shares Channel 5 With 3 Banks. *The St. Petersburg Times* #366, Top Story.
- Whitmore, Brian (5.6.1998) Medical Subsidy Aids Firms, No Poor. *The St. Petersburg Times* # 370. Top Story.
- Whitmore, Brian (16.6.1998) Political Feud Hurts St. Petersburg. *The St. Petersburg Times* #372 – 373, Top story.
- Whitmore, Brian (16.6.1998). Smolny's Court Subsidy Threatens Rule of Law. *The St. Petersburg Times* #372 – 373, City-State.
- Whitmore, Brian (3.7.1998). City Factions Decry Governor's 'Totalitarian' Regime. *The St. Petersburg Times* #378, News.

- Whitmore, Brian (21.7.1998). Ruling Against Charter Sparks Cries of Court Bias. *The St. Petersburg Times* #383, News.
- Withmore, Brian (25.8.1998). Yeltsin Sacks Government, Again. *The St. Petersburg Times* #573, Top Story.
- Whitmore, Brian (15.9.1998). Sobchak Charged in Corruption Case. *The St. Petersburg Times* #399, Top Story.
- Whitmore, Brian (22.9.1998). Supreme Court Rules City Charter Is Legal. *The St. Petersburg Times* #401, News.
- Whitmore, Brian (25.9.1998). Yeltsin Backs City, Oblast Unification. *The St. Petersburg Times* #402, Top Story.
- Whitmore, Brian (29.9.1998). After Lost Charter War, Yakovlev Fights Authors. *The St. Petersburg Times* #403, City-State.
- Whitmore, Brian (2.10.1998). Candidates Meet Their Clones in City Election. *The St. Petersburg Times* #404, Top Story.
- Whitmore, Brian (6.10.1998). Dirty Tricks a Staple of Pre-Election Politics. *The St. Petersburg Times* #405, Top Story.
- Whitmore, Brian (30.10.1998). Doubles Are Serving Aces as Election Near. *The St. Petersburg Times* #412, News and Business.
- Whitmore, Brian (10.11.1998). Lawmakers Can Boast a Productive 4 Years. *The St. Petersburg Times* #415, News and Business.
- Whitmore, Brian (10.11.1998). The Other Side of the Story: Smolny Speaks. *The St. Petersburg Times* #415, City – State.
- Whitmore, Brian (13.11.1998). Politician: Election 'Infected' By Mafia. *The St. Petersburg Times* #416, Top Story.
- Whitmore, Brian (17.11.1998): Anti-Semitic Scourge Taints Local Elections. *The St. Petersburg Times* #417, Top Story.
- Whitmore, Brian (8.12.1998). 1.5 Million Cast Ballots, Liberals Lead. *The St. Petersburg Times* #423, Top Story.
- Whitmore, Brian (22.12.1998). Divided Liberals Hold Slim Majority. *The St. Petersburg Times* #427, Top Story.
- Whitmore, Brian (20.7.1999). Sobchak Saga a Case Study in Juridical Failure. *The St. Petersburg Times* #484, City-State.
- Whitmore, Brian (28.9.1999). Family System Incompatible With Elections. *The St. Petersburg Times* #573, Top Story.

Zolotov, Andrei Jr. (13.6.2000). Control of Media Gets Boost From License Law. *The St. Petersburg Times* #576, News.

(KS) *Karjalan Sanomat*

Bogdanov, V. M. (18.4.1998). Karjalan tasavallan syyttäjän lausunto. *Karjalan Sanomat* #31, 3.

Filippovitš, Irina (1.3.1997). Sergei Katanandov uskoo viestimiin. *Karjalan Sanomat* #17, 2.

Filippovitš, Irina (4.2.1998). Kongressia tarvitaan paikallishallintojen vahvistamiseen. *Karjalan Sanomat* #10, 1 ja 3.

Gaimakov, Dmitri (18.2.1998). Sisäministeri Anatoli Kulikov: Rikollisuutta pyritään vähentämään. *Karjalan Sanomat* #13, 5.

Grigorjev, Anatoli (9.5.1998). Karjalaisten edustus lainsäädäntökokouksessa muodollinen. *Karjalan Sanomat* #37, 2.

Holodkovski, Kirill (7.1.1997). Millaisessa valtiossa elämme? Aluevaalit ja Venäjän aluerakenne. *Karjalan Sanomat* #2, 6.

Kempainen, Mirja (3.3.1999). Tasavallan budjetti hyväksytty ensi käsittelyssä. Hallitus ja kansanedustajat pysyivät omilla kannoillaan vakioveron suhteen. *Karjalan Sanomat* #17, 2.

Kempainen, Mirja (24.3.1999). Karjalan virkamiehistä vain 400 on saanut alan koulutuksen. *Karjalan Sanomat* #23, 2.

Krasavtseva, Natalja (26.9.1998). Vaalidemokratia Venäjällä ja länsimaissa. *Karjalan Sanomat* #77, 8.

Käbeleva, Antonina (17.9.1997). Koskaan ei ole myöhäistä hävittää. *Karjalan Sanomat* #72, 2.

Käbeleva, Antonina (11.10.1997). Kymmenen miljoonaa ministerin perheelle. *Karjalan Sanomat* #79, 2.

Käbeleva, Antonina (15.4.1998). Kuunnellaanko meidän puhelimia? *Karjalan Sanomat* #30, 2.

Käbeleva, Antonina (18.2.1998). Jälleenrakennus- vai tukirahasto. *Karjalan Sanomat* #14, 5.

- Käbeleva, Antonina (3.6.1998). Venäjän presidentin edustaja Karjalassa Vjatšeslav Ušaskov: Vaalikampanjalla Karjalassa entistä poliittisempi luonne. *Karjalan Sanomat* #44, 2.
- Käbeleva, Antonina (12.6.1998). Kun ei ole rahaa, otamme lisää virkamiehiä. *Karjalan Sanomat* #47, 3.
- Käbeleva, Antonina (4.7.1998). Hallitus on ehdottanut kriisiohjelman. *Karjalan Sanomat* #53, 1 ja 3.
- Käbeleva, Antonina (2.9.1998). Rahaa ei mitenkään riitä lapsiavustuksiin. *Karjalan Sanomat* #68, 2.
- Käbeleva, Antonina (3.2.1999). Venäjällä on vaikea kuvitella lehtimiestä ilman kaulapantaa. *Karjalan Sanomat* #9, 4.
- Käbeleva, Antonina (13.3.1999). Yritystoimintaa erityisen suuressa mitassa. *Karjalan Sanomat* #20, 2.
- Käbeleva, Antonina (14.7.1999). On olemassa laki ja on olemassa elämä. Niin miettivät Karjalan paikallisjohtajat. *Karjalan Sanomat* #55, 2.
- Leonova, Anna (2.12.1998). Barents-pressin seminaari pohti median riippumattomuutta. *Karjalan Sanomat* #96 5.
- Mistä kommunistipuolue saa rahaa? Puoluekassan salaisuudet.(1.5.1999). *Karjalan Sanomat* #34, 4. AIF:n analyttinen keskus.
- Nesvitski, Mikko (18.9.1999). Paikallishallinto rikollisuuden kitkijänä. Euroopan maiden poliiseja ja viranomaisia käsittelemässä Petroskoissa rikospoliittikan tehostamista. *Karjalan Sanomat* #73, 3.
- Petroskoin kaupunginneuvoston jäsenten äänestys oli yllätyksellinen. (8.7.1999). *Karjalan Sanomat* #54, 2.
- Prohorov, Eetu (25.3.1998). Vaalivoitto ei tipahda Stepanoville helpolla. *Karjalan Sanomat* #24, 2.
- Prohorov, Eetu (11.4.1998). Kansa on väsynyt lupauksiin. *Karjalan Sanomat* #29, 1 ja 3.
- Prohorov, Eetu (6.5.1998). Palkkarästien poismaksaminen kyseenalaista. *Karjalan Sanomat* #36, 3.
- Prohorov, Eetu (12.8.1998). Rahatilanne äärimmäisen huono. *Karjalan Sanomat* #64, 2.
- Prohorov, Eetu (29.8.1998). Hallitus ankarassa vastatuulella. *Karjalan Sanomat* #69, 2.

- Prohorov, Eetu (5.9.1998). Ministerivaihdoksia luvassa. *Karjalan Sanomat* #71, 2.
- Raita, Irja (11.3.1998). Joensuu – Petroskoi: Yhteistyön tuloksia ja näköaloja. *Karjalan Sanomat* #20, 2.
- Šišulina, Zoja (14.7.1999). Tiedemiehet pohtivat uudistusten ongelmia. *Karjalan Sanomat* #54, 5.
- Valjuženitš, Galina (6.8.1997). Rikokset ja rangaistukset. Virkarikoksista tuomittiin viime vuonna 3000 henkeä. *Karjalan Sanomat* #60, 4 – 5.
- Väljämäki, Irja (26.9.1998). Katanandov etsi rauhaa ammattiliittojen kanssa. *Karjalan Sanomat* #77, 2.

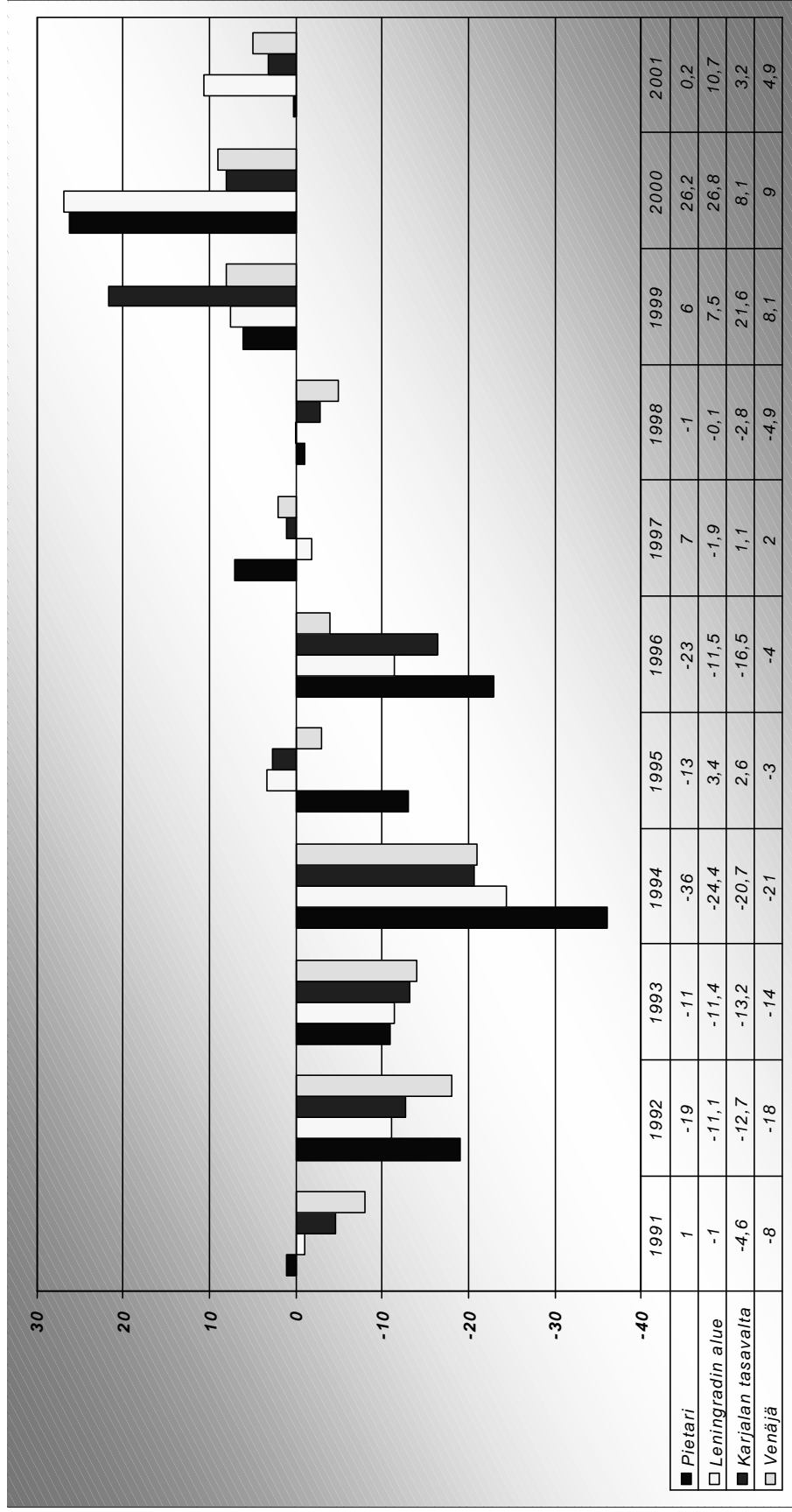
(ES) *Etelä-Saimaa*

- Byckling, Anna (20.6.1999). Pietari nielee suurimman osan Suomen lähialueyhteistyön varoista. *Etelä-Saimaa*, 9.
- Gusinskin Media-Most jälleen tutkittavana. *Etelä-Saimaa*, 12.
- Haapaniemi, Mira (21.12.1999). Venäjän asiantuntijoillekin vaalitulos oli yllätys. *Etelä-Saimaa*, 16.
- Jaatinen, Marjatta (28.2.2000). "Olemme trokareita ja treidaajia". *Etelä-Saimaa*, 10.
- Jakovlev vahva ennakkosuosikki Pietarin vaaleissa (15.5.2000). *Etelä-Saimaa*, 12.
- Kommunistit menettivät voitosta huolimatta hallitsevan asemansa. (21.12.1999). *Etelä-Saimaa*, 16.
- Korhonen, Iikka (3.8.1999). Venäjän uusi yritys, jälleen kerran. *Etelä-Saimaa*, 2.
- Könönen, Merja (18.10.1999). Karjalan ammattiyhdistysliikettä elvytetään suomalaisten avulla. *Etelä-Saimaa*, 10.
- Laaninen, Urpo (28.5.1997). Pietari pärjää omillaan ja sen talous on nousussa. *Etelä-Saimaa*.
- Laaninen, Urpo (3.12.1997). Venäjän lehtimiesliiton puheenjohtaja Vsevolod Bogdanovin haastattelu "Venäjän lehdistö on vapaa, mutta hyvin riippuvainen". *Etelä-Saimaa*, 17.
- Laaninen, Urpo (21.4.2000). Leningradin alue on entistä tärkeämpi. *Etelä-Saimaa*, 5.
- Laaninen, Urpo (21.4.2000). Viipurin kaupunginjohtajavaalista odotetaan tiukkaa. *Etelä-Saimaa*, 14.

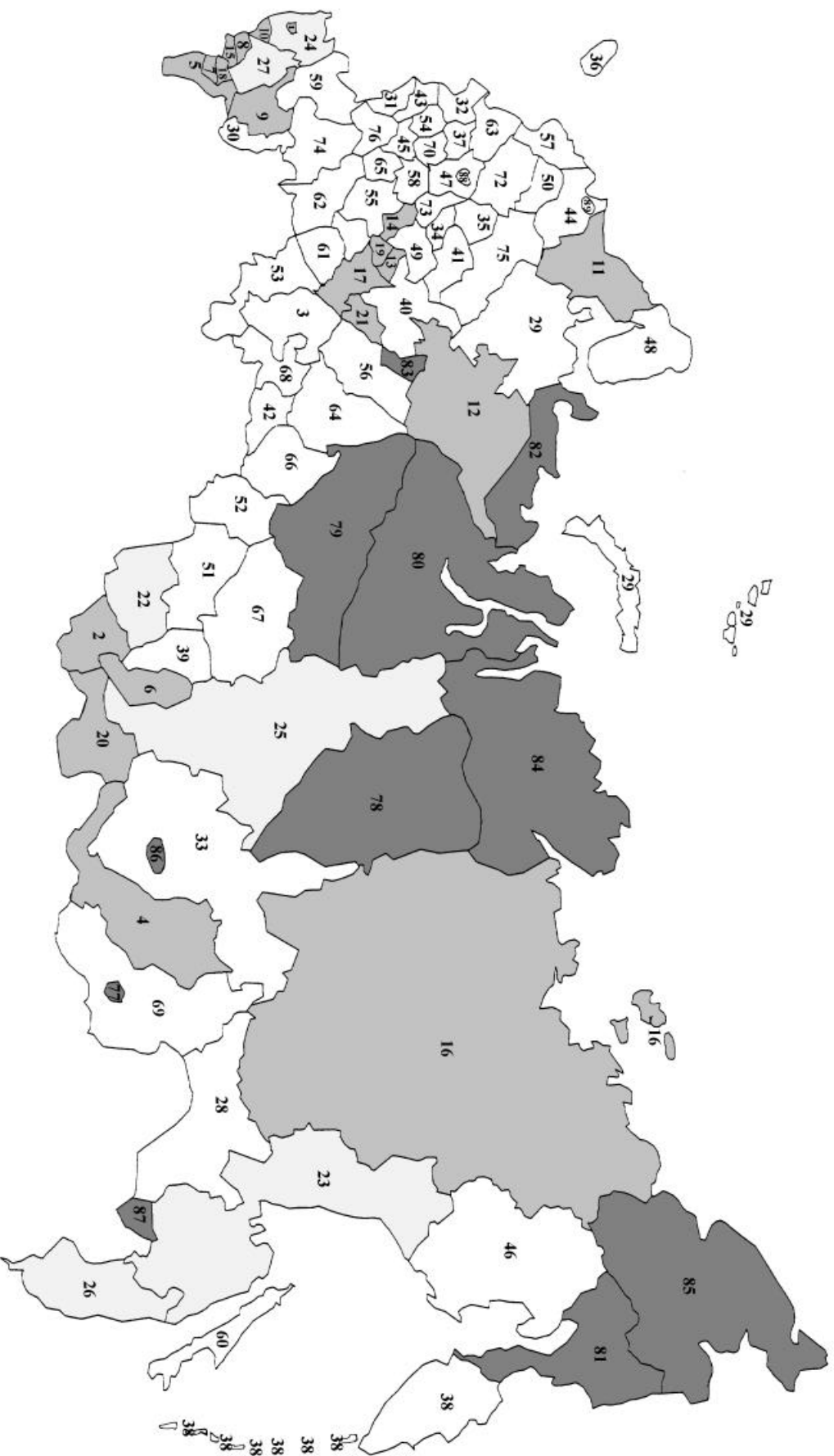
- Larvio, Antti-Jussi (22.11.1998). Karjalan palauttamisessa ei olisi mitään järkeä. *Etelä-Saimaa*, 16.
- Lehtonen, Pekka (18.5.2000). Putinin uusi aluejako epäilyttää tataareja. *Etelä-Saimaa*, 20.
- Lehtonen, Pekka (6.7.2000). Putinin kauden alku on ollut ristiriitainen. *Etelä-Saimaa*, 22.
- Lehtonen, Pekka (9.7.2000). Putin vaati valtion voimistamista. *Etelä-Saimaa*, 17.
- Lehtonen, Pekka (6.1.2001). Putin kirkkoakin luotettavampi. *Etelä-Saimaa*, 13.
- Leskinen, Urpo (25.10.1997). Venäjän raja-asetat päästävät tukkirekkoja hyvin vaihtelevasti. *Etelä-Saimaa*.
- Liuhto Kari (15.1.2001). Vuosi presidentti Putinia. *Etelä-Saimaa*, 2.
- Luukkanen, Arto (1.8.2000). Venäjän alueilla kiehuu. *Etelä-Saimaa*, 2.
- Luukko, Johanna (1.9.1999). Kauppätieteiden lisensiaatti Riitta Kososen haastattelu: "Viipuri ei ole suuntautunut Suomeen". *Etelä-Saimaa*, 5.
- Niinistö, Merja (14.2.2000). Venäjän dramaattista hajoamista ei ole odotettavissa. *Etelä-Saimaa*, 8.
- Nironen, Erkki (22.7.1998). Venäjän puolustusvoimat on kriisissä. *Etelä-Saimaa*, 2.
- Nokso-Koivisto, Riina (4.12.2000). Venäjän talouden erinomainen kehitys on osin tilastoharhaa. *Etelä-Saimaa*, 16.
- Pakkanen, Santeri (29.8.1998). Viktor Stepanov saattaa muuttaa Tehtaankadulle. *Etelä-Saimaa*, 14.
- Pakkanen, Santeri (29.6.1999). Lähialueilla joillakin yrityksillä menee hyvin. *Etelä-Saimaa*, 13.
- Pakkanen, Santeri (28.9.1999). EU ottaa rikostorjunnan vakavasti. *Etelä-Saimaa*, 14.
- Pakkanen, Santeri (28.9.1999). Venäjän alamaailmalle Suomi on väylä länteen. *Etelä-Saimaa*, 14.
- Pakkanen, Santeri (25.10.1999). Tulevaisuus epävarmaa, mutta mikään ei muutu. *Etelä-Saimaa*, 13.
- Pohjalainen, Ilkka (28.6.1997). Pietarin ay-liike ottaa mallia Suomesta. *Etelä-Saimaa*.
- Pohjalainen, Ilkka (10.7.1999). Venäjän oikeusjärjestelmä kehittyikin yllättävän nopeasti. *Etelä-Saimaa*, 4.
- Pohjalainen, Ilkka (22.12.1999). Jälleen askel kohti demokratiaa. *Etelä-Saimaa*, 26.
- Posio, Matti (29.1.2000). Venäjän lehdistö joutuu nöyrytykseen rahavallan ankarassa puristuksessa. *Etelä-Saimaa*, 12.

- Rajala, Mika (18.7.1999). Tutkija luottaa yhä Venäjän nousuun. *Etelä-Saimaa*, 15.
- Rekkajärjestöjen mukaan Venäjän tulli on maailman hankalin. (1.10.1998). *Etelä-Saimaa*, 18.
- Riihelä, Matti (30.8.1997). Lappeenranta-Pietari -lentojen valmistelut polkeneet paikoillaan. *Etelä-Saimaa*, 7.
- Saarela, Matti (19.4.1999). Venäjä jakaantuu eritasoiseiin alueisiin. *Etelä-Saimaa*, 7.
- Sallinen, Leena (13.9.1997). Kuppa ja kauppa vilkkaassa liikenteessä. *Etelä-Saimaa*, 6.
- Salovaara, Outi (6.5.1997). Huhtikuista pietarilaiselämää. *Etelä-Saimaa*, 2.
- Salovaara, Outi (25.2.1998). Suomalaisyriyten määrä Pietarissa on vakiintunut. *Etelä-Saimaa*, 13.
- Salovaara, Outi (30.8.1998). Karhusta tuli upponalle. *Etelä-Saimaa*, 16.
- Salovaara, Outi (27.9.1998). Venäjä kehittyy hyvässä ja pahassa. *Etelä-Saimaa*, 17.
- Salovaara, Outi (20.3.1999). Pohjoinen ulottuvuus pitää Venäjää vain raaka-ainelähteenä. *Etelä-Saimaa*, 16.
- Salovaara, Outi (25.2.2001). Pelko lasten kidnappauksesta hävisi Pietarissa nopeasti. *Etelä-Saimaa*, 8.
- Soikkeli, Markku (11.4.2001). Lähialueiden tutkimus on painottunut liiaksi historiaan. *Etelä-Saimaa*, 11.
- Sopanen, Heikki (16.6.1999). Suur-Pietarissa kunnille jää liian vähän veroja. *Etelä-Saimaa*, 4.
- Tavaroita ja palveluja joka vuosi Venäjälle Etelä-Karjalasta jopa 1,5 miljardin arvosta. Suomen ulkomaankauppaliiton vientiasiamies Ilkka Lampisen haastattelu. *Etelä-Saimaa* 20.4.1997, 5.
- Tiilikainen, Tenho (20.10.1999). Kolmikannan rajanylityspaikan avaaminen esillä. *Etelä-Saimaa*, 11.
- Tiusanen, Tauno (3.12.1997). Sovinnon päivä. *Etelä-Saimaa*, 2.
- Turunen, Riitta (22.12.1998). Juri Boldyrevin ryhmä voittoisa Pietarin vaaleissa. *Etelä-Saimaa*, 17.
- Turunen, Riitta (29.4.1999). Venäjän talousahdinko vahvistaa alueiden separatistimielimuksia. *Etelä-Saimaa*, 20.
- Turunen, Riitta (25.3.2000). Venäjän vaalien aattona lopputulos näyttää selvältä. *Etelä-Saimaa*, 15.

- Turunen, Riitta (1.8.2000). Pietarilaistutkija: Rikolliset ryhmät valvovat valtaosaa Venäjän yritys-elämästä. *Etelä-Saimaa*, 14.
- Venäjän korkein oikeus vapautti Nikitinin syytteistä. *Etelä-Saimaa*, 16.
- Venäjän mafia liukuu laillisuuden puolelle (11.7.1999). *Etelä-Saimaa*, 16.
- Venäjän ulkopolitiikka jatkuu ennallaan (2.1.2000). *Etelä-Saimaa*, 11.



LIITEKUVIO 1. Teollisuustuotannon muutos prosentteina edellisestä vuodesta Pietarissa, Leningradin alueella, Karjalan tasavallassa ja Venäjän federaatiossa. (Lähteet: SL: North-West Russian regions in the 90's, North-West Russian regions in 2000, North-West Russian regions in the first half of 2001 ja North-West Russian regions in 2001).



LITTEKUVIO 2. Venäjän hallinnolliset alueet. (Lähteet: Suomen lähialueet 4/97, 14 – 16, Venäjäkirja 1998, 28 – 33 ja DeBardeleben 1997, 41). (jatkuu).

LIITEKUVIO 2.

(jatkuu).

21 TASAVALTAA

1. Adygeia
2. Altai
3. Bashkortostan
4. Burjatia
5. Dagestan
6. Hakasia
7. Ingušia
8. Kabardi-Balkaria
9. Kalmukia
10. Karatšai-Tšerkessia
11. Karjala
12. Komi
13. Mari
14. Mordva
15. Pohjois-Ossetia
16. Saha (Jakutia)
17. Tatarstania
18. Tšetšenia
19. Tšuvašia
20. Tuva
21. Udmurtia

6 ALUEPIIRIÄ (KRAI)

22. Altai
23. Habarovski
24. Krasnodar
25. Krasnojarsk
26. Primorje
27. Stavropol

49 ALUETTA (OBLAST)

28. Amur
29. Arkangel
30. Astrakan
31. Belgorod
32. Brjansk
33. Irkutsk

34. Ivanovo
35. Jaroslavl
36. Kaliningrad
37. Kaluga
38. Kamtšatka
39. Kemerovo
40. Kirov
41. Kostroma
42. Kurgan
43. Kursk
44. Leningrad
45. Lipetsk
46. Magadan
47. Moskova
48. Murmansk
49. Nižni Novgorod
50. Novgorod
51. Novosibirsk
52. Omsk
53. Orenburg
54. Orjol
55. Penza
56. Perm
57. Pihkova
58. Rjazan
59. Rostov
60. Sahalin
61. Samara
63. Smolensk
64. Sverdlovsk
65. Tambov
66. Tjumen
67. Tomsk
68. Tšeljabinsk
69. Tšita
70. Tula
71. Tver
72. Uljanovsk
73. Vladimir
74. Volgograd
75. Vologda
76. Voronež

10 AUTONOMISTA PIIRIKUNTAA

77. Agan Burjatia
78. Evenkia
79. Hanti-Mansia
80. Jamalo-Nenetsia
81. Korjakkia
82. Nenetsia
83. Permi
84. Taimyr
85. Tšuktsien aut. pk
86. Ust-Ordan Burjatia

AUTONOMINEN ALUE

87. Juutalaisten autonomien alue

2 FEDERAATION KAUPUNKIA

88. Moskova
89. Pietari

LIITE 3.

Artikla 71

Venäjän federaation päätösvaltaan kuuluu:

- a) Venäjän federaation perustuslain sekä federaation lakien hyväksyminen ja muuttaminen ja niiden noudattamisen valvonta;
- b) federaation rakenne ja Venäjän federaation alue;
- c) ihmisen ja kansalaisen oikeuksien ja vapauksien sääntely ja puolustaminen; Venäjän federaation kansalaisuus; kansallisten vähemmistöjen oikeuksien sääntely ja puolustaminen;
- d) federaation lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan elinten järjestelmän ja niiden järjestys- ja toimintaohjeiden luominen; federaation valtiovallan elinten muodostaminen;
- e) federaation valtionomaisuus ja sen hallinta;
- f) federaation politiikan perusteiden luominen ja toimintaohjelmien laatiminen Venäjän federaation valtiollisen, taloudellisen, ekologisen, sosiaalisen, kulttuurisen ja kansallisen kehittämisen alalla;
- g) yhtenäisen markkina-alueen oikeudellisten perusteiden luominen; finanssi-, valuutta-, luotto- ja tullisäännöt, rahaemissio, hintapolitiikan perusteet; federaation taloudelliset palvelut mukaan luettuna federaation pankit;
- h) federaation tulo- ja menoarvio; federaation verot ja maksut; federaation aluekehitysrahastot;
- i) federaation voimatalousjärjestelmä, ydinvoimat, fission materiaalit; federaation kuljetusjärjestelmä, tiestö, tietoliikenne- ja postipalvelut; avaruustoiminta;
- j) Venäjän federaation ulkopoliittika ja kansainväliset suhteet, Venäjän federaation kansainväliset sopimukset; sodan ja rauhan kysymykset;
- k) Venäjän federaation ulkoiset taloussuhteet;
- l) puolustus ja turvallisuus; puolustusteollisuus; aseiden sotatarvikkeiden, sotilaslaitteiden ja muun sotilaallisen omaisuuden osto- ja myyntiehtojen määrittely; myrkyllisten ja narkoottisten aineiden tuotanto ja käyttöehtojen määrittely;
- m) Venäjän federaation valtionrajan, aluevesien, ilmatilan, eksklusiivisen talousvyöhykkeen ja mannerjalustan statusmäärittely ja puolustaminen;
- n) oikeusjärjestelmä; syyttäjälaitos; rikoslainsäädäntö, rikosprosessioikeus ja rikoslainsäädännön toimeenpano; armahdus- ja tuomionlievennys; siviilioikeus, siviiliprosessioikeus ja välimiesoikeus; intellektuaalisen omaisuuden oikeudellinen sääntely;
- o) federaation kolliisio-oikeus;
- p) meteorologin palvelu, standardisointi, mittaus- ja vakauspalvelu sekä ajanmittaus; geodesia ja kartografia; maantieteelliset nimet; virallinen tilastointi ja tilinpito;
- q) Venäjän federaation valtionpalkinnot ja kunnianimet;
- r) federaation valtionpalvelu.

Artikla 72

1. Venäjän federaation ja Venäjän federaation alueiden yhteiseen päätösvaltaan kuuluvat:

- a) tasavaltojen perustuslakien ja lainsäädännön sekä aluepiirien, alueiden, federaation kaupunkien, autonomisen alueen ja autonomisten piirikuntien peruskirjojen, lakien ja muiden normatiivisten oikeusasiakirjojen yhteensopivuus Venäjän federaation perustuslain ja federaation lakien kanssa;
- b) ihmisen ja kansalaisen oikeuksien ja vapauksien puolustaminen; kansallisten vähemmistöjen oikeuksien puolustaminen; laillisuuden, järjestyksen ja yleisen turvallisuuden takaaminen; raja-alueiden valvonta;
- c) maan, maaperän, vesien ja muiden luonnonvarojen omistukseen, käyttöön ja hallintaan liittyvät kysymykset;
- d) valtion omaisuuden jako;
- e) luonnonkäyttö; ympäristönsuojelu ja ekologisen turvallisuuden takaaminen; erityissuojelussa olevat luonnonalueet; historialliset ja kulttuurimuistomerkit;
- f) yleiset kasvatusta-, koulutusta-, tiede-, kulttuuri-, liikunta- ja urheilukysymykset;
- g) terveydenhoitokysymysten koordinointi; perheen, äitiyden, isyyden ja lapsuuden puolustaminen; sosiaaliturva, mukaan luettuna sosiaaliapu;
- h) katastrofien, luonnononnettomuuksien ja epidemioiden torjunta sekä niiden seurausten korjaaminen;
- i) Venäjän federaation verojen ja maksujen keräämisen yleisten periaatteiden määrittely;
- j) hallintoa, hallintoprosessia, työtä, perhettä, asuntoja, maan, vesien ja metsien käyttöä sekä maaperää ja ympäristönsuojelua koskeva lainsäädäntö;

- k) tuomioistuinten ja oikeudenkäytön henkilöstö; asianajo- ja notariaattipalvelut;
- l) pienten etnisten yhteisöjen alkuperäisympäristön ja perinteisten elintapojen suojeleminen;
- m) valtiiovallan ja paikallisen itsehallinnon elinten järjestelmän yleisten periaatteiden määrittely;
- n) Venäjän federaation alueiden kansainvälisten ja ulkomaisiin taloussuhteisiin liittyvien yhteyksien koordinoiminen sekä Venäjän federaation kansainvälisten sopimuksien toteuttaminen;

2. Tämän artiklan määräykset ovat samalla tavoin voimassa tasavalloissa, aluepiireissä, federaation kaupungeissa, autonomisella alueella ja autonomisissa piirikunnissa.

Artikla 73

Venäjän federaation sekä Venäjän federaation ja sen alueiden yhteisen toimivallan ulkopuolelle jäävissä asioissa Venäjän federaation alueilla on täydet valtiiovallan oikeudet.⁵⁸⁸

⁵⁸⁸ Venäjän federaation perustuslaki.