

Hallinnon desentralisaatio - demokratisoitumisen veturi Ugandassa?

Sari Jusi
Aluetieteen pro gradu-työ
Syksy 2001
Tampereen yliopisto
Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos

Tampereen yliopisto

Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos

SARI JUSI: Hallinnon desentralisaatio– demokratisoitumisen veturi Ugandassa?

Pro gradu –tutkielma, 110 s.

Aluetiede

Elokuu 2001

Tämä pro gradu työ, jonka nimenä on Hallinnon desentralisaatio – demokratisoitumisen veturi Ugandassa? analysoi desentralisaation, paikallisen itsehallinnon ja demokraattisen transition välisiä kompleksisia suhteita Afrikassa, erityisesti Ugandassa.

Paikallishallinnon autonomisille elimille Ugandassa on desentralisoitu laajat lainsäätämisen-, suunnittelu-, tulojen keruu- sekä budjetointi- ja kehittämisvastuuvallat. Tämä valta on ankkuroitu vuoden 1995 perustuslakiin ja vuoden 1997 paikallishallinnon lakiin, jotka ovat Ugandan desentralisaatioprosessin ja -politiikan vaikutusvaltaisimpia asiakirjoja.

Desentralisaatioprosessin tavoitteena on parantaa palveluja siirtämällä palvelujen tuottaminen pois keskushallinnolta paikallishallinnon elimille, joissa palvelut tosiasiaa tuotetaan. Desentralisaatiolla pyritään myös edistämään hyvää hallintoa painottamalla julkisten asioiden läpinäkyvyyttä ja vastuullisuutta sekä demokratisoimaan yhteiskuntaa edistämällä osallistavaa ja kokonaisvaltaista päätöksentekoa.

Tutkimuksen aihe on hyvin ajankohtainen Afrikassa ja Euroopassakin käytyjen ja käynnissä olevien demokratisoitumiskamppailujen ja institutionaalisten vakauttamispyrkimysten takia. Työssä tarkastellaan desentralisaatioprosesseja ja niiden vaikutuksia hallinnon tasojen rakenteisiin ja toimintaan sekä selvitetään hallinnon hajauttamisen merkitystä demokratisoitumiskehitykseen Ugandassa. Desentralisaatiota analysoidaan osana hallinnon rakenteiden ja yleisen demokratisoitumisen kehittymistä.

Tutkielmassa kuvataan desentralisaation toimijoita ja heidän asemiaan ja tehtäviään hallinnon hajauttamisen prosesseissa. Näitä prosesseja ovat poliittinen desentralisaatio, hallinnollinen desentralisaatio sekä rahoituksen desentralisaatio, joita kaikkia analysoidaan pro gradu-tutkielmassa. Työssä luodaan katsaus demokratisoitumisen malleihin ja loppuosassa tarkastellaan demokratisoitumisen ja desentralisaation välisiä yhteyksiä ja sitä, miten desentralisaatio-ohjelma on pyrkinyt edistämään kansan osallistumista ja valtuuttamista päätöksenteossa.

SISÄLLYSLUETTELO

| | |
|---|----|
| 1. TUTKIMUKSEN TAUSTA JA TUTKIMUSTEHTÄVÄT | 1 |
| 1.1. Johdanto..... | 1 |
| 1.2. Tutkimuksen tavoite..... | 3 |
| 2. TUTKIMUKSEEN LIITTYVIEN KÄSITTEIDEN MÄÄRITTELYÄ | 6 |
| 2.1. Desentralisaatio..... | 6 |
| 2.2. Kansalaisyhteiskunta..... | 8 |
| 2.3. Demokratia..... | 9 |
| 2.4. Hyvä hallinto..... | 10 |
| 2.5. Määritelmien yhtymäkohtia..... | 11 |
| 3. PAIKALLISHALLINNON JA DESENTRALISAATION TAUSTAA UGANDASSA | 11 |
| 3.1. Desentralisaatioprosessin yhteiskunnallista taustaa..... | 11 |
| 3.2. Paikallishallinto ennen maan itsenäistymistä..... | 13 |
| 3.3. Paikallishallinto vuoden 1962 Ugandan itsenäistymisestä vuoden 1986 NRM:n valtaan nousuun..... | 14 |
| 3.4. Desentralisaatioon johtaneet poliittiset ja hallinnolliset prosessit..... | 16 |
| 4. DESENTRALISAATIO JA SEN TAVOITTEET | 18 |
| 4.1. Desentralisaation syitä..... | 19 |
| 4.2. Desentralisoitujen järjestelmien rakenteesta..... | 20 |
| 4.3. Ugandan desentralisoitu paikallishallinnon järjestelmä..... | 21 |
| 4.4. Desentralisaation tavoitteet..... | 23 |
| 4.5. Desentralisaatiotavoitteet Ugandassa..... | 25 |
| 5. DESENTRALISAATION HALLINTORAKENTEET | 26 |
| 5.1. Paikallisneuvostot..... | 27 |
| 5.2. Piirineuvostot..... | 28 |
| 5.3. Keskushallinnon edustajat..... | 31 |
| 5.4. Paikallishallinnon sisäiset sekä keskus- ja paikallishallinnon viranomaisten väliset suhteet..... | 32 |
| 5.5. Vapaaehtoissektori: kansainväliset ja syntyperäiset NGO:t sekä yhteistoiminnalliset järjestöt..... | 33 |
| 5.5.1. NGO:iden tulevaisuudennäkymiä..... | 36 |
| 6. PERINTEISTEN JOHTAJIEN ROOLI DESENTRALISAATIOPROSESSISSA | 36 |
| 6.1. Perinteisten johtajien tehtävät desentralisaatioprosessissa..... | 37 |
| 6.1.1. Taloudellisen kehityksen ja hyvinvoinnin edistäminen..... | 38 |
| 6.1.2. Kulttuurisen modernisaation edistäminen..... | 39 |
| 6.1.3. Paikallisen, poliittisen ja kansallisen integraation edistäminen..... | 39 |
| 6.1.4. Sosiaalisen kehityksen ja osallistumisen edistäminen..... | 40 |
| 6.2. Tulevaisuuden haasteet..... | 40 |

| | |
|---|----|
| 7. JULKISEN SEKTORIN REFORMI DESENTRALISAATION KONTEKSTISSA | 42 |
| 7.1. Reformin tavoitteet ja toteuttaminen..... | 42 |
| 7.2. Julkisen sektorin tulevaisuudennäkymiä..... | 44 |
| 8. RAHOITUKSEN DESENTRALISAATIO | 45 |
| 8.1. Paikallishallinnon uusi rahoitusjärjestelmä..... | 45 |
| 8.2. Rahoituksen desentralisaatioon liittyviä ongelmia..... | 48 |
| 8.3. Kansalaisyhteiskunnan, lahjoittajien ja poliitikkojen rooli rahoituksen desentralisaatioprosessissa..... | 50 |
| 9. HENKILÖSTÖRESURSSIEN HALLINTA JA KEHITTÄMINEN DESENTRALISAATION KONTEKSTISSA | 51 |
| 9.1. Henkilöstön desentralisaation toteuttaminen ja toimijoiden reaktiot | 51 |
| 9.1.1. Piirin palvelukomiteat..... | 53 |
| 9.1.2. Paikallishallinnon yhdistykset..... | 54 |
| 9.2. Henkilöstön desentralisaation merkitys vastuullisuuteen..... | 55 |
| 9.3. Henkilöstön kehittämisstrategiat..... | 55 |
| 9.4. Tulevaisuuden haasteet henkilöstön desentralisaatiossa..... | 57 |
| 10. ONGELMAT UGANDAN DESENTRALISAATIOPROSESSIN TOTEUTTAMISESSA | 58 |
| 10.1. Instituutionaalinen heikkous..... | 59 |
| 10.2. Fiskaalinen heikkous..... | 60 |
| 10.3. Kansalaisyhteiskunnan voimattomuus ja kansalaisten valtuuttaminen..... | 61 |
| 11. DEMOKRATISOITUMISTEORIAT | 62 |
| 11.1. Modernisaation lähestymistapa..... | 65 |
| 11.2. Transitiolähestymistapa | 65 |
| 11.3. Rakenteellinen lähestymistapa..... | 67 |
| 11.4. Transitioteoria Afrikan kontekstissa..... | 68 |
| 12. DEMOKRATISOITUMINEN | 70 |
| 12.1. Afrikan demokratisoitumiskehityksestä..... | 70 |
| 12.1.1. Demokraattisen transition edistäminen ja haasteet Afrikassa..... | 72 |
| 12.2. Ugandan demokratisoitumiskehityksestä ja yksipuoluejärjestelmästä..... | 73 |
| 13. PAIKALLISHALLINTO JA DEMOKRATIA | 75 |
| 13.1. Paikallishallinto ja osallistuminen..... | 75 |
| 13.2. Paikallishallinnon esteet ja ongelmat desentralisoitumiselle..... | 78 |
| 14. DESENTRALISAATION JA PAIKALLISEN ITSEHALLINON VAIKUTUS DEMOKRATISOITUMISEEN | 78 |
| 14.1. Desentralisaation vaikutukset Ugandan demokratisoitumiskehitykseen..... | 80 |
| 14.2. Autonomian edistäminen..... | 81 |
| 14.3. Osallistumisen edistäminen..... | 81 |
| 14.4. Valtuuttamisen ja vastuullisuuden edistäminen..... | 83 |

| | |
|--|-----------|
| 14.4.1. Kansalaisten valtuuttamisen tikapuut..... | 86 |
| 14.5. Desentralisaation vaikutus valtioon..... | 90 |
| 14.6. Desentralisaatio ja kansalaisyhteiskunnan vahvistuminen..... | 90 |
| 15. YHTEENVETO..... | 93 |

LÄHTEET

LYHENTEET

| | |
|-------|---|
| ADISC | Association of District Service Commission |
| CA | Constituent Assembly |
| CAO | Chief Administrative Officer |
| CGR | Central Government Representative |
| DA | District Administrator |
| DES | District Executive Secretary |
| DISC | District Service Commission |
| DP | Democratic Party |
| DS | Decentralisation Sectariat |
| DSC | District Service Committee |
| GPT | Graduated Personal Tax |
| IGG | Inspector General of Government |
| KAF | Konrad Adenauer Foundation |
| LC | Local Council |
| LDF | Local Defence Force |
| LGFC | Local Government Finance Commission |
| LGTB | Local Government Tender Board |
| MOLG | Ministry of Local Government |
| NGO | Non-Governmental Organisation |
| NRA | National Resistance Army |
| NRM | National Resistance Movement |
| PSC | Public Service Commission |
| PSRRC | Public Service Review and Reorganisation Commission |
| PU | Privatisation Unit |
| RC | Resistance Council |
| RDC | Resident District Commissioner |
| SAP | Structural Adjustment Programme |
| SDA | Special District Administrator |
| UCA | The Uganda Co-operative Alliance Ltd |
| UCB | Uganda Commercial Bank |
| UAAU | Urban Authorities Association of Uganda |
| ULAA | Uganda Local Authorities Association |
| UNDP | United Nations Development Programme |
| UPC | Uganda Peoples' Congress |
| URA | Uganda Revenue Authority |
| Ush | Uganda Shilling |

1. TUTKIMUKSEN TAUSTA JA TUTKIMUSTEHTÄVÄT

1.1. Johdanto

1980-luvun puolivälistä lähtien kysymykset federalismista, desentralisaatiosta ja paikallisesta itsehallinnosta ovat nousseet lahjoittajaorganisaatioiden, hallitusten ja yhteiskuntatieteilijöiden tutkimuksen piiriin. Tähän on ollut syynä keskitettyjen valtioiden epäonnistuminen, yleinen kehittämislähestymistapa sekä demokraattisempien hallintomuotojen elpyminen Afrikassa.

Viime vuosikymmeninä monet Afrikan maat ovat luoneet tai vahvistaneet paikallishallinnon organisaatioita. Tällä menettelytavalla on usein viitattu hallinnon desentralisaatioon. Monet kolmannen maailman valtiot ovat myös desentralisaation ohella rohkaisseet NGO:iden toimintaa ja usein toimivat yhteistyössä niiden kanssa kehittämissstrategioita laadittaessa.

Monissa Afrikan maissa hallinnollista desentralisaatiota pidetään demokratisoimisprosessin integraalisena komponenttina (Buijtenhuijs & Thiriot 1995, 73). Desentralisaatio on demokraattinen reformi, joka tavoittelee poliittisen ja hallinnollisen vallan sekä finanssi- ja suunnitteluvallan siirtämistä valtiolta paikallishallinnon neuvostoille. Desentralisaatiolla pyritään edistämään julkista osallistumista, valtuuttamaan ihmiset tekemään päätöksiä sekä edistämään vastuullisuutta. Hajauttamisella tähdätään myös voimavarojen lisäämiseen ja resurssihallinnan tehostamiseen sekä palvelutuotannon parantamiseen. Lopulta paikallinen väestö tulee saamaan verorahoilleen vastinetta ja he pystyvät valitsemaansa edustajien kautta tekemään kehittämissprosessin responsiivisemmaksi omille paikallisille tarpeilleen.

Tutkimuksen aihe on hyvin ajankohtainen Afrikassa ja Euroopassakin käytyjen ja käynnissä olevien demokratisoimiskamppailujen ja institutionaalisten vakauttamispyrkimysten takia. Työn aiheen valintaan vaikutti viettämäni kolmen kuukauden ajanjakso Ugandassa kevättalvella vuonna 1999, jolloin kiinnostuin maan kehitysprosesseista ja demokratisoimishankkeista.

Ugandan National Resistance Movement -liikkeen Kymmenen kohdan ohjelmassa demokratia on päätavoite kansallisen vapautumisen tiellä. Demokratia koostuu Kabwegyeren (2000) mukaan parlamentaarista demokratiasta, joka perustuu yleiseen äänioikeuteen ja säännöllisesti, vapaasti ja oikeudenmukaisesti pidettäviin vaaleihin. Toinen demokratian aspekti on populaarinen demokratia, joka perustuu paikallishallinnon järjestelmälle. Kolmas demokratian näkökulma painottaa ihmisten riittävän elintason takaamista. Desentralisaatio on siten demokratisoinnin, yhteisön valtuuttamisen, maaseudun kehittämisen sekä paikallisen sosiaalisen transformaation ohjelma Ugandassa. (Kabwegyere 2000, 140, 141.) Desentralisaatio on demokraattinen reformi, jolla pyritään siirtämään poliittinen ja hallinnollinen valta sekä finanssi- ja suunnitteluvallalta keskushallinnolta paikallishallinnon neuvostoille. Näin desentralisaatio-ohjelma pyrkii edistämään kansan osallistumista ja valtuuttamista päätöksenteossa. Desentralisaatiolla tähdätään myös vastuullisuuden lisäämiseen. Desentralisaatiolla pyritään tehostamaan resurssien lisäämistä ja hallintaa sekä palvelutuotantoa.

Työn toisen luvun, jossa määritellään desentralisaatioon ja demokratiaan liittyviä käsitteitä, jälkeen selvitetään desentralisaatioprosessin historiallista ja yhteiskunnallista taustaa. Paikallishallintoa ja paikallisia instituutioita ei voida analysoida laajemmasta sosiaalisesta perspektiivistä irrallisena. Siksi eräitä sosiaalisia ilmiöitä käsitellään ja analysoidaan, kuten historiallista kontekstia, nationalismiin ja etnisyyteen liittyviä kysymyksiä, poliittista järjestelmää, poliittisten puolueiden ja traditionaalisten johtajien roolia, byrokraattisia normeja ja korruptiota.

Työn neljännessä luvussa tarkastellaan desentralisaation tavoitteita ja syitä sekä Ugandan desentralisoitua paikallishallinnon järjestelmää. Seuraavassa viidennessä luvussa tutkimuksen keskiöön nousevat Ugandan desentralisoidun paikallishallinnon järjestelmän rakenteet eri toimijoihin. Tällöin luodaan katsaus paikallisneuvostoihin, piirineuvostoihin, valtion edustajiin sekä vapaaehtoissektoriin. Oma lukunsa on annettu tärkeälle, perinteisten johtajien roolin analysoimiselle desentralisaatioprosessissa. Perinteisten johtajien merkitys desentralisaatioprosessissa perustuu heidän rooliinsa taloudellisen kehityksen, kulttuurisen modernisaation ja integraation edistämässä sekä sosiaalisen kehityksen eteenpäin viemisessä.

Desentralisaatioreformi on yksi useista julkisen sektorin reformeista. Ugandan julkisen sektorin reformit ovat esimerkkejä huomattavan laajasta restrukturaatioprosessista, joka ympäröi koko julkista sektoria. Reformien tehtävänä on lujittaa demokraattista hallintotapaa ja edistää julkisen sektorin suorituskykyä. Reformit ovat erityisen läpitunkevia, koska maata ovat aikaisemmin leimanneet keskusjohtoiset ja tehottomat byrokraattiset poliittiset järjestelmät. Hallinnon reformit ovat askel kohti demokraattista paikallishallinnon järjestelmää ja vapaa markkinatalous tähtää ”hyvän hallintotavan” luomiseen. Tutkimuksen luvuissa 7, 8 ja 9 analysoidaan desentralisaatioprosessin eri osa-alueita; palvelutuotannon reformia, rahoituksen desentralisaatiota ja henkilöstön hajauttamista.

Uganda on läpikäynyt nopeita taloudellisia, poliittisia ja hallinnollisia muutoksia, jotka saivat alkunsa National Resistance Movement -liikkeen astuessa valtaan vuonna 1986. Presidentti Yoweri Musevenin johdolla NRM hallitus loi poliittisen desentralisaatiostrategian, jonka tarkoituksena on luoda demokraattinen, osallistuva, tehokas ja kehittämisorientoitunut paikallinen hallintojärjestelmä. Villadsenin (1996) mukaan desentralisaatioreformit tähtäävät demokraattisen hallintotavan lujittamiseen sekä palvelutuotannon edistämiseen Ugandassa. Desentralisaatioprosessilla pyritään kansalaisten valtuuttamiseen demokratisoinnin kautta. Hallinnon hajauttamisella pyritään edistämään kansalaisten osallistumista, paikallishallinnon vastuullisuutta, tehokkuutta ja suorituskykyä. (Villadsen 1996, 95.)

Desentralisaatioreformia käsittelevien osien jälkeen luodaan tiivis katsaus demokraattisiin transitoteorioihin. Tässä pro gradu-työn osiossa pyritään tutkimaan viimeaikaisia demokratisoitumisen malleja keskittyen todellisiin poliittisiin reformeihin, joita on tapahtunut monissa maissa. Työssä painotetaan tarvetta analysoida pikemmin konkreettisia poliittisia reformeja, kuten paikallishallintojärjestelmän perustamista Ugandassa kuin luottaa demokratian standardeihin sosio-ekonomisiin edellytyksiin, jotta voidaan ymmärtää desentralisaatioreformin luonnetta Ugandassa. Demokratian standardit teorit, jotka usein keskittyvät taloudelliseen kehitykseen, taloudellisten yritysten luonteeseen, modernien luokkien muodostamiseen, yhteiskunnallisiin arvoihin ja sosiaalisiin

rakenteisiin ovat toki relevantteja tutkittaessa yksittäisen maan kokemuksia. Teorioiden jälkeen siirrytään tarkastelemaan Afrikan ja Ugandan demokratisoitumiskehitystä.

Työn loppuosassa luvussa 14 analysoidaan desentralisaation ja paikallisen itsehallinnon välisiä yhteyksiä ja vaikutuksia demokratisoitumiseen Ugandassa. Viimeisessä pro gradu-työn luvussa tehdään yhteenveto Ugandan desentralisaatioprosesseista, demokratisoitumisesta ja niiden välisistä yhteyksistä.

Uganda on National Resistance Movement -liikkeen (NRM) vuoden 1986 valtaan nousun jälkeen harjoittanut ”kotikutoista” demokratiaa, jota ugandalaiset kutsuvat non-party – ei-puolueita sisältäväksi demokratiaksi. Järjestelmä pyrkii saamaan kaikki ihmiset osallistumaan yhteisen hyvän eduksi. Se ei ole Ssempalan (1995) mukaan häviöjä–voittaja –järjestelmä, koska se perustuu yksilöiden meriiteille, ei tiettyyn ryhmään. Järjestelmä on avoin ja kaikki kansallisen tai poliittisen tason virkaa haluavat yksilöt ovat vapaita kilpailemaan viroista vapaassa ilmapiirissä. Säännöt ja menettelytavat ovat helppoja ja yksinkertaisia, mikä tekee järjestelmästä tavalliselle kansalle helposti ymmärrettävän sekä seurattavan. (Ssempala 1995, 36.)

Desentralisaation ja demokratian välillä on selvä yhteys. Demokraattinen hallitus edistää desentralisaatiota, kun taas diktaattorimainen ja autokraattinen vastustaa sitä. Demokratian ja desentralisaation tulevaisuudennäkymät ovat tiiviissä yhteydessä toisiinsa. Jos demokratia saa yhä enemmän jalansijaa ja lujittuu, on desentralisaation eloonjääminen taattu. Jos taas toisaalta demokratisointi kokee vakavia takaiskuja, on desentralisaation tulevaisuudennäkymät vaakalaudalla.

Desentralisaatio edistää demokratiaa:

- luomalla paikallisia väyliä voimistamaan poliittista demokratisoitumista ja vallan jakamista,
- saamalla ihmiset identifioitumaan paremmin kansallisvaltion (heimojen sijasta), antamalla ihmisille mahdollisuus valita omat poliittiset johtajansa sekä mahdollisuus osallistua paikallisten kehittämissuunnitelmien suunnitteluun ja täytäntöönpanoon ja yleisesti siis omien paikallisten asioiden ajamiseen ja hoitamiseen ja
- tarjoamalla institutionaalisia uudistuksia, jolloin desentralisoidut virkamiehet ja kansalaisyhteiskunnan organisaatiot voivat harjoitella yhdessä tapahtuvaa suunnittelua, päätöksentekoa ja täytäntöönpanoa. Tämä saattaa ajan myötä johtaa siihen, että paikallishallinnon elimet ottavat paremmin huomioon paikallisyhteisöjen tarpeet ja toiveet.

1.2. Tutkimuksen tavoite

Työn yleisenä viitekehystenä toimii

Afrikkalaisen yhteiskunnan modernisaatio ja demokratisoituminen ruohonjuuritasolla koko valtion poliittisessa järjestelmässä

Pro gradu –työn näkökulmana ovat Ugandan desentralisaatioprosessit; poliittinen, hallinnollinen sekä rahoituksen desentralisaatio ja demokratisoituminen osana valtiollisen järjestelmän muutoksessa.

Tutkimusaihe:

Desentralisaatioprosessit ja niiden vaikutus demokratisoitumiseen

Tutkimuksen tavoitteena on:

1. Analysoida Ugandan desentralisaatioreformia ja
2. Selvittää mikä merkitys desentralisaatioprosesseilla ja paikallistasolla on demokratisoitumiselle Ugandassa.

Työssä keskitytään tarkastelemaan desentralisaation tavoitteita ja vaikutuksia sekä desentralisaatiota osana hallinnon rakenteiden ja yleisen demokratisoitumisen kehittymistä. Tarkoituksena on valottaa, kuinka paikallisyhteisössä tapahtuvat tai sen piirissä vaikuttavat toiminnot pohjustavat mahdollisesti tietä valtiotasoiselle demokratisoitumisprosessille.

Desentralisaation tarkoituksena Ugandassa on edistää kansan osallistumista päätöksentekoon. Hallinnon hajauttamisen tarkoituksena on tuoda palvelujen poliittinen ja hallinnollinen kontrolli tasolle, jossa ne itse asiassa tuotetaan. Siten edistetään vastuullisuutta sekä tehokkuutta ja nostetaan kansalaisten tunteja alueen projektien ja ohjelmien “omistajuudesta”. Desentralisaatio tähtää yleisesti tehokkuuden edistämiseen sekä resurssien hoidossa että palvelujen tuotannossa.

Pro gradu-työssä esille nousevia päätutkimuskysymyksiä ovat:

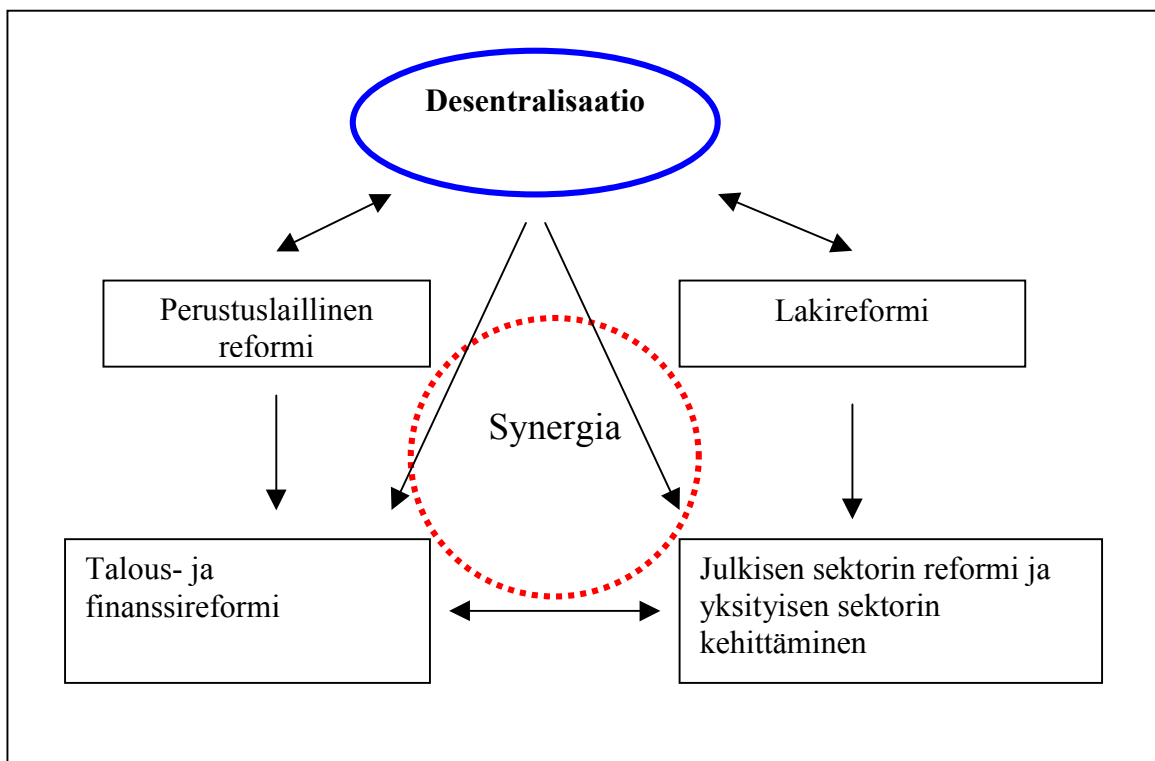
1. Miten desentralisointiprosessit ovat toteutuneet Ugandassa? Miten desentralisaatio on vaikuttanut paikallishallinnon instituutioiden toimintaan ja toimintatapoihin sekä osallistumiseen ja tehokkuuteen?
 - Ovatko desentralisaatioprosessit valtuuttaneet paikallishallinnon elimiä finanssiasioiden, henkilöstöresurssien, demokratian ja palvelutuotantokapasiteetin suhteen? Ovatko ne edistäneet vastuullisuutta, osallistumista ja suorituskkyä?
2. Ovatko desentralisointiprosessit lisänneet paikallishallinnon tason ja koko maan demokratisoitumistavoitteiden saavuttamista Ugandassa? Mikä on paikallistason merkitys demokratisointiprosessissa? Mikä tehtävä paikallisella osallistumisella, paikallishallinnolla ja itsehallinnolla on demokratian toteutumiselle?

Yhteiskunnassa paikallisyhteisöjen ja etnisten ryhmien poliittinen autonomia ja politiikkaan osallistuminen ovat hallinnon legitimitetin kannalta tärkeitä tekijöitä. Desentralisaatio saattaa suoda erilaisille poliittisille, uskonnollisille ja etnisille

ryhmille sekä heimoille paremmat mahdollisuudet osallistua päätöksentekoon poliittisesti epäyhtenäisissä maissa, ja siten se edistää kyseisten ryhmien osuutta poliittisen stabiiliuden aikaansaamisessa ja säilyttämisessä. Vallan keskittäminen ja henkilöityminen ovat olleet merkittäviä demokratian esteitä Afrikan maissa. Poliittinen keskittyminen on johtanut myös talouden keskittymiseen, joka on puolestaan johtanut talouden kriisiin. Institutionaalisesti sekä vallan horisontaaliseen että vertikaaliseen desentralisaatioon kohdistuu suuria tarpeita.

Uudistukset, jotka tähtäävät desentralisaatioon ja vallan jakamiseen edustavat yrityksiä, jotka pyrkivät laajentamaan politiikan pluralistisuutta ja estämään vallan keskittymistä. Monet Afrikan maiden desentralisaatio-ohjelmat ovat olleet Banguran (1998) mukaan osa laajoja julkisen sektorin reformeja, jotka nauttivat Maailman Pankin, YK:n kehittämisohjelmien (UNDP:n) ja muiden merkittävien lahjoittajatahojen luottamusta. Desentralisaatio sisältää paikallishallinnon synnyttämisen, keskushallinnon vallan jakamisen alueellisille ja paikallisille hallintoelimille sekä yritykset jakaa fiskaalinen valta ja veronkanto-oikeudet. Desentralisaatioissa pyritään myös luomaan malli, joka mahdollistaa tulojen jakamisen eri hallinnon tasojen kesken. Monissa Afrikan maissa desentralisaatio ei ole kuitenkaan johtanut todelliseen vallan ja autonomian siirtymiseen paikallis- ja ruohonjuuritasolle. (Bangura 1998, 17.)

Seuraavassa esitetään kuvio Ugandassa käynnissä olevista uudistuksista.



Kuvio 1. Desentralisaatio ja Ugandan reformit

Meneillään olevien uudistusohjelmien toteuttaminen ja onnistuminen riippuu paljolti eri muuttujista. Näitä ovat Langsethin (1997) mukaan mm. reformeilla ratkaistavien ongelmien sisäistäminen, yhteisymmärrys visioista ja reformien poliittinen tuki sekä

meneillään olevien reformien koordinointi ja synergian aikaansaaminen sekä reformien optimaalisen toteuttamisjärjestyksen toteuttaminen. Uudistusohjelmien menestyminen riippuu paljolti paikallisen kapasiteetin edistämisestä, tarkoituksenmukaisen teknisen avun saamisesta paikallistasolle sekä rahoituksen järjestymisestä. (Langseth 1997, 111, 112.)

2. TUTKIMUKSEEN LIITTYVIEN KÄSITTEIDEN MÄÄRITTELYÄ

Viime vuosina monet Afrikan maat ovat ryhtyneet lahjoittajatahojen suosimaan poliittisen ja hallinnollisen desentralisaatioprosessin läpiviemiseen sekä hyvän hallinnon tavoittelemiseen. Hajautettu hallinto voi tarjota ihmisille tilaa osallistua paikalliseen kehittämiseen. Se voi taata paremman resurssien allokoinnin, parantaa paikallishallintoa sekä paikallisten resurssien mobilisointia. Hyvään hallintoon pitäisi pyrkiä universaalisti, ei vain Afrikan maissa. Vaikka desentralisaatio ei ole sama asia kuin hyvä hallinto, hyvän hallinnon tavoittelu tuo välttämättä mukanaan demokraattisen desentralisoinnin. Demokraattisella desentralisaatiolla, hyvän hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan valtuuttamisella ovat tiiviit yhteydet keskenään. Seuraavaksi määritellään desentralisaatioon ja demokratisoimiseen liittyviä keskeisiä käsitteitä.

2.1. Desentralisaatio

Desentralisaatio merkitsee eri asioita eri ihmisille riippuen heidän intresseistään ja toiminnan alueestaan. Lyhyesti määriteltynä desentralisaatio on de Jongin, Loquain ja Soirin (1999) mukaan resurssien ja tehtävien sekä päätöksentekovallan devoluutiota. Valta jaetaan demokraattisesti valituille alemman tason viranomaisille, jotka ovat suurimmaksi osaksi tai kokonaan itsenäisiä, ei keskushallinnon alaisia. (de Jong, Loguai & Soiri, 1999, 1.) Desentralisaatiolla tässä tutkimuksessa tarkoitetaan vallan siirtämistä pois valtiovallalta alueellisen hallinnon hierarkkian alemmille tasoille, eikä työssä käsitellä siten muita hajauttamisen muotoja, esim. delokalisatiota. Desentralisaatio -termiä käytetään siis kuvaamaan valtiovallan jakamista eri hallinnon tasoille.

Eniten käytettyjä desentralisaatiotermejä ovat Reganin (1997) mukaan dekonsentraatio, delegointi ja devoluutio. Institutionaalisen desentralisaation kaksi, yleisemmin identifioitunutta päämuotoa hallinnon tasolla ovat dekonsentraatio ja devoluutio. Delegointia eli valtuuttamista pidetään kolmantena, tiettyinä desentralisaation muotona. Todellisuudessa mitään näistä muodoista ei esiinny puhtaassa muodossaan vaan desentralisoidut järjestelmät ovat usein 'hybridejä', sekamuotoja. (Regan 1997, 276.)

Dekonsentraatiossa työtaakkaa siirretään Reganin (1997) mukaan keskushallinnon virastoista eri paikallistasojen virkamiehille ja päätäntäelimille, sub-nationaalisille elimille, jotka ovat keskushallinnon alaisia. Resurssit allokoidaan keskushallinnosta alemmille hallinnon tasoille. Päätöksentekovalta säilyy yhä keskushallinnon tasolla ja paikallisviranomaisten odotetaan toimivan keskushallinnon asettamien suuntaviivojen mukaisesti. Paikalliselle poliittiselle panokselle on dekonsentraatiossa harvoin tilaa. (Regan 1997, 276.) Dekonsentraatiota tai Smithin (1985, 9) kutsumaa byrokraattista

desentralisaatiota käytetään usein vähentämään nurkkapatriotismin voimia ja voimistamaan päätöksenteon yhdenmukaisuutta koko maassa toisin kuin poliittista desentralisaatiota, joka on suunniteltu heijastamaan eri paikallisuusalueiden ainutkertaisia ominaisuuksia, ongelmia ja tarpeita.

Devoluutiota pidetään usein vahvimpana desentralisaation muotona. Se sisältää palvelujen ja hankkeiden päätöksentekovastuun siirtämisen valtiovallalta aluehallinnon yksiköille, joilla on omat resurssinsa sekä usein sääntöjen ja toimintatapojen muodostamis- ja toimeenpanovalta. Pääero devoluution ja dekonsentraation välillä on Reganin (1997) mukaan toimintavapauden määrässä, jota siis puolikansallisilla yksiköillä on devoluution järjestelmässä. Tuolloin paikallisviranomaisten ei juuri koskaan tarvitse alistaa päätöksiään keskushallinnon alaisuuteen. (Regan 1997, 276.) Devoluutio saatetaan erotella hallinnolliseen ja poliittiseen devoluutioon.

Hallinnollinen devoluutio viittaa Reganin (1997) mukaan tilanteeseen, jossa toimeenpanovalta on nimitettyillä tai suureksi osaksi nimitetyillä elimillä. Tällaisissa tilanteissa perimmäinen valta jää keskushallinnolle. Paikallistasolla on kuitenkin valtaa huomioida paikalliset tarpeet ja olosuhteet päätöksenteossaan, mikä ei dekonsentroiduissa järjestelmissä ole mahdollista. (Regan 1997, 276.)

Poliittisessa devoluutiassa sääntöjen tai lakien määräämisvalta on paikallisesti valituilla elimillä. Regan (1997) toteaa tämän olevan ainoa desentralisaation muoto, joka rakentuu demokraattisille arvoille, ihmisten tarpeelle olla itse aktiivisesti mukana hallinnossa. Poliittisen devoluution muotoja voi olla useita, paikallisneuvostoista hyvinkin federatiivisiin järjestelmiin. Ugandan desentralisointiprosessin menettelytapa on selvä esimerkki poliittisesta devoluutiosta, jolloin vuoden 1993 paikallishallinnon laki siirsi vallan ja laajat tehtävät sekä merkittävien henkilöstö- ja talousresurssien hallinnan vaaleilla valituille paikallishallinnon elimille. (Regan 1997, 277.)

Delegointi voidaan usein määritellä eri tavoin. Sen katsotaan usein sijoittuvan johonkin dekonsentraation ja devoluution välimaastoon. Vastuu erityisten toimintojen suunnittelemisesta ja päätösten täytäntöönpanosta on siirretty Reganin (1997) mukaan tietyille, teknisesti kyvykkäille organisaatioille. Ne voivat toimia tavallisten hallinnollisten rakenteiden ulkopuolella. Keskushallinto päättää menettelytavoista, jolloin vain täytäntöönpano ja hallinto ovat luovutettu paikallistasolle. Suunnittelu, infrastruktuurin rakentaminen ja vesihuolto ovat usein desentralisaatiassa delegoituja alueita. (Regan 1997, 277, 278.)

Hybridit (sekoittuneet) desentralisaation muodot ovat usein dekonsentraation ja devoluution yhdistelmiä. Siirtomaa-ajan jälkeisissä Afrikan maissa toimii usein Reganin (1997, 278) mukaan järjestelmä, jossa jokin nimitetty ja keskushallinnolle vastuussa oleva, valtaa omaava virkamies tai virkamiesrypäs jakaa vallan vaaleilla valitun paikallishallinnon elimen kanssa. Tällainen järjestelmä toimii esimerkiksi Keniassa.

Privatisointia ei voida nähdä Villadsenin (1996) mukaan yhtenä desentralisaation muotona. Privatisoinnilla ei ole käsitteellisesti mitään tekemistä poliittisen desentralisaation kanssa, koska yksityistäminen kuvaa valtion ja markkinoiden välisen

suhteen muuttumista. Se ei keskity julkisen sektorin institutionaalisiin muutoksiin. Markkinainstituutiot voidaan keskittää tai hajauttaa tiettyjen kansallisten tai kansainvälisten olosuhteiden mukaan. (Villadsen 1996, 105.)

Verrattaessa desentralisaatiota ja paikallista itsehallintoa termeinä, desentralisaatio on monissa koulukunnissa nähty keskittyvän kapealle hallinnon alalle. Ajoittain Samoffin (1990, 516) mukaan koulukunnat käyttävät termejä demokraattinen desentralisaatio tai poliittinen desentralisaatio painottamaan sitä, että desentralisaatiolla on myös hallinnollisen aspektin ohella osallistava komponentti (Scmidt 1997, 33). Paikallishallinnon instituutioilla on siis ainakin kaksi ulottuvuutta: ensiksi palvelujen tuottaminen ja toiseksi ihmisten osallistuminen päätöksentekoprosesseihin.

2.2. Kansalaisyhteiskunta

Kansalaisyhteiskunnan määritelmät ovat hyvin moniosaisia. Nsibambi (1998) on määritellyt kansalaisyhteiskunnan kolmella tavalla: kansalaisyhteiskunta vapaana yhdistyksenä, kansalaisyhteiskunta omana organisaationaan ja kansalaisyhteiskunta poliittisena yhteisönä. Ensimmäisen määritelmän mukaan oletetaan, että kansalaisyhteiskunnassa toimii vapaita yhdistyksiä ja ryhmittymiä, kuten poliittisia puolueita, ammattiliittoja, NGO:ita ja yhteisöllisiä organisaatioita sekä kirkollisia ryhmiä, jotka ovat vapaita keskushallinnon talutusnuorasta. Toisen määritelmän mukaan kansalaisyhteiskunta on kykenevä toimimaan, jos julkiset ja poliittiset yhteisöt pystyvät kokonaisuudessaan itse organisoitumaan ja koordinoimaan toimintojaan ilman valtiovallan kontrollia. Viimeinen määritelmä pätee silloin, kun poliittinen yhteisö koostuu vapaista yhdistyksistä, joilla on poliittiset ja organisatoriset kyvyt koordinoida toimintojaan. Niillä on myös valtaa päättää ja vaikuttaa merkittävästi valtion menettelytapojen valintaan, järjestykseen ja kehittämiseen. (Nsibambi 1998, 7.)

Linz ja Stepan (1996, 7) viittaavat kansalaisyhteiskunnalla hallintomuodon alueeseen, jossa valtiosta erilliset ja suhteellisen autonomiset, itseorganisoituneet ryhmät, liikkeet ja yksilöt yrittävät esittää arvoja, luoda yhteishenkeä ja yhdistyksiä sekä edistää intressejään. Diamond (1997) näkee kansalaisyhteiskunnan organisoituneen sosiaalisen elämän alueena, joka on vapaaehtoinen, riippumaton, autonominen valtiosta, ja jota rajaa lain järjestys tai jaetut arvot. Kansalaisyhteiskunta on yleensä "yhteiskunnasta" erillinen. Se vetää kansalaiset kollektiivisesti ilmaisemaan intressejään ja ideoitaan julkisella alueella, tavoittelemaan yhteisiä päämääriä ja asettamaan vaatimuksia valtiolle sekä pitämään valtion viranomaisia vastuullisina. Kansalaisyhteiskunnan toimijat tunnustavat valtiovallan auktoriteetin ja lain järjestyksen ja he tarvitsevat niiden suojelua voidakseen todellisuudessa menestyä ja olla turvattuja. Kansalaisyhteiskunta ei täten ainoastaan käsitä valtiovallan vaan se myös legitimoii valtiovallan silloin, kun valta perustuu lain järjestykselle. (Diamond 1997, 4, 5.)

Kansalaisyhteiskunnan pääasiallisia organisaatioiden tyyppisiä ovat taloudelliset, kulttuuriset, informaationaaliset ja kasvatukselliset organisaatiot sekä erilaiset kehittämisorganisaatiot. Muita kansalaisyhteiskunnan osia ovat tiettyyn asiaan orientoituneet organisaatiot sekä kansalaisjärjestöt.

Kansalaisyhteiskunnan käsite viittaa Hensbroekin (1999) mukaan modernien yhteisöjen itsemääräämisen alueeseen, jota ei voida korvata valtion toimilla. Se viittaa myös alueeseen, joka on olennainen modernin valtion legitimitetille ja jatkuvuudelle sekä alueeseen, joka on riippuvainen valtiosta suhteessa edellytyksiinsä, nimittäin lakiin ja suojattuihin vapauksiin. (Hensbroek 1999, 170.) Muun muassa Loghman (1998, 11) on todennut, että kansalaisyhteiskunta on tulevaisuudessa oleva demokratisaatiota eteenpäin vievä voima ja mahdollisesti myös taloudellista kehittymistä edistävä tekijä kehitysmaissa.

Tarkasteltiinpa mitä tahansa kansalaisyhteiskunnan määritelmää kaikissa on sama vaatimus: kansalaisyhteiskunnan itsenäisyys valtiovallasta. Vaikka kansalaisyhteiskunta on tai pyrkii olemaan valtiosta riippumaton ja itsenäinen, sen ei kuitenkaan välttämättä tarvitse olla valtion kanssa ristiriidassa. Kansalaisyhteiskunnan tavoitteena ei ole valtiovallan tavoittelemineen vaan sen kontrolloiminen sekä julkisen politiikan muodostamiseen ja täytäntöönpanoon vaikuttaminen.

2.3. Demokratia

Demokratia on kriittinen ja kiistelty käsite ja siitä on olemassa useita eri määritelmiä. Jo vuosisatoja on yritetty löytää perimmäinen demokratian määritelmä. Tämä on Hofmeisterin (1997, 13) mukaan vaikeaa, koska demokratian konkreettinen toteuttaminen riippuu suuresti erilaisista tekijöistä. Näitä ovat maan kulttuuri ja perinteet, kokemukset sekä sosiaaliset että taloudelliset olosuhteet.

Länsimaisten standardioppikirjojen mukaan demokratia on hallinnon organisoimisen tapa ja se tarkoittaa kansalaisten osallistumista hallintoon ja päätöksentekoon. Hallinnon demokraattinen organisointi sisältää Martinussenin (1995, 304) mukaan

- kilpailun hallinnon viroista ja asemista,
- kansalaisten osallistumisen valittaessa poliittisia johtajia sekä
- kansalaisvapaudet ja poliittiset vapaudet.

Demokratian spesifimmät määritelmät vaihtelevat paljon. Bangura (1998, 2) määrittelee lyhyesti modernin demokraattisen järjestelmän olevan sellainen, jossa ihmiset voivat pitää valitsemiansa edustajiansa vastuullisina harjoittamistaan menettelytavoista tai tekemistään päätöksistä julkisella sektorilla. Diamond, Linz ja Lipset (1998, 16) määrittelevät demokratian hallinnon järjestelmäksi, joka kohtaa kolme olennaista olosuhdetta: yksilöiden ja organisoitujen ryhmien mielekäs, laaja ja säännöllisin väliajoin sekä ilman väkivaltaa tapahtuva kilpailu hallitusvallan tehokkaista paikoista ja asemista; korkea poliittisen osallistumisen taso johtajien ja toimintatapojen valinnassa, joka tapahtuu vähintään säännöllisillä ja oikeudenmukaisilla vaaleilla siten, että mikään suurempi sosiaalinen ryhmä ei jää pois; ja kansalaisvapaudet ja poliittiset vapaudet – sananvapaus, lehdistön vapaus, vapaus muodostaa organisaatioita ja liittyä niihin – riittävät takaamaan poliittisen kilpailun ja osallistumisen rehellisyyden. (Hofmeister 1997, 13.)

Potter (1997) on todennut demokratisoitumisen viittaavan poliittisiin muutoksiin, jotka ovat siirtymistä kohti demokraattista suuntaa. Hallinnon muodot on jaettu

viiteen eri tyyppiin. Päätyyppejä ovat liberaali demokratia, osittainen demokratia ja autoritarismi. Kaksi muuta hallinnon muotoa ovat suora demokratia ja osallistava demokratia. Pääerot eri mallien välillä viittaavat valtion ja kansalaisyhteiskunnan erilaisiin ominaisuuksiin. (Potter 1997, 3.)

Dahlin (1971, 8) mukaan demokratialle on olennaista yleiseen äänioikeuteen perustuvat vaalit, ihmisoikeuksien suojelu ja vapaa tiedonsaanti, jotka ovat selvästi määritelty perustuslaillisessa viitekehyksessä. Hän pitää jopa oppositiopuolueen olemassaoloa merkittävimpänä demokratian merkinä ja opposition puuttumista lähes ratkaisevana todisteena demokratian puuttumisesta. (Hofmeister 1997, 13.) Se miten demokratia on organisoitu riippuu Hofmeisterin (1997) mukaan demokratiatoimijoiden arvoista. Demokratialle sopivia arvoja ovat vapaus, solidaarisuus ja oikeudenmukaisuus. Näistä arvoista ei yhtä pystytä yksistään toteuttamaan, vaan jokainen näistä perustavista arvoista vaatii ja rajoittaa kahta muuta arvoa samanaikaisesti. (Hofmeister 1997, 15.)

Demokratisoituminen viittaa poliittisiin muutoksiin, jotka ohjautuvat demokraattiseen suuntaan. Demokratisoituminen on Nsibambin (1998) mukaan prosessi, jossa luodaan järjestelmät, hallinnon rakenteet ja toimintatavat, jotka vastaavat eri vapauksista (mielipide, yhdistyminen, lehdistö, uskonto), kansallisesta ja paikallisesta johtajuudesta käytävistä vapaista ja oikeudenmukaisista vaaleista, yhteiskunnan jokaisen jäsenen riittävästä elintasosta sekä vastuullisesta hallinnosta. Demokratisointi muuttaa sekä poliittisia ja hallinnollisia instituutioita että käyttäytymistä. Demokratisointi suuntaa ne kohti ihmisten valtuuttamista osallistumaan taloudellisesta, poliittisesta ja kulttuurisesta hyvinvoinnista käytävään päätöksentekoon. (Nsibambi 1998, 7.)

2.4. Hyvä hallinto

Hyvästä hallinnosta ei ole olemassa selvää ja yksioikoista käsitettä. Hyvä hallinto on enemmän kuin lista eri ominaisuuksia ja asioita. Hyvää hallintoa ei voida täysin saavuttaa, jos jokin seuraavista perustavista elementeistä puuttuu, mikä siten vähentää muiden elementtien tehokkuutta. Hyvällä hallinnolla on Hopkinsin (1992) mukaan kolme perustavaa universaalia peruseriaatetta:

1. Pätevyys: tehokkaan ja hyvin koulutetun julkisen hallinnon on pantava täytäntöön terveitä talousohjelmia, jotka sisältävät toimivan vakaan valuutan ja sopivan ympäristön markkinavoimien toimimiselle. Hallinnon on riuhdottava itsensä irti korruptiosta sekä taattava resurssien järkevä ja priorisoitu allokointi. Tämä sisältää sotilasmenojen rajoittamisen vain välttämättömään ja peruspalvelujen, kuten koulutuksen ja terveydenhuollon asettamisen etusijalle.
2. Vastuullisuus: vaatii läpinäkyvyyttä, poliittista pluralismia, säännöllisten, vapaiden ja sääntöjenmukaisten vaalien järjestämistä, lainkunnioitusta ja vapaata ilmaisuvapautta mukaan lukien vapaa lehdistö. Hyvä hallinto kunnioittaa kansalaisia, koska se on vastuullinen ja se myös takaa, että ihmiset voivat osallistua heidän puolestaan tehtyihin päätöksiin.
3. Yksilön kunnioittaminen: ihmisoikeuksien kunnioittaminen, itsenäinen ja tehokas

tuomarikunta, joka jakaa oikeutta ja hyvitystä kaikille yksilöille tasavertaisesti. (Hopkins 1992, 5.)

Maailman Pankki on myös samoilla linjoilla määritellesään hyvän hallinnon pääpiirteitä, jotka ovat vastuullisuus, läpinäkyvyys ja laillisen viitekehäksen olemassaolo (Report from the International Conference on Development Cooperation for Human Rights and Democracy 1993, 13). Yleensäkin kaikki hyvän hallinnon määritelmät osoittavat, että käsitettä ympäröivät erilaiset poliittiset järjestelmät ja johtajuusjärjestelmät, julkisen sektorin hoito, kansalaisyhteiskunnan kehittäminen sekä palvelutuotannon tehokkuus. Hyvän hallinnon ei kuitenkaan tule keskittyä vain tehokkaaseen palvelutuotantoon vaan myös laadullisiin ja tasa-arvoa koskeviin kysymyksiin kansalaisten valtuuttamisessa.

2.5. Määritelmien yhtymäkohtia

Hyvä hallinto, demokraattinen desentralisaatio ja kansalaisyhteiskunta pyrkivät kaikki valtuuttamaan kansalaiset käyttämään mahdollisimman paljon valtaa sosiaalisesta, poliittisesta ja taloudellisesta kohtalosta päätettäessä. Toisin sanoen taloudellinen, poliittinen, laillinen, tekninen ja jopa teknologinen valtuuttaminen ovat hyvän hallinnon, desentralisaation, demokratisoinnin ja kansalaisyhteiskunnan kohtauspaikka.

Desentralisaatio toimii Nsibambin (1998) mukaan välineenä kansalaisten valtuuttamiselle ja siksi se edistää demokratiaa ja hyvää hallintoa. Tämä on mahdollista kun paikallishallinnon elimillä ja kansalaisilla ruohonjuuritasolla on velvollisuus, mutta ennen kaikkea laillinen valtuus harjoittaa resurssien allokointia ja myös päättää siitä. Demokraattisen hallintojärjestelmän on pönkitettävä hyvää hallintoa. Mutta demokratia ei voi menestyä, jos kansalaisyhteiskunnalle ei anneta riittävästi tilaa toimia tehokkaasti. Desentralisaation elättämä ihmisten valtuuttamisprosessi edistää taasen kansalaisyhteiskunnan tehokkuutta. Valtuuttaminen herättää yhteiskunnan valvomaan valtion toimia ja mahdollisesti rankaisemaan valtiota. Desentralisaatio edistäessään hyvää hallintoa luo olosuhteet itsenäisten yhdistysten ja intressiryhmien synnylle kaikille yhteiskunnan tasoille, ja näin se luo mahdollisuuksia demokraattisille valvontaprosesseille. (Nsibambi 1998, 9.)

3. PAIKALLISHALLINNON JA DESENTRALISAATION TAUSTAA UGANDASSA

3.1. Desentralisaatioprosessin yhteiskunnallista taustaa

Uganda on jakautunut ristikkäisesti ja monimutkaisesti uskonnollisten, alueellisten, etnisten ja taloudellisten linjojen mukaan. Näillä etnisillä, alueellisilla (pohjoinen - etelä) ja uskonnollisilla (katoliset - protestantit) jaoilla on erityisen tärkeä merkitys, koska ne miellettiin jo siirtomaa-ajan alusta lähtien poliittiseen ja taloudelliseen valtaan pääsyn malleiksi. Siirtomaa-politiikka oli vastuussa syvästä poliittisesta ja taloudellisesta kuilusta, joka vallitsi etelän bantujen ja pohjoisen monien etnisten ryhmien välillä. Siirtomaa-ajan lopussa ja maan itsenäistymisen aikoihin nämä jaot

manifestoituivat puolepolitiikkaan. The Democratic Party (DP) ajoi Reganin (1998) mukaan etelän katolisen eliitin etuja, kun taas Uganda People's Congress (UPC) näytteli samanlaista roolia pohjoisen protestanttien puolestapuhujana. Puolueiden taistellessa vallasta eliittiryhmät ovat myös mobilisoineet tukensa etnisten ja uskonnollisten jakojen mukaisesti samalla syventäen ja peittäen taloudellisia eroja. (Regan 1998, 161.)

Ugandassa varsinkin etnisyys on dominoinut ryhmien muodostusta. Ugandan itsenäistyttyä maassa oli Klugmanin, Neyaptin ja Stewartin (1999) mukaan viisitoista suurta etnistä ryhmää, joissa puhuttiin 63:a kieltä tai murretta. Nämä jakaantuivat etelän bantuun, pohjoisen ei-bantukieliin ja kolmanneksi Länsi-Niilillä puhuttavaan niloottiin. Ennen kolonialismia Buganda, Bunyoro, Kitara ja Nkore (Ankolena myös tunnettu) olivat keskittyneitä, hierarkkisten linjojen mukaisesti järjestäytyneitä kuningaskuntia Ugandassa. Tämä malli säilyi myös siirtomaa-ajalla. Muut ryhmät, kuten pohjoisen ja idän Lango, Acholi, Lugbara ja Kakwa muodostivat segmentaarisia, tasa-arvoisempia jaokkeisia yhdyskuntia, jotka eivät olleet keskittyneitä rakenteeltaan. Suurin etninen ryhmä, bantu on kooltaan merkittävä, mutta se ei yksinään pysty muodostamaan enemmistöä ilman liittolaisia. Demokraattinen järjestelmä vaatiikin maltillisen enemmistön, jonka potentiaaliset ryhmät pystyvät saavuttamaan. (Klugman, Neyapti & Stewart 1999, 13, 14.)

| UGANDA | | |
|---------------|--|----------------------|
| Etninen ryhmä | Prosentuaalinen osuus Afrikan väestöstä (1969) | Alueellinen sijainti |
| Buganda | 28.2 | Etelä |
| Banyaro | 12.2 | Länsi |
| Basogo | 10.0 | Itä |
| Batoro | 6.1 | Länsi |
| Numibialaiset | 6.1 | Lounais-Niili |
| Bakedi | 5.6 | Itä |
| Langi | 5.3 | Pohjoinen |
| Akoli | 4.9 | Pohjoinen |
| Bagisu | 4.5 | Itä |

Taulukko 1. Suurimmat etniset ryhmät Ugandassa (Statistics Department, Ministry of Finance and Economic Planning, teoksessa Klugman, Neyapti & Stewart 1999, 14)

Ugandassa siirtomaahallituksen aikana Bugandan alue saavutti erikoisaseman, joka vahvisti jo ennestään maan jakautuneisuutta. Bugandan taloudellisesti ja fyysisesti etuoikeutettu asema johti Klugmanin, Neyaptin ja Stewartin (1999) mukaan keskeisesti Ugandan hallintomuodon syvään, väärään linjaan. Paikallishallinnon rajat vedettiin etnisten linjojen mukaisesti, joka vahvisti etnisiä jakoja. Siirtomaa-aikana epäonnistuttiin kansallistunteen luomisessa, joka luultavasti oli maan tuhoisin siirtomaa-ajan perintö. Monet alueet, varsinkin Buganda uskoi saavuttavansa itsenäisyyden protektoraattisen erillisasemansa takia. Buganda yritti monta kertaa

saavuttaa itsenäisyyttä ennen ja jälkeen maan itsenäistymisen siinä kuitenkaan onnistumatta. Monien vuosien ajan siirtomaahallitsijat itse olivat epä tietoisia sopivista maan rajoista. Maalla ei ollut todellisuudessa kansallisliikettä eikä kansallista johtajaa, vaikka kaikki aikaisemmat poliittiset liikkeet, protestit ja organisaatiot tulivat Bugandasta. (Klugman, Neyapti & Stewart 1999, 16, 17.) Yleensäkin Afrikan nationalismi oli kolonialismin vastaista nationalismia, jolla ei ollut syviä historiallisia juuria, ja joka oli syntynyt protestiliikkeenä eurooppalaisten määräysvaltaa ja hyväksikäyttöä vastaan (Tordoff 1993, 64).

Merkittävät erot pohjoisen ja etelän välillä kehittyivät siis siirtomaa-ajalla. Kaikki kehittämistoimet, mukaan lukien koulutuksen, infrastruktuurin ja hallinnon kehittäminen kohdistuivat etelään. Ulkomaisten lähetysaarnajien kilpailu Ugadassa johti myös jyrkkiin uskonnollisiin jakoihin. Brittiläiset suosivat Klugmanin, Neyaptin ja Stewartin (1999, 19) mukaan protestantteja maan ja vallan jakamisessa, jolloin katoliset ja muslimit kokivat kärsivänsä vääryyttä.

3.2. Paikallishallinto ennen maan itsenäistymistä

Julkisen hallinnon ja politiikan historia siirtomaa-ajalta NRM:n aikaan selittävät osaksi poliittisia ja hallinnollisia prosesseja, jotka ovat johtaneet desentralisaatioon ja vaikeuksiin desentralisaation toimintatapojen muotoilussa ja toimeenpanemisessa.

Ennen brittiläisten saapumista maahan Ugandassa oli 30 erilaista etnistä ryhmää, joilla kaikilla oli oma kielensä, kulttuurinsa ja sosiaalinen organisaationsa. Jokaisella Ugandan kansallisuudella oli Lubangan (1996) mukaan oma paikallishallinnon järjestelmänsä. Näiden erilaisten alueiden poliittinen organisaatio vaihteli hyvin kehittyneistä hallintomuodoista pieniin hallitsijakuntiin ja alueisiin, joilla ei ollut selvää hallinnon järjestelmää ja joissa ihmistenvälisiä suhteita kontrolloi pelko henkiolennoista ja ylliluonnollisista asioista. Bugandassa vallitsi monarkistinen keskitetty järjestelmä ja maan koillis- ja lounaisosissa sijaitsi hyvinkin desentralisoituja, tasavaltaisia ei- kuningaskuntia. Vuonna 1919 siirtomaavalta perusti ensimmäiset paikallishallinnon yksiköt. (Lubanga 1996, 47.) Uganda koki jo siis siirtomaa-ajan alussa hallinnollisen desentralisaation kauan ennen NRM:n valtaan pääsyä.

Nimitetyt päälliköt olivat paikallistasolla hallinnon peruspilareita. Paikalliset päälliköt keräsivät Lubangan (1996) mukaan veroja, pitivät yllä järjestystä ja toimivat kansallisten tuomioistuinten päämiehinä sekä perustivat piirien ja alempien tasojen alkuperäisneuvostot. Neuvostot eivät olleet edustuksellisia eivätkä demokraattisia. Alkuperäisneuvostot tarjosivat päälliköille yksinkertaisesti näyttämön, jossa he pystyivät käyttämään valtaansa. (Lubanga 1996, 47.) Päälliköiden laajojen valtuuksien on sanottu kuvastavan desentralisoitua despotismia, koska he käyttivät yksinoikeudella yhdistettyä lainsäädäntö-, toimeenpano- ja oikeudellista valtaa (Regan 1998, 162).

Vuoden 1919 paikallishallinnon perustamisen jälkeen Uganda on Lubangan (1996) mukaan kokenut kaksi tärkeää vedenjakajaa. Vuonna 1949 Afrikan paikallishallinnon säädös määräsi yhdyskuntiin perustuvat neuvostot ja toiminnallisen komiteajärjestelmän perustettaviksi kaikkiin piireihin. Toinen reformi oli vuoden

1955 säädös piirien neuvostoista. Se takasi neuvostolle valitun enemmistön sekä valtuutti ne huolehtimaan useista tärkeistä julkisista palveluista ja tehtävistä, kuten paikallisesta peruskoulutuksesta, infrastruktuurista ja tuomioistuimesta, ei kuitenkaan kehittämistoimista. (Lubanga 1996, 48.)

Siirtomaahallinnon aikana Ugandan paikallishallinto keräsi rajoitetusti “omia” tulojaan, palkkasi jonkin verran henkilöstöä sekä suoritti vähäisessä määrin tehtäviä. Paikallishallinto oli keskushallinnon holhouksessa piirien asiamiesten (commissionerien) kautta. He johtivat keskushallinnon rinnakkaista aluehallintoa. Piirin asiamies valvoi ja koordinoi piirin virkamiehiä, jotka vastasivat palvelujen tuottamisesta. Virkamiehet olivat vastuussa keskushallinnon ministereille. Lubanga (1996) katsoo tämän aiheuttaneen “toiminnallista sektoroitumista”. Jokaisella osastolla oli vahvat vertikaaliset kommunikaatio- ja budjettiyhteydet teknisten osastojen kansallisiin tai alueellisiin pääkeskuksiin. Piiritaso kärsi tehokkaan horisontaalisen tiedonvälityksen ja harmonisoimisen puuttumisesta. Lisäksi siirtomaavallan oma virkamies hoiti kaikki monimutkaiset ja abstraktit tehtävät henkilökohtaisesti itse. (Lubanga 1996, 48, 49.)

Siirtomaahallinnon ei koskaan suunniteltu edistävän demokratisoitumista tai paikallishallintoa eikä mahdollistavan kansalaisyhteiskuntaa ottamaan osaa paikallisten asioiden hoitoon. Kpundeh (1992) on koonnut yhteen Afrikan demokratisoitumiskoulutustilaisuuden osanottajien mietteitä ja toteaa, että siirtomaajan hallitsijat olivat autokraattisia ja yrittivät tuhota alkuperäisen yhteiskunnan rakenteita. Siirtomaajan hallitsijat Afrikassa eivät rakentaneet instituutioita, kuten ammattiliittoja tai NGO:ita, jotka olisivat kyenneet myötävaikuttamaan demokratisoitumiseen. (Kpundeh 1992, 8.) Kabwegyeren (2000) mielestä kolonialismi on aina ollut ihmistenvastainen järjestelmä, joka on luotu ulkopuolelta ja jonka tarkoituksena on lannistaa ihmiset. Siirtomaaviranomaiset ovat käyttäneet paikallista väestöä omaksi hyödykseen. (Kabwegyere 2000, 52.)

3.3. Paikallishallinto vuoden 1962 Ugandan itsenäistymisestä vuoden 1986 NRM:n valtaan nousuun

Valtiolla on ollut hyvin dominoiva asema Ugandassa. Kun siitä tuli siirtomaajan jälkeen poliittisen vallan päälähde ja eliittien taloudellisten etujen puolestapuhuja, tuli sen kaikkialle työntyvistä roolista itsensä ylläpitävä (Regan 1998, 161).

Poliittinen väkivalta on leimannut maan itsenäisyyden ajan jälkeistä poliittista historiaa. Obote hallitsi ensimmäisen kerran vuosina 1962-1971. Hänen jälkeensä seurasi hirmuhallitsija Aminin aika 1971-1979, jota seurasi Oboten toinen hallitsijakausi 1980-1985. Tämän jälkeen maata on johtanut Museweni vuodesta 1986 lähtien. Hänen kauttaan voidaan kutsua kehityksen ja vapauden kaudeksi. Mutta ennen Musewenin ajanjaksoa edelsi yli kymmenen vuoden helvetti, viime aikojen historiankirjoituksen yksi synkimmistä luvuista. Itsenäisyyden jälkeiseen poliittiseen epävakauteen oli Zolbergin (1968, 70-87) mielestä syynä etnisten ja uskonnollisten ryhmien kilpailu valtiovallasta ja resursseista, varsinkin Ugandassa, jossa on ‘keskitetty’ etninen järjestelmä (Healey & Robinson, 1992, 16, 17).

Vuosien 1962 ja 1966 välinen aika oli paikallishallinnon kukoistuksen aikaa

Ugandassa. Maan itsenäistyttyä paikallishallinnon rakenteeksi kopioitiin suunnilleen samanlainen entinen siirtomaa-ajan järjestelmä. Suurin osa kuningaskuntien kokoonpanosta ja piirineuvostojen jäsenistä oli suoraan valittuja. Kuningaskunnat ja piirineuvostot nauttivat huomattavasta vallasta alueillaan ja lisäksi niillä oli mahdollisuus tuoda esille prioriteettejaan ja toimeenpanna päätöksiään. Kuitenkin Lubanga (1996) näkee juuri tämän ajanjakson kylväneen paikallishallintoa heikentäneet siemenet. Keskushallinto huolestui paikallishallinnon autonomiasta ja alkoikin kaventaa neuvostojen valtaa. Valtio perusteli vallan supistamista neuvostojen toiminnalla, joka mahdollisesti lietsoisi oppositiota valtaannousuun. (Lubanga 1996, 49.)

Hallinnolliset uudistukset helpottivat keskushallinnon kontrollivaltaa. Vuonna 1967 julistettiin perustuslaki, joka laadittiin Lontoossa, jonka jälkeen brittihallitus luovutti sen Ugandalle (Bigome 1993, 80). Bugandan kuninkaasta tuli maan presidentti. Klugman, Neyapti ja Stewart (1999) toteavat vain Bugandan saavuttaneen jonkin verran autonomista asemaa keskusvaltaan nähden. Muut kuningaskunnat saivat puolifederaalisen aseman samalla kun yhtenäisen valtion loppualue jaettiin piireihin. Selvästi koko siirtomaa-ajan perinnön jokainen elementti myötävaikutti potentiaalisesti Ugandan räjähdysalttiiseen, maan eri osien ja ryhmittymien eriarvoisesta asemasta johtuvaan "sekoitukseen". (Klugman, Neyapti & Stewart 1999, 19.)

Samana, perustuslain julistamisen vuotena 1967 säädettiin paikallishallinnon laki, joka keskitti vallan ja tukahdutti paikallisen päätöksenteon. Tuolloin neuvostoista tuli suurilta osin nimitettyjä elimiä, keskushallinnon ja puolueiden kontrollin sekä myös henkilökohtaisen rikastumisen välineitä (Regan 1998, 162).

Tilanne muuttui Tukahebwan (1998) mukaan vuonna 1971, jolloin UPC:n hallitus kaadettiin ja Aminin sotilashallitus lakkautti perustuslain. Amin organisoii paikallishallinnon uudelleen vuonna 1973, jolloin hän jakoi paikallishallinnon kymmeneen provinssiin. Niihin Amin nimitti kuvernöörit armeijan joukoistaan ja militarisoi samalla kaikki paikallishallinnon tasot. Vuonna 1979 karkoitettujen ugandalaisjoukkojen ja Tansanian armeijan syöksivät Aminin sotilashallituksen vallasta. Samalla luotiin uusi paikallishallinnon järjestelmä, jonka päätehtävänä oli toimia turvallisuuskomiteoina ja niukkojen hyödykkeiden jakajana. Vuoden 1980 jälkeisten riitaisten vaalien jälkeen Obote nousi jälleen valtaan jatkaen paikallishallinnon uudelleenorganisointia vuoden 1967 perustuslain ja vuoden 1967 paikallishallinnon lain mukaisesti. Paikallishallinnon suojeleminen tehostui ja päälliköistä tuli pelkkiä puolueiden toimitsijoita. Vuonna 1985 UPC-hallituksen korvanneen sotilasjunta Okellon valtakausi oli liian lyhytikäinen saamaan aikaan paikallishallinnon institutionaalisia muutoksia. (Tukahebwa 1998, 13, 14.) Itse asiassa Okellon ja Oboten toinen hallituskausi vain pahensivat maan sosio-ekonomisia ongelmia.

Vuosien 1972 ja 1985 välisenä aikana paikallishallinnon instituutiot siis näivettyivät samalla kun keskittävät suuntaukset voimistuivat. Julkiset palvelut rappeutuivat ja kehittämisprosessit kärsivät vastuullisuuden ja julkisen tuen puuttumisesta. Tilanne alkoi muuttua vuonna 1986, jolloin National Resistance Movement anasti vallan. Museweni nimitti Klugmanin, Neyaptin ja Stewartin (1999, 25) mukaan poliittisesti ja etnisesti laaja-alaisen hallituksen, vaikka painotus keskittyikin maan keski- ja

länsiosiin. Hallitus loi myös uuden yhtenäisen armeijan, NRA:n, jossa oli tasapainotetusti eri etnisiä aineosia. (Klugman, Neyapti & Stewart 1999, 25.) Museweni ryhtyi valtuuttamaan kansaa sekä herättämään henkiin paikallisen osallistumisen henkeä kaikilla paikallishallinnon tasoilla.

NRM:n valtion ja yhteiskunnan kehittämisstrategian lähtökohtana oli yhdistää mahdollisimman monta ryhmää toimimaan kansallisen yhtenäisyyden hallitukseen tarkasti rajatuksi, neljän vuoden ajaksi. Tähän oli Reganin (1998) mukaan monta syytä. NRM päästessään valtaan oli varsin heikko alueellisessa kontrolloinnissa, joten sen oli vältettävä konflikteja mahdollisimman monen potentiaalisen vastustajan taholta. Lisäksi Kansallisen Vastarintaliikkeen mielestä dominoivat eliitit olivat taistelleet valtiovallasta itsenäistymisestä lähtien ja samalla manipuloineet ja syventäneet konfliktin lähteitä. NRM tarvitsi poliittista tilaa täytöntönnäksensä laajoja toimia, joilla se yritti ratkaista konflikteja sekä luotsata maan uudistusta. Kansallisen yhtenäisyyden hallitus auttoi luomaan tämän tilan yhdessä tarkkojen, puoluepoliittista toimintaa rajoittavien määräysten avulla. Näillä määräyksillä rajoitettiin vanhojen poliittisten toimijoiden, jotka saattaisivat olla mahdollisia vastustajia, toimintaa. (Regan 1998, 162, 163.)

Kansallisen vastarintaliikkeen olennaiset periaatteet kirjattiin liikkeen Kymmenen kohdan ohjelmaan. Nämä kymmenen kohtaa ovat Kisakye (1996) mukaan demokratia, joka koostuu parlamentarisesta ja osallistavasta demokratiasta, turvallisuus, maan yhtenäisyys, kansallinen itsenäisyys sekä itsenäisen, integroituneen ja itseänsä ylläpitävän kansallisen talouden rakentaminen. Muita pääperiaatteita ovat sosiaalisten palvelujen parantaminen ja turvaaminen, korruption ja viran väärinkäytön kitkeminen, kansanosien vääryyksiin ja eriarvoisuuteen johtaneiden virheiden korjaaminen ja yhteistyö muiden Afrikan maiden kanssa sekä ihmisoikeuksien ja demokraattisten oikeuksien puolustaminen Afrikassa. Viimeisenä kohtana ohjelmassa on sekatalousstrategian omaksuminen. (Kisakye 1996, 37-39.)

Paikallisneuvosto-järjestelmä (LC-järjestelmä) on otettu käyttöön kansanlaajuisesti, osana ylhäältä-alaspäin tapahtuvaa päätöksentekojärjestelmää. NRM:n piti keksiä keinot hallita kontrolloimiaan alueitaan käydessään sissisotaa Luwero Trianglessa. Kansallinen vastarintaliike oli myös huolestunut paikallisilta ihmisiltä saavuttamansa legitimitetin säilyttämisestä. Paikallinen demokratia oli oiva keino saavuttaa ja ylläpitää legitimitettiä. Paikallinen demokratia sopi myös NRM:n aikeisiin muotoilla valtiota uudelleen. Ajatuksena oli jakaa valtaa niin laajalti, että se estäisi mahdolliset valtiovallan kaappaukset.

3.4. Desentralisaatioon johtaneet poliittiset ja hallinnolliset prosessit

NRM loi viisi-tasoisien paikallishallinnon järjestelmän, joka muodostui vastarintaneuvostoista ja -komiteoista ja kumosi vuoden 1967 paikallishallintoa murentaneen lain. Vastarintaneuvostot (RC:t) nykyiset paikallisneuvostot (LC:t) nähtiin tuolloin Makaran (1998) mukaan kansan instituutioina, joiden tehtävänä oli turvallisuuden varmistaminen, paikallisten riitojen selvittäminen, kehityksen edistäminen sekä korruptoituneiden virkamiesten vallankäytön estäminen. Ongelmia aiheutti se, että RC:t olettivat korvaavansa täysin traditionaaliset paikallishallinnon päälliköt. Toiseksi, perinteisesti perustetut valtion elimet, kuten poliisi alkoivat

heikentää RC:n virkamiesten asemaa. Tämä oli ymmärrettävää, koska paikallisneuvostojärjestelmän luomisprosessissa traditionaalinen paikallinen hallinto ja oikeuselimet olivat menettäneet valtaansa. (Makara 1998, 34, 35.)

Vuonna 1987 NRM:n nimeämän Paikallishallinnon komission työn tuloksena laadittiin Lubangan (1996) mukaan laki kansallisista neuvostoista ja komiteoista. Suurimmat lain muutokset olivat presidentin nimeämän piirin hallintomiehen (district administrator) viran perustaminen. Hän oli piirin poliittinen johtaja ja osallistui poliittisen massamobilisaation tehtävään, jolla tähdätään ihmisten poliittiseen valtuuttamiseen. Toiseksi perustettiin piirin toimeenpanevan ministerin (district executive secretary) virka. Hänen tehtävänään oli toimia piirin hallinnollisena johtajana ja toimia sekä paikallishallintoyksiköiden työntekijöiden että keskushallinnon alueviranomaisten johtajana. Kolmanneksi lailla perustettiin piirien vastarintaneuvostot ja -komiteat, joilla oli laajaa poliittista valtaa valvoa virkamiehiä ja ohjata paikallista kehittämistä. Lopuksi piirien kehittämiskomiteoiden perustamisella edistettiin piirien kaikkien kehittämistoimien yhteensovittamista ja integrointia. (Lubanga 1996, 50.)

Lailla pyrittiin turvaamaan ja varmistamaan ruohonjuuritason osallistuminen paikallishallintoon ja massojen mobilisoiminen paikallisen talouden kehittämiseen. Samainen laki kansallisista neuvostoista ja komiteoista pyrki myös valtuuttamisella nostamaan massojen poliittista tietoisuutta sekä poistamaan paikallistason kaksoishallinnon.

Lubanga (1996) toteaa lain kaksijakoisten ja yhteensopimattomien asemien tehneen vaikeaksi lain määräykset vaalia paikallisten yhteisöjen mielekästä valtuuttamista. Laki tuntui tukevan demokraattista hajautettua itsehallintoa samalla edistäen vahvan aluehallinnon syntymistä. Samalla kun laki edisti piirien suunnittelu-, johtamis- ja kehittämistoimien integraatiota, se säilytti keskus- ja paikallistason väliset organisaationaaliset suhteet, jotka voimistivat ja ylläpitivät sektoroitumista ja keskitettyä hallintoa. Suurimmat heikkoudet, jotka aiheuttivat paikallistason demokraattisen hallinnon ja kontrollin syntymisen epäonnistumisen kohdistuivat keskushallinnon kontrolloimaan henkilöstöjärjestelmään ja valtion sisäisiin tulonsiirtoihin sekä piirien hallintopäälliköiden (DA:n) rooliin. (Lubanga 1996, 51, 52.)

Vuoteen 1990 mennessä uusia aloitteita oli tehty paikallishallinnon demokratian ja tehokkuuden parantamiseksi. Toimintatapojen muutoksista keskusteltiin paikallishallinnon poliittisille ja hallinnollisille johtajille, asiantuntijoille sekä kansliapäälliköille suunnatuissa konferensseissa, seminaareissa ja koulutustilaisuuksissa. Vuonna 1991 hallitus hyväksyi muistion, joka käsitteli Lubangan (1996) mukaan toimenpiteitä Ugandan demokraattisen desentralisaation vahvistamiseksi. Näitä olivat laaja-alaiset uudistukset paikallishallinnon henkilöstöjärjestelmässä, finanssihallinnossa ja rakenteissa. Itse uudistusten toimeenpano pääsi alkamaan vuonna 1992, jolloin perustettiin desentralisaation toteuttamista varten komitea, Decentralisation Policy Implementation Committee (DPIC). Samana vuonna paikallishallinnon desentralisaatio-ohjelma virallisesti pantiin alulle. Samaan aikaan alkoivat ponnistelut uuden lakialoitteen aikaansaamiseksi. (Lubanga 1996, 52, 53.)

Konsultatiivisen prosessin avulla pyrittiin Lubangan (1996) mukaan poistamaan kohtuuttomia autonomisen ja integroidun paikallishallinnon esteitä. Lakialoitteen merkittävimpiä muutoksia oli se, että se oli valtuuttava. Toinen merkittävä muutos oli erillisen henkilöstöjärjestelmän luominen. Paikallishallinnon saamien rahansiirtojen tuli olla kertamäärärahoja ja piirineuvoston puhemiehen tuli toimia piirin poliittisena päänä. Lisäksi kaupunkineuvostojen alisteisuus piirivastarintaneuvostolle poistettiin. Kun hallitus oli hyväksynyt paljon vastustustakin kohdanneet toimintatapojen muutokset, lakialoite esiteltiin Kansalliselle Vastarintaneuvostolle (NRC). Lakialoite astui laiksi vuoden 1993 joulukuussa. (Lubanga 1996, 54, 55.)

Paikallishallinnon lait ovat Mudoolan (1991) mukaan luoneet viitekehyksen, joka palvelee laillistamisen tehtäviä, lain ja järjestyksen ylläpitoa sekä poliittisen osallistumisen edistämistä. Institutionaaliset viitekehykset, kuten kansallinen parlamentti, kansallinen toimeenpanokomitea, paikallisneuvostot ja komiteajärjestelmä tarjoavat väylän marginaalisten poliittisten ryhmien osallistumiselle ja mahdollisuuden erilaisten intressien esiintuomiselle. Kansallinen Vastarintaliike (NRM) on mukana näissä osallistavissa elimissä tasapainottavana toimijana, jonka tehtävä on varmistaa, ettei millään yksittäisellä poliittisella voimajoukolla ole ylivaltaa. (Mudoola 1991, 234, 235.)

4. DESENTRALISAATIO JA SEN TAVOITTEET

1970-luvulta lähtien merkittäviä kehityskeskusteluiden kehittämisstrategioita ovat olleet desentralisaatio ja osallistuminen. Tähän on ollut syynä se, että keskitetty suunnittelu ja kontrolli eivät ole saavuttaneet tavoitteitaan sekä erot rikkaiden ja köyhien välisessä tulojaossa ovat kasvaneet monissa maissa. Kehittämisen konseptia on laajennettu käsittämään enemmän kuin pelkkä talouskasvu. Tällöin päätavoitteeksi on noussut tasa-arvoinen talouskasvu, jossa painotetaan köyhien perustarpeita. Tällä on ollut vaikutuksensa kehittämissuunnittelun organisointiin ja hallintoon. Uudet kehittämistavoitteet ovat vaatineet laajempaa osallistumista taloudessa, sosiaalisissa ja poliittisissa prosesseissa ja rakenteissa, jolloin köyhillä on Westergaardin (1993, 9) mukaan mahdollisuus auttaa itseään lisäämään tuottavuutta ja tuloja.

Keskitettyä kontrollia ja suunnittelua vastaan nousi Westergaardin (1993) mukaan kaksi koulukuntaa; liberaalit interventionistit ja radikaalit populistit. Liberaalit interventionistit, kuten Cheema ja Rondinelli tarkastelevat kehittämisstrategioita keskusvallasta käsin ja pitävät desentralisaatiota keinona parantaa hallinnon suorituskykyä ja siten kehittämisohjelmien toteuttamista. Yksilöt nähdään osallistuvina toimijoina. Julkinen valtuuttaminen on toivottua, mutta sitä ei nähdä suurimpana huolenaiheena. Liberaalit interventionistit näkevät osallistumisen "inputtina", syötteenä kehittämisprojektille. Radikaalit populistit tarkastelevat kehitystä alhaalta käsin keskittyen ihmisiin. Tässä suuntauksessa huomio kohdistuu poliittiseen desentralisaatioon. Koulukunta keskittyy ryhmiin toimijoina ja painotus on massojen valtuuttamisessa. Osallistuminen nähdään prosessina, jossa köyhät ihmiset yrittävät saada vaikutusvaltaa ja pääsyä resursseihin. Se helpottaisi heitä ylläpitämään ja parantamaan elintasoaan. (Westergaard 1993, 9, 10, 15.)

Valtioilla, kuten Ugandalla, jotka ovat demokratian ja entisen hallintomuotonsa välimaastossa, on Schmidtin (1997) mukaan vähemmän intressejä edistää todellista

desentralisaatiota. Mutta jos kyseisissä maissa toteutetaan desentralisaatiota, on sitä analysoitava varovaisesti. Desentralisaatiolla saattaa olla salattu agenda, jolloin keskushallinto saattaa käyttää desentralisaatiota paikallisten ja maaseutualueiden valtakeskittymien luomiseen. Puolikansalliset yksiköt ovat usein luotu hallituspolitiikan tukikohdiksi. Desentralisaatio voidaan myös instrumentalisoida siinä mielessä, että se vastaa lahjoittajien vaatimuksiin demokraattisuudesta. (Schmidt 1997, 40.)

4.1. Desentralisaation syitä

Desentralisaatiota pidetään yleisesti ihmisten poliittisen valtuuttamisen menetelmänä. Sen tavoitteena on parantaa paikallista hallintoa, vastuullisuutta, tehokkuutta, piirien välistä ja sisäistä tasa-arvoa sekä sosiaalisten palvelujen tuottamisen jatkuvuutta. Desentralisaatiolla tähdätään resurssien ja toimivallan siirtämiseen paikallistasolle ja samalla paikallishallintoelinten johtamisen ja teknisen kyvykkyyden vahvistamiseen.

Valtion hallinnon desentralisointipyrkimykset ovat usein kehittyneet vastaukseksi erilaisiin poliittisiin ongelmiin. Desentralisoinnin tuloksena syntyvät poliittiset prosessit vaikuttavat sekä päätöksentekojärjestelmiin että menettelytapojen valintaan. Desentralisointiprosessi muotoilee järjestelmiä ja niiden tavoitteita.

Regan (1998) on erotellut kolme laajaa poliittista prosessia, jotka ovat johtaneet desentralisointipyrkimyksiin monissa Afrikan maissa. Hallinnon hajauttaminen saattaa ensinnäkin lähteä liikkeelle siitä, että paikallisväestö vaatii autonomiaa. Toinen poliittinen prosessi, joka sisältää desentralisaation toteuttamisvaatimuksia, on yritys luoda uusi poliittinen järjestelmä. Tämä tapahtuu usein tilanteessa, jossa pyritään ratkaisemaan etnisiä ja uskonnollisia konflikteja, kuten Ugandankin tapauksessa. Kolmanneksi desentralisaatiopäätökset saattavat syntyä tilanteessa, jossa hallitus yrittää ratkaista keskitetyn suunnittelun ja kehittämissuunnitelmien ongelmia. Monenlaisia menettelytapoja ja mekanismeja voidaan käyttää desentralisaation toimintatapojen aikaansaamiseksi ja toteuttamiseksi. Näihin kuuluvat hallinnolliset järjestelyt ja määräykset, lakisäätöisten valtaoikeuksien delegoimiset, perustuslait, paikalliset ja kansalliset lait sekä säädökset ja niiden monenlaiset sekoitukset. (Regan 1998, 286-289.)

Kulttuuriset vaihtelut, epätasainen talouskehitys, etninen moninaisuus ja alkukantainen uskollisuus saavat Smithin (1985) mukaan usein aikaan desentralisaatiopaineita. Sosiaalisista, taloudellisista ja uskonnollisista tekijöistä riippuu se, pystyykö desentralisaatio sovittamaan yhteen etniset, kielelliset ja uskonnolliset eroavuudet. Desentralisaatiota on käytetty poliittisen integraation vahvistamiseen. Toinen syy desentralisoimiselle on se, että eri alueilla on erilaiset tarpeet. Sopiva palvelujen sekoitus ja sen mukainen resurssien allokointi on tuotettava yksilöllisesti jokaiselle alueelle erikseen. (Smith 1985, 48, 50.)

Desentralisaatiota ja alueellisia instituutioita tarvitaan Smithin (1985) mukaan silloin, kun valtion rooli on toimia alueellisten erojen tasoittajana tai vähintään alueellisten erojen informaation tuottajana. Myös kommunikaation synnyttäminen valtion ja muiden hallinnon tasojen sekä kansan välille on yksi syy desentralisoimiselle. (Smith 1985, 51, 52.)

Desentralisaatioon ja vallan jakamiseen tähtäävät reformit edustavat Banguran (1998) mukaan lisäyriyksiä laajentaa politiikan pluralistisuutta ja estää vallan keskittyminen muutamille alueille ja harvojen käsiin. Toteutettu desentralisaatio on monissa tapauksissa ollut osa laajempia julkisen sektorin reformeja, jotka nauttivat Maailman Pankin, UNDP:n ja muiden päälahjoittajien tuesta. Desentralisaatioprosessissa luodaan paikallishallintoelimet tai aktivoidaan ne uudelleen ja jaetaan valta linjaministeriöiltä alue- ja paikallistasolle. Fiskaalista valtaa tai veronkanto-oikeuksia pyritään jakamaan tietyille vallan alueille ja luodaan malli, jossa keskushallinnon kautta jaetaan tuloja eri hallinnon tasoille. Monissa tapauksissa desentralisaatio ei ole johtanut vallan todelliseen siirtämiseen eikä alueiden ja maaseudun paikallisviranomaisten autonomiaan. Hallitukset ovat Afrikassa olleet halukkaampia desentralisoimaan mahdollisesti yhä kontrolloimiaan linjaministeriöitä kuin jakamaan todellista veronkantovaltaa ja poliittista valtaa alueille ja paikallistasoille. (Bangura 1998, 17, 18.)

4.2. Desentralisoitujen järjestelmien rakenteesta

Smith (1985) on mitannut desentralisaatiota aluehallintojen koolla ja puolepolitiikalla. Paikallishallintoyksiköiden koko voi olla tärkeä tekijä desentralisaatiolle. Suuremmat paikallishallinnon yksiköt pystyvät paremmin estämään keskushallinnon dominoivaa asemaa kuin pienemmät. Siten lainsäädäntö, joka luo vähempilukuisia, väestölle ja alueelle perustuvia suurempia hallinnon yksiköitä, voi toimia desentralisaation mittana. Tätä vastaan sotii kuitenkin se, että keskuhallinnolle jää tämän uudelleenorganisoinnin jälkeen vähemmän yksiköitä kontrolloitavaksi ja poliittisia johtajia, menettelytapoja ja hallinnollisia osastoja manipuloitavaksi. Hypoteesia, jossa väitetään, että mitä vähemmän valtaa paikallishallinnolla on, sitä paremmin paikallishallinnon yksiköt ovat yhdenmukaisempia keskushallinnon toiveille, ei ole vahvistettu. Joten koon ja kontrollin välinen suhde on vielä avoin keskustelulle. (Smith 1985, 89.)

Koska desentralisaatio usein sisältää edellä käsitteiden määrittelyosuudessa kuvattujen desentralisaatiomuotojen yhdistelmiä, on hyödyllistä käyttää Westergaardin (1993) mukaan Diana Conyersin (1987) vaihtoehtoista luokittelua, jossa keskitytään desentralisaatiossa käytettyihin tunnusmerkkeihin. Desentralisaation tärkeitä elementtejä tai ominaispiirteitä ovat funktionaaliset toiminnat ja se, kenelle valta toiminnoista on siirretty. Vallan tai auktoriteetin tyyppi, jolle valta on siirretty on tärkeä desentralisaation elementti, kuten myös taso ja kohde, jolle valta on siirretty. Viimeinen desentralisaatiota kuvaava piirre ovat hallinnolliset ja lailliset tavat ja keinot, joilla valta on siirretty. (Westergaard 1991, 11.)

Poliittinen konteksti, joka viittaa sekä hallintomuodon (regime) luonteeseen että poliittisiin tavoitteisiin, on Crookin ja Manorin (1989) mukaan perusta desentralisoidun järjestelmän luomisessa. Nämä ovat usein ratkaisevia tekijöitä silloin, kun päätetään desentralisoidun järjestelmän muodosta. Yleinen poliittinen konteksti on myös tärkeä mikäli se määrää taloupolitiikasta ja julkisista raha-asioista. Rakenteellisella mukauttamisohjelmalla (SAP) tai julkisten palvelujen leikkaamisella on vaikutuksensa desentralisaatioreformin kohtalolle. Tehokkaiden institutionaalisten mekanismien ja julkisen vastuullisuuden tärkein mekanismi ei ole yksistään lisääntynyt osallistuminen, riittävät resurssit tai sosiaalinen ja poliittinen konteksti

vaan niiden kaikkien yhdistelmä. (Crook & Manor 1989, 13, 21.)

Desentralisoidun järjestelmän rakenteella on todennäköisesti vaikutus moniin suorituskyvyllä tärkeisiin tekijöihin, kuten hallinnolliseen ja tekniseen kapasiteettiin, kuluihin, vastuullisuuden ja legitimitetin määrään, resursseihin, liikkeenjohdolliseen itsenäisyyteen, budjettia koskevaan autonomiaan ja jopa itsensä reformin toteuttamiseen. Crook ja Manor (1989) ovat jakaneet rakenteelliset tekijät tarkemmin seuraaviin elementteihin:

- a) Uusien vallanpitäjien koolla ja ‘tasolla’ on todennäköisesti tärkeä vaikutus hallinnolliseen ja tuloja koskevaan elinkykyisyyteen sekä vastuullisuuteen, kuten paikallishallinnon edustajien ja väestön välisten suhteiden läheisyyteen. Koko ja taso vaikuttavat myös kilpailevien kuntien tai yhteisöjen lukumäärään sekä valittujen virkamiesten statukseen ja valtaan suhteessa byrokraatteihin.
- b) Dekonsentroidut ja devoluutioon perustuvat hallinnolliset instituutiot vaikuttavat moninaisten ja kilpailevien hierarkioiden määrään, ja siten ne voivat vaikuttaa myös liikkeenjohdolliseen tehokkuuteen, hallinnolliseen suorituskykyyn sekä henkilöstön moraaliin ja sitoutumiseen.
- c) Tärkein tekijä joka vaikuttaa uuden desentralisoidun järjestelmän toimintaan on resurssien riittävyys. Toki makroekonominen ja paikallinen resurssiperusta myös vaikuttavat toimintaan.
- d) Toinen tärkeä vaikuttava tekijä on suorittavan tason budjettiautonomian sekä liikkeenjohdollisen ja poliittisen autonomian määrä. Niillä voi olla tärkeä vaikutus toimintaan, jos ne rajoittavat paikallistason hallinnon elinten kapasiteettia ajaa paikallisia tavoitteita, tuottaa palveluja ja etenkin vastata paikallisiin vaatimuksiin.
- e) Neuvostojen ja toimeenpanoelinten valintametodien eroilla voi olla merkittävä vaikutus vastuullisuuden laatuun, joka kehittyy yhtäältä neuvostoon valittujen ja väestön välille sekä toisaalta valtuutettujen, toimeenpanijoiden ja virkamiesten välille. Valitsemisjärjestelmä voi vaikuttaa myös tapaan, jolla allokatiiviset päätökset tehdään ja siten toiminnan prosessidimensioon. (Crook & Manor 1989, 14.)

4.3. Ugandan desentralisoitu paikallishallinnon järjestelmä

Ugandan desentralisaatiotoimintatapa on selvä esimerkki poliittisesta devoluutiosta, jolloin vuoden 1993 paikallishallinnon lailla merkittävä määrä valtaa, toimintoja ja fiskaalisten resurssien ja henkilöstöresurssien kontrollia on siirretty vaaleilla valituille alemman tason hallintoyksiköille. Desentralisaatiopolitiikka on yksi monista poliittisista strategioista, jolla NRM pyrkii luomaan perustavanlaatuisen muutoksen valtiossa ja yhteiskunnassa. NRM painottaa Kymmenen kohdan – julistuksessaan Bigomen (1993) mukaan mm. demokratian palauttamista, ihmisten ja heidän omaisuutensa turvaamista sekä yksilöiden vapautta. Näiden tavoitteiden turvaamiseksi liike loi uuden hallinnon järjestelmän, paikallisneuvostorakenteen. (Bigome 1993, 80.)

Desentralisaatioreformi sisältää kolme pääkomponenttia, jotka ovat toteutettu eri vaiheissa. Ensimmäinen on Villadsenin (1996) mukaan poliittinen desentralisaatio, joka on toteutettu paikallisneuvostojärjestelmän kautta. Toinen on hallinnon

desentralisaatio, joka on toteutettu ei-alisteisella, kokonaisvaltaisella ja paikallisesti vastuussa olevalla paikallishallinnon järjestelmällä. Hallinnon desentralisaatio aloitettiin vuoden 1993 paikallishallinnon säädöksellä ja vuoden 1994 piirien virallisilla tarkastuksilla. Uudet, enemmän tai vähemmän piirien revisioita kuvaavat hallinnolliset rakenteet hyväksyttiin piirien ja kaupunkien neuvostojen taholta vuosina 1994-1995, jonka jälkeen ne ovat enemmän tai vähemmän kokonaisvaltaisesti toteutuneita. Kolmas desentralisaatioreformi on rahoituksen desentralisaatio, johon on pyritty paikallishallinnon ei-ehdollisen kertamäärärahaajärjestelmän ja paikallisesti päätettyjen budjettien kautta. (Villadsen 1996, 61.)

Näiden kolmen uudistuskomponentin vaikutus ja tulos on Villadsenin (1996) mukaan yhtenäisen valtion uusi hallintojärjestelmä, jossa paikalliset tulo- ja menoarviot sekä prioriteetit eivät ole keskushallinnon määräämiä eivätkä alaisia. Paikallishallinnon henkilöstö on nyt vastuussa paikallisneuvostoille eikä linjaministeriöille ja valtaa on jaettu paikallishallinnolle siten, että piirin poliittinen pää on paikallispiirin puheenjohtaja eikä keskushallinnon edustaja. Poliittisista komiteoista on tullut desentralisoidun palveluallokointijärjestelmän selkäranka. (Villadsen 1996, 62.) Tämän desentralisaatioprosessin toteuttaminen on vaikeaa ja vie vuosia, koska uusia taitoja ja asenteita on omaksuttava sekä uusia demokraattisia instituutioita luotava.

Desentralisaatiouudistusprosessi sisältää monia institutionaalisia muutoksia, jotka koskevat piirien organisaatioita ja paikallis- ja keskushallinnon välisiä suhteita. Villadsen (1996) on luetellut tärkeimpiä institutionaalisia muutoksia Ugandassa. Ne ovat

- muutokset keskus- ja paikallishallinnon välisissä suhteissa (ei-alisteisuus -periaate),
- uudet paikallishallinnon poliittis-hallinnolliset suhteet (virkamiesten depolitisointi),
- piiri- ja kaupunkineuvostojen komiteoiden uusi poliittinen rooli,
- uudet demokraattiset budjetti- ja suunnittelumenettelytavat,
- uudet henkilöstön ja palkkaamisen menettelytavat, jolloin itsenäinen piirin palvelukomitea palkkaa kaikki paikalliset virkamiehet,
- uudet tarjouslautakunnan menettelytavat ja
- piirin hallintopäällikön (DA:n) muutos keskushallinnon edustajasta jälleen piirin alueen kommissaariksi (resident commissioner). (Villadsen 1996, 67.)

Villadsen (1996) on tarkastellut Ugandan uutta paikallishallinnon järjestelmää eri desentralisaatiomuuttujilla kuvatun. Hallinnon ala (toimintojen lukumäärä ja laajuus), kansalaisten osallistuminen ja autonomian määrä yhdistävät erilaiset desentralisaation näkökohdat ja osoittavat samanaikaisesti desentralisaatiokonseptin monimutkaisuuden. (Villadsen 1996, 106.) Regan (1997) on käyttänyt samoja muuttujia kuvatessaan Ugandan desentralisoituja järjestelmiä. Paikallishallintoa kuvaavina piirteinä on käytetty poliittista johtajuutta, prosessien toimeenpanoa eli hallinnointia sekä paikallisia finanssivoimavaroja. (Regan 1997, 294, 295.) Kun nämä kolme paikallishallintoa kuvaavaa muuttujaa yhdistetään edellisiin desentralisaatiota kuvaaviin muuttujiin saadaan seuraavanlainen taulukko.

| Paikallishallinto | Tehtävien määrä | Autonomia | Julkinen vaikutusvalta |
|--------------------------|--|--|--|
| Johtajuus | Varsin laajat tehtävät, myös kansallinen politiikka | Laaja, liike-pohjainen, mutta kansallisen ja paikallisen politiikan sekoitus | Neuvosto komitea-järjestelmällä epäsuorasti valitut johtajat |
| Hallinto | Ei-alisteisuus monissa delegoiduissa palveluissa ja palvelupolitiikan toiminnoissa | Viittaa paikalliseen poliittiseen johtajuuteen ja DES:iin | Epäsuora julkinen vaikutus komiteoiden kautta |
| Raha-asiat | Osittain ehdolliset kertamäärärahat, varat sekä paikalliset tulot, joilla katetaan palveluiden tuottaminen | Paikallisneuvostojen hyväksymät budjetit | Piirineuvostot ja alemman tason komiteat mukana budjetti-menettelyissä |

DES = District Executive Secretary

Taulukko 2. Ugandan uusi paikallishallinnon järjestelmä eri desentralisaatiomuuttujilla kuvaten (Villadsen 1996, 113)

4.4. Desentralisaation tavoitteet

Desentralisaatio nähdään keinona saavuttaa monia erilaisia tavoitteita. Westergaard (1993) on luetellut yleisimpiä desentralisaation tavoitteita, jotka ovat seuraavia:

- se on tehokkaampi tapa kohdata paikalliset tarpeet ja nujertaa virastokankeus tekemällä hallinto joustavammaksi, vastuulliseksi ja responsiiviseksi, jolloin tuodaan hallinto lähelle ihmisiä,
- se on sopiva tapa kohdata köyhien tarpeet paikallistason osallistumisen kautta,
- se voi lisätä poliittista vakautta ja kansallista yhtenäisyyttä siten, että paikalliset ryhmät osallistumalla alueensa päätöksentekoon saavat suuremman hyödyn ylläpitää poliittista järjestelmää,
- se voi parantaa julkisten hyödykkeiden kysynnän ja tarjonnan välistä kohtaamista ja lisäksi
- se voi lisätä paikallista resurssien mobilisointia. (Westergaard 1993, 12.)

Maddick (1963) on jaotellut desentralisoidun järjestelmän tavoitteet, joita ovat myötävaikuttaminen julkisen kontrollin kasvuun, taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen sekä julkisen osallistumisen kasvuun ja tukemiseen. Näitä tavoitteita

toteuttavat aluetason hallintoelimet, yhteisölliset kehittämisorganisaatiot, paikallisviranomaiset sekä kylä-, piiri- ja kaupunkikomiteat. Näiden organisaatioiden on huomioitava toiminnassaan tehokkuus, eri hallintotasojen ja osastojen välinen yhteistyö sekä toimintatapojen koordinointi kaikilla tasoilla ja palveluhenkisyiden kasvattaminen. (Maddick 1963, 230.)

Tavoitteita voidaan myös tarkastella Reganin (1997) tavoin jakamalla ne hallinnollisiin ja poliittisiin tavoitteisiin. Jotkut desentralisaation tavoitteet voivat olla selvästi julkituotuja, eksplisiittisiä kun taas toiset voivat olla implisiittisiä, epäsuorasti ilmaistuja. Julkilausutut tavoitteet koskevat sekä hallinnollisia että poliittisia tavoitteita. Desentralisaatiolla pyritään nostamaan julkista osallistumista paikallishallinnon elimissä. Tämän tavoitteen on nähty saavan kehittämissuunnitelmat suuntautumaan responsiivisemmiksi paikallisille olosuhteille. Paikallishallinnon yksiköt ymmärtävät paikallisia olosuhteita ja tuottavat siten asianmukaisempia suunnitelmia kuin kaukana paikallistasosta oleva monoliittinen hallinto. Osallistuminen mobilisoi paikallisia resursseja autonomisemmiksi paikallishallinnon pyrkimyksiksi, jotka tulevat todennäköisemmin kestämaan väestön keskuudessa sitten, kun lahjoittajien tai valtion tuki loppuu. Lisäksi paikallinen osallistuminen turvaa paikallisen hyväksynnän ja yhteistyön kansallisten suunnitelmien toteuttamisessa. (Regan 1997, 280.)

Desentralisaation poliittiset tavoitteet voidaan Reganin (1997) mukaan luokitella neljään pääryhmään. Nämä ovat ihmisoikeuksien edistäminen ja turvaaminen, hallinnon responsiivisuuden ja byrokratian poliittisen kontrollin lisääminen, tasa-arvoisen kehityksen edistäminen sekä neljänneksi kansallisen yhtenäisyyden edistäminen. Desentralisaatio voidaan myös nähdä keinona saavuttaa monia muita, usein julki-ilmaisemattomia joko keskushallinnon tai merkittävien poliittisten voimien tavoitteita kontrolloida valtiota. Keskushallinto saattaa desentralisaatiolla hajauttaa budjettivajetta. Julkilausumattomia tavoitteita voivat olla valtion tai eliittiryhmien pyrkimykset ylläpitää kontrollivaltaa. Desentralisaatio-ohjelmien tavoitteena saattaa olla myös löytää uusia keinoja hyödyntää maaseudun väestöä kapitalistisen järjestelmän kehittämiseksi. (Regan 1997, 281, 284, 285.)

Ongelmana on Westergaardin (1993) mukaan se, että desentralisaatiota ajetaan usein läpi normatiivisten, ohjeellisten esitysten perusteella ja poliittisia tavoitteita ei tuoda selvästi julki. Desentralisaation tavoitteet ovat poliittisia päämääriä ja ne on sijoitettava laajempaan poliittiseen ja taloudelliseen kontekstiin. Keskittämistä kuten hajauttamistakin voidaan käyttää moniin eri tarkoituksiin ja eri toimijat erilaisissa asemissaan näkevät ja kokevat desentralisaation eri tavoin. (Westergaard 1993, 12.)

Smith (1985) on myös listannut demokraattiselle desentralisaatiolle langetettuja odotuksia. Desentralisaatio nähdään paikallisten tarpeiden kohtaamisessa tehokkaampana kuin keskusjohtoinen suunnittelu. Toiseksi desentralisaatio on ollut tarkoituksenmukainen varsinkin köyhien tarpeiden kohtaamisessa. Desentralisaatiota tarvitaan mahdollistamaan varsinkin maaseudun köyhän väestön osallistuminen politiikkaan, jolloin heidän poliittinen ja taloudellinen asemansa voisi vahvistua. Desentralisaation on sanottu myös helpottavan pääsyä hallinnollisiin elimiin ja pehmentävän ihmisten vastustusta sosiaalisia muutoksia kohtaan, joita kehitys tuo tullessaan. Desentralisaatiolla voidaan mobilisoida tukea kehitykselle.

Desentralisaatio tarjoaa nopeamman ja joustavamman päätöksenteon vähentämällä keskushallinnon kontrollia ja ohjausta. Lisäksi on yleisesti koettu, että paikallinen demokratia on välttämätön kansalliselle yhtenäisyydelle. Demokraattista desentralisaatiota on tuettu, koska paikallishallintoon osallistumisella on opetuksellinen vaikutus. Osallistuminen edistää kansalaisten tietoisuutta ja poliittista kypsyyttä. (Smith 1985, 186-188.)

4.5. Desentralisaatiotavoitteet Ugandassa

Desentralisaatiolla tähdätään paikallisväestön valtuuttamiseen parantamalla ja edistämällä demokratisointia, osallistumista, vastuullisuutta, tehokkuutta ja suorituskykyä Ugandassa. Seuraavassa tarkastellaan Nsibambin (1998) ja Kabwegyeren (2000) näkemystä siitä, mihin Ugandan desentralisaatioprosessi on suunniteltu tähtäämään.

Desentralisaatiolla pyritään:

- siirtämään todellinen valta paikallishallinnolle ja siten pienentämään syrjäisten ja aliresursseilla toimivien keskushallinnon virkamiesten työtaakkaa,
- saattamaan paikallinen palvelutuotanto kontrollin alaisuuteen, jotta tehokkuus ja vastuullisuus paranisivat sekä edistämään ihmisten paikallishallinnon ohjelmien ja hankkeiden omaksumista,
- vapauttamaan paikallishallinto keskushallinnon pakotteista sallimalla paikallishallinnon kehittää organisaatorakenteitaan paikallisten olosuhteiden mukaisesti,
- parantamaan finanssivastuullisuutta ja järkevää resurssien käyttöä luomalla selvä linkki verojen maksun ja palvelujen rahoittamisen välille sekä
- parantamaan paikallisneuvostojen kykyä suunnitella, rahoittaa ja hoitaa palvelutuotanto. (Nsibambi 1998, 2 & Kabwegyere 2000, 141.)

Desentralisaatio on Langsethin (1996) mukaan suunniteltu lisäämään demokraattisten paikallishallinnon elinten valtaa Ugandassa. Sen on tarkoitus voimallisesti vaikuttaa kansalaisyhteiskunnan toimintaan tulevaisuudessa. Paikallishallinnon julkisia palveluja on tarkoitus parantaa, saattaa ne lähemmäksi todellisia palvelujen käyttäjiä ja lisätä toiminnan läpinäkyvyyttä. (Langseth 1996, 11.)

Ugandan desentralisaatiota on perusteltu myös taloudellisen kasvun kiihdyttäjänä Villadsenin (1997, 319) mukaan siten, että:

- a) taloudellista kasvua tulee kiihdyttää ja sen tuomat hyödyt tulee jakaa aiemmin taloudellisesta kasvusta hyötymättömille ja
- b) saatavilla olevia resursseja on käytettävä hyväksi tavalla, joka monikertaistaa niiden suotuisat vaikutukset, jolloin ihmisten hyvinvoinnista ja vauraudesta voidaan paremmin huolehtia.

Presidentti Museveni ja paikallishallinnon ministeri Jaber Bidandi ovat painottaneet vallan siirtämistä kansalle demokratisoinnin edistämiseksi, resurssien tasa-arvoisen jakamisen edistämistä eri alueiden välillä, julkisen sektorin suorituskyvyn parantamista vähemmän keskitetyn päätöksenteon ja paikallisen poliittisen kontrollin

avulla sekä julkisten varojen hoidon läpinäkyvyyden ja vastuullisuuden lisäämistä (Regan 1997, 285, 286). Ugandan desentralisaatio-ohjelman tavoitteena on rakentaa demokraattisempaa hallintoa, joka on vastuullinen ja responsiivinen kansaa kohtaan. Vastuullisuudella Hyden (1992) viittaa tehokkuuteen, jolla hallitut voivat käyttää vaikutusvaltaa hallitsijoitaan kohtaan. Vastuullisuuden indikaattorit pitävät sisällään monia muotoja, joilla valitut ja nimitetyt viranhaltijat voidaan pitää vastuullisina päätöksistään ja teoistaan. (Hyden 1992, 14.)

Hallinnon hajauttamisella pyritään edistämään paikallistason toimintakykyä. Paikallistaso pystyy itse päättämään palvelujen tuottamisen tavoista, joka kasvattaa Langsethin (1996) mukaan paikallista "omistajuutta". Desentralisaatiosta johtuvat hallinnolliset muutokset tähtäävät siihen, että päätöksenteko siirtyy lähemmäs kansaa ja kommunikaatio paikallisten johtajien ja väestön välillä parantuu. Tämä luo paikalliselle päätöksenteolle tilanteen, jossa huomioidaan paikalliset olosuhteet ja mahdollisuudet. (Langseth 1996, 14, 15.)

NRM voidaan lisäksi nähdä luomassa uusia, vahvoja vallan keskuksia, jotka kuuluvat kansalle ja joilla on laajat valtuudet ja resurssivarat. Keskusten tarkoituksena on toimia esteenä mahdollisille keskushallinnon ja valtiohallinnon "kaappajaryhmille". Julkilausumattomana asiana Regan (1998) näkee sen tosiasian, että NRM pääsi sotilastoimin valtaan ja presidenttiä sekä useita kansallisissa lainsäädäntö- ja toimeenpanoelimissä toimivia virkamiehiä ei ole koskaan vaaleilla valittu tehtäviinsä. Vahva kansallinen hallitus tukee valittuja paikallisneuvostoja. Vuoden 1993 paikallishallinnon laki tanakoittaa myös hallituksen legitimitettä. Monet kriittiset ilmaisut desentralisaatiopolitiikkaa kohtaan ovat osoittaneet varsinkin sen, että paikallisinstituutioiden eliittiryhmät saattavat kääntää desentralisaatiosta aiheutuneet muutokset omaksi edukseen. (Regan 1997, 286.)

Vaikka desentralisaatio esitetään usein ylhäältä alaspäin tapahtuvana prosessina, on Ugandassa harvinaisen vahva poliittinen tuki devoluution takana. Desentralisaation laajan tavoitteiston saavuttaminen on suuresti riippuvainen keskushallinnon poliittisesta sitoutumisesta. Vuoden 1993 paikallishallinnon lain määräykset tarjoavat Reganin (1998) mukaan paljon enemmän resursseja ja valtaa paikallishallinnon yksiköille kuin normaalisti sekä kehittyneissä että kehitysmaissa tapahtuu. Toisaalta kuitenkin päätökset ja lain määräykset ovat usein moukaroitu paljolti ilman paikallista panosta. (Regan 1998, 164.)

5. DESENTRALISAATION HALLINTORAKENTEET

Kun laaditaan desentralisaatio-ohjelmia, monia eri toimijatahoja nousee esiin. Toimijoita ovat kansallinen hallitus, erilaiset kansallis- ja paikallistason virkamiehet, paikallisyhteisöjen intressiryhmät, eliittiryhmien edustajat ja perinteiset johtajat, kansalaiset sekä paikalliset kaupalliset intressiryhmät. Myös sekä kansallisilla että ulkomaisilla sijoittajilla ja NGO:illa on merkittävä rooli desentralisointiprosesseissa.

Paikallishallinnon yksiköiden valta on peräisin kolmentyyppisistä keskushallinnon dokumenteista: perustuslaista, hallinnollisista määräyksistä ja säädöksistä (Humes & Martin, 1969, 182). Lain määrämä viitekehys ja edellä mainittujen toimijoiden välisten vuorovaikutussuhteiden luonne määrää desentralisaatioprosessin poliittisia ja

hallinnollisia suhteita.

5.1. Paikallisneuvostot

Paikallisneuvostot luotiin toimimaan mekanismeina demokraattisen ruohonjuuritason osallistumisen mobilisoinnissa ja kehityksen prosesseissa. Paikallishallinnon laki vuodelta 1993 ja vuoden 1995 perustuslaki antoivat valtaa paikallisneuvostoille, varsinkin piiritasolla. Desentralisoimisen myötä piireillä on ollut valta päättää paikallishallinnon asioista, budjetista, tarjousmenettelyistä ja suunnittelusta.

NRM:n luotsaama paikallishallinnon järjestelmä kansantajuistettiin Kisakyen (1996, 42) mukaan:

- poliittisena ja vallankumouksellisena välineenä,
- administratiivisena hallinnon haarana,
- taloudellisena ja sosiaalisena instrumenttina sekä
- poliittisena mekanismina kansan osallistumisessa päätöksentekoon.

LC-rakenne on viisikerroksinen, pyramidimainen neuvostojen ja komiteoiden järjestelmä, joka ulottuu kylätasolta piiritasolle. Alimman tason, kylätason paikallisneuvostoon (LC I) kuuluvat Kisakyen (1996) mukaan kaikki kahdeksantoista vuotta täyttäneet kylän asukkaat. Kylä on hallinnon alin taso, joka käsittää maaseudulla 25-30 maataloa. Kaupunkialueilla on ylimääräinen taso, viisitoista kotitaloutta sisältävä solu. (Kisakye 1996, 42, 43.) Kylätason neuvostojen jäsenet ovat Tidemanin (1994, 34) mukaan lähes yksinomaan maanviljelijöitä, kun korkeammilla neuvostojen tasoilla jäsenet ovat enimmäkseen paremmin koulutettuja, varakkaita maanviljelijöitä, opettajia ja liikemiehiä.

Kyläläiset valitsevat Norgaardin (1989) mukaan yhdeksän jäsentä vuodeksi kerrallaan toimeenpanokomiteaan. Nämä yhdeksän jäsentä ovat puheenjohtaja, varapuheenjohtaja, sihteerit yleisten asioiden ja raha-asioiden hoitoon, nuorisosihteerin, naisasiainsihteerin, puolustusasioiden sihteerin sekä koulutuksesta, mobilisoinnista ja tiedonvälityksestä vastaava sihteerin. (Norgaard 1989, 60.) Tämä toimeenpanokomiteajärjestelmärakenne on heijastunut kaikille LC-järjestelmän tasoille. Lailla on turvattu neuvostojen valta valita toimeenpaneva komitea jokaisella hallinnon tasolla.

Seuraava hallinnon taso on pitäjä. Kaikki kylän paikalliskomitean jäsenet muodostavat Kisakyen (1996) mukaan pitäjäneuvoston (LC II). Neuvosto valitsee yhdeksän jäsentä kylän toimeenpanokomiteaan. Kaikki LC II komitean jäsenet muodostavat automaattisesti LC III neuvoston ja sen toimeenpanokomitea muodostuu samalla, edellä kuvatulla tavalla. LC III komiteat myös automaattisesti valitsevat LC IV neuvoston, joka puolestaan valitsee toimeenpanokomiteansa. (Kisakye 1996, 43.) LC III:n suurin ongelma on teknisen henkilöstön puute. Se altistaakin neuvoston taloudellisille menetyksille. Ammattitaitoisten työntekijöiden saaminen LC III-tasolle on tärkeää, koska tämä hallinnon taso käsittelee julkisia varoja sekä sen tehtävänä on suunnitella ja täytäntöönpanna kehittämissuunnitelmat (Tukahebwa 1998, 22).

Piiritason paikallisneuvosto LC V (district council) on piirin ylin poliittinen elin ja sen toimeenpanokomitea muodostuu myös samalla edellä kuvatulla tavalla. On kuitenkin huomautettava, että LC IV komiteat eivät muodosta osaa piirineuvostosta. Jokainen

LC III ja kaupunkien paikallisneuvosto valitsee Reganin (1998, 164) mukaan kaksi edustajaa piirineuvostoon (LC V) ja lisäksi jokainen LC IV ja sub-county-tason neuvosto valitsee sinne naisedustajan. On huomioitava, että LC III-tason neuvostot, (Suomen vastaavat kunnanvaltuustot) ja piiritason neuvostot ovat paikallishallituksia. LC IV-neuvostot, (maakuntatasoiset) LC II-tason ja LC I-tason neuvostot ovat hallinnollisia yksiköitä.

Alimmat paikallisneuvostot voivat ratkaista omaisuuskiistoja ja turvallisuuskysymyksiä sekä vaikuttaa rekrytointiin. Neuvostot voivat myös päättää muista paikallisista asioista, keskustella maan yleisistä poliittisista olosuhteista ja antaa hallitukselle esityksiä (Norgaard 1989, 60). Neuvostojen tehtäviksi lukeutuu myös paikallisten ongelmien nimeäminen ja ratkaiseminen, kehittämissuunnitelmien muotoilu ja arviointi, vuosittaisten laskelmien ja arvioiden hyväksyttäminen piiritasolla sekä säädöksiä muodostaminen (Kisakye 1996, 44, 45). Paikalliskomiteoiden ketju kylätasolta piiritasolle avaa uuden yhteyskanavan ihmisten ja hallinnon välille.

Paikallisneuvostoista on tullut desentralisoidun demokraattisen hallinnon peruspilareita. Lakisäädös paikallisneuvostoista on luonut paikallishallinnon viitekehyksen, jossa päätöksentekovalta on desentralisoitu paikalliselle väestölle pyrkimyksenä rakentaa yhteiskunta populaarin demokratian, lähidemokratian peruseriaatteen mukaisesti. Tämä poliittinen ympäristö on luonut perustan desentralisaatioprosessille. Se on siirtänyt vallan tasapainoa Kisakyen (1996, 45, 46) mukaan olennaisesti alhaalta ylöspäin kulkeväksi päätösten ja suunnitelmien virraksi. LC-järjestelmän toimintaa rajoittaa ihmisten tietoisuuden, osallistumistaitojen ja historian tuntemuksen puute. Poliittisia ja yhteiskunnallisia muutoksia on kuitenkin toteutunut paikallisneuvostojärjestelmän luomisen myötä.

5.2. Piirineuvostot

Neuvosto tai valtuusto on Humesin ja Martinin (1969) mukaan periaatteessa yleisin paikallishallinnon yksikön edustuksellinen elin. Pääasiallisesti neuvoston kautta kansa saa äänensä kuuluviin hallinnon asioissa. Neuvoston koko vaikuttaa sen edustukselliseen luonteeseen, tehokkuuteen ja sen harkintavallan luonteeseen. Kohtuullisen kokoisen neuvoston pääperuste on se, että neuvostossa on riittävästi yhteisön tai yhteisöjen erilaisten intressien ja tarpeiden edustajia. (Humes & Martin 1969, 81, 93.)

Ugandassa piirineuvosto on Tukahebwan (1998) mukaan ylin poliittinen elin piirissä. Sitä johtaa piirikunnan puheenjohtaja, joka on piirin poliittinen pää. Piirineuvosto on paikallishallinnon lakiasäättävä elin, kun taas piirin toimeenpanokomitea ja paikallinen julkinen palvelujärjestelmä muodostavat paikallishallinnon toimeenpanevat elimet. Virkamiehiä johtaa hallintopäällikkö (CAO Chief Administrative Officer), joka on vastuussa piirineuvostoille. (Tukahebva 1998, 15.) CAO on vastuussa virkamiesten valvonnasta ja kontrollista sekä hän valvoo ja koordinoi virkamiesten toimintoja piireissä (Kabwegyere 2000, 143).

Piirineuvostojen tehtäväksi luetaan Ugandan vuoden 1995 perustuslain, artiklan 189 mukaan ne tehtävät, jotka eivät ole asialistan numero kuuden mukaisesti määriteltyjä

valtion hoidettaviksi. Yksinomaisia neuvostojen tehtäviä ovat siten mm. ohjesääntöjen laatiminen, vuosittaisen budjetin ja laskelmien hyväksyminen sekä lainannostot että neuvoston omaisuuden kiinnitykset (Constitution of the Republic of Uganda, 125.) Piirit ovat Kabwegyeren (2000) mukaan vastuussa alkeisopetuksesta, maaseudun elinkeinoista, teknisen alan kouluista ja terveyspalveluista sekä paikallisista poliisivoimista. Piirit huolehtivat myös vankiloista ja niistä teistä, jotka eivät kuulu valtion hoidon alaisuuteen. Piirit itse määräävät palvelumaksuista ja toimiluvista. Piirineuvostoilla on oikeus kerätä veroja ja palkkioita. (Kabwegyere 2000, 143.)

Piirineuvostoilla on laissa säädetty suunnitteluvallta. Piirit laativat Tukahebwan (1998) mukaan omat kehityssuunnitelmansa, joissa huomioidaan kansalliset suunnittelutavoitteet ja tärkeysjärjestykset. Suunnitteluprosessiin osallistuvat tärkeimmät tahot ovat piirin tekninen suunnittelukomitea ja piirineuvosto. Komitean tarkoituksena on huomioida sektorikohtaiset suunnitelmat ja yhdistää ne yksityiskohtaisesti kehitettyihin, taloutta ja sosiaalipoliittisia asioita koskeviin kehittämissuunnitelmiin. Sen jälkeen suunnitelmat alistetaan piirineuvostojen hyväksyttäväksi. Suunnitteluvaiheessa mukana ovat sekä byrokraatit että valtuutetut. Suunnitteluprosessi valtuuttaa paikalliset poliitikot "todellisiksi" politiikan tekijöiksi. Ongelmia suunnitteluprosessissa aiheuttavat luotettavan tiedon, riittävän henkilöstön sekä resurssien puute. Toimintasuuntautunutta suunnittelua, jolla on realistiset tavoitteet ja mitattavissa olevat tuotokset, tarvitaan kipeästi. (Tukahebwa 1998, 23, 24.) Helmsing (1999, 7) katsoo, että Ugandassa suunnittelualoitteet ja -toiminnot ovat paljolti riippuvaisia lahjoittajien rahoittamien projektien saatavuudesta.

Komiteat on Humesin ja Martinin (1969, 99) mukaan pääasiallisesti perustettu siksi, että neuvostot voivat keventää työtaakkaansa jakamalla tehtäviä komiteoille. Piirineuvostot johtavat Tukahebwan (1998, 15) mukaan toimiaan seuraavien neuvostokomiteoiden kautta:

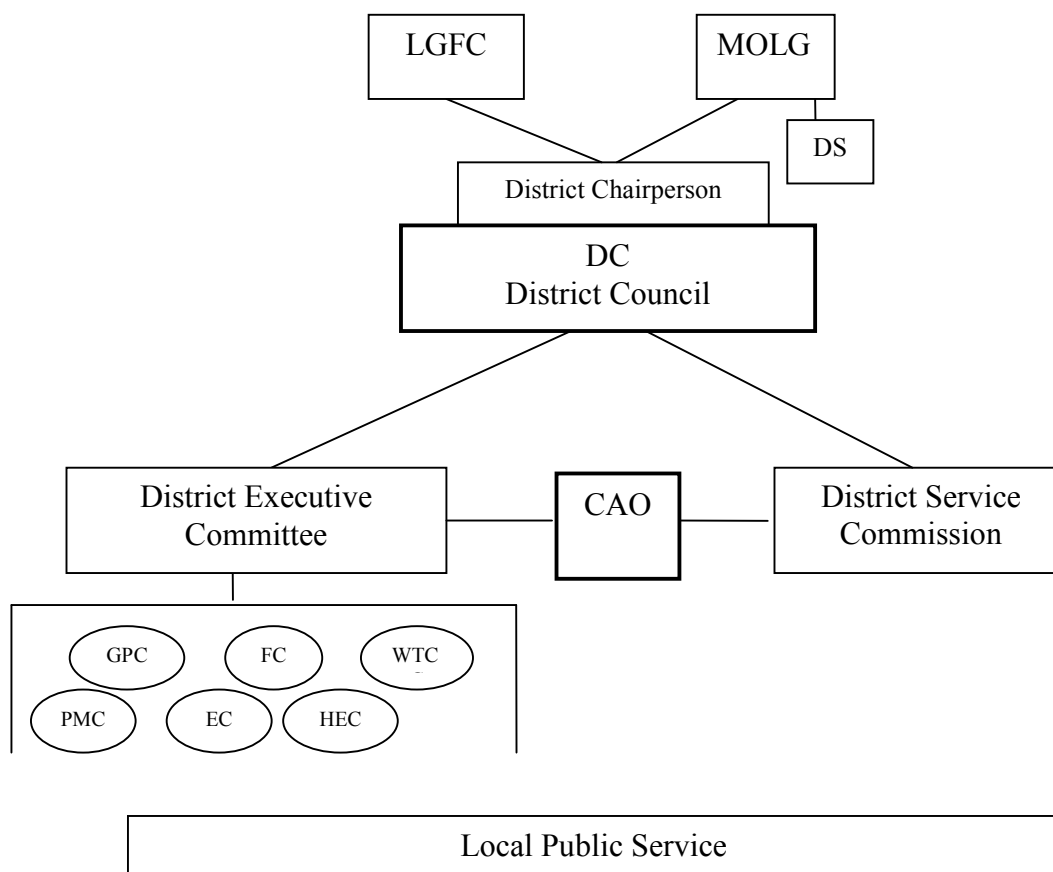
- Production and Marketing Committee (tuotanto- ja markkinointikomitea),
- Health and Environment Committee (terveys- ja ympäristökomitea),
- Education Committee (koulutuskomitea),
- General Purposes Committee (yleisten asioiden komitea),
- Finance Committee (finanssikomitea) ja
- Works and Transport Committee (työ- ja liikennekomitea).

Piirineuvostot voivat tarpeen mukaan perustaa lisää komiteoita helpottamaan toimintojaan. Sektorikomiteoiden rooli on suunnitella, johtaa ja valvoa sekä syventää toimintojen ja menettelytapojen suorittamista. Niillä ei ole valtuuksia päättää menettelytavoista neuvostojen puolesta. Komiteoiden päätökset ovat neuvostojen hyväksyttävissä tai hylättävissä. Sektorikomiteoiden tulisi kokoontua vähintään kerran kuussa ja koko neuvoston kolme kertaa vuodessa. Tämä ei ole kuitenkaan toteutunut rahoituksen vähyyden johdosta. Näin paikallistason hallinnon rakenteet eivät kaikilta osin toimi kuten laissa on määrätty.

Sisäiset tarkastusosastot ovat myös ensiarvoisen tärkeitä elimiä paikallishallinnon tehokkaalle toiminnalle piiritasolla. Niiden tehtävänä on ennen kaikkea taata julkisten varojen asianmukainen käyttö. Tilintarkastuksien suorittaminen ja LC III-tason neuvostojen opastaminen tilintarkastuksessa ovat niiden tehtäviä. Sisäiset tarkastusosastot ovat kuitenkin Tukahebwan (1998) mukaan hyvin heikkoja resurssien

vähyyden ja koulutetun henkilöstön puutteen johdosta eivätkä ne siten pysty kunnolla hoitamaan tarkastustehtäviään. Myös kyseisissä elimissä toimivien virkamiesten petolliset ja korruptoituneet toimet ovat hyvin yleisiä. (Tukahebwa 1998, 18.)

Paikallishallinnon tarjouslautakunta (LGTB Local Government Tender Board) on myös hyvin tärkeä paikallisneuvostojen toiminnalle piirissä. Tämä elin löytyy joka piiristä. LGTB:n rooli on Tukahebwan (1998, 18, 19) mukaan valita paikallishallinnon hyödykkeiden ja palvelujen tuottajat paikallishallinnon finanssisääntöjen mukaisesti. Kuitenkin lukemattomia väärinkäytöstapauksia on tullut esiin tarjousmenettelytavoissa. Seuraavassa kuviossa kaksi on esitetty piiritason organisaatiokaavio.



| | |
|------|-------------------------------------|
| CAO | Chief Administrative Officer |
| DC | District Council |
| DISC | District Service Commission |
| DS | Decentralisation Sectariat |
| EC | Education Committee |
| FC | Finance Committee |
| GPC | General Purposes Committee |
| HEC | Health and Environmental Committee |
| LGFC | Local Government Finance Commission |
| MOLG | Ministry of Local Government |
| PMC | Production and Marketing Committee |
| WTC | Works and Transport Committee |

Kuvio 2. Piirihallintotason organisaatiokaavio

Desentralisaation alusta lähtien ja vuoden 1993 paikallishallinnon lain mukaisesti

piirikunnan puheenjohtajat ovat nauttineet vallasta, arvostuksesta ja etuoikeuksista ja ovat olleet piirikunnan poliittisia johtajia. (Makara 1998, 37). Ugandan vuodelta 1995 olevan perustuslain artikla 183 määrittelee puhemiehen tehtävät seuraavasti:

Piirin puhemies:

- on piirin poliittinen pää ja äänioikeutetut valitsevat hänet salaisella lippuäänestyksellä tehtävänsä,
- valvoo piirin yleistä hallintoa ja
- koordinoi ja valvoo paikallishallinnon elimiä ja keskushallintoa sekä niiden välisiä hallintotoimia (Constitution of the Republic of Uganda 1995, 121, 122).

5.3. Keskushallinnon edustajat

Kun NRM astui valtaan, se nimitti piirien erityishallintopäälliköt (SDA Special District Administrator) virkaansa. Tätä tahoa on Makaran (1998) mukaan kutsuttu siitä lähtien eri nimillä: piirien hallintopäälliköt (DA District Administrators), keskushallinnon edustajat (CGR Central Government Representatives) ja hallituksen piiriasiamiehet (RDC Resident District Commissioners) heijastaen viran muuttuvaa roolia. Piirien erityishallintopäälliköt (SDA:t) heijastivat aikanaan vallankumoksellista NRM:n henkeä ja olivatkin hyvin suosittuja alueilla, missä NRM nautti vankasta kannatuksesta. Toisaalta siellä missä Kansallista Vastarintaliikettä kohtaan oltiin vihamielisiä, myös piirien erityishallintopäälliköt olivat paikallisen väestön vihaamia. SDA:t saattoivat tällaisilla alueilla käyttää etuoikeutettua asemaansa kukistaakseen kovapäisimmät NRM:n vastustajat. SDA:n tehtävänä oli turvata, että NRM:n poliittiset päätoimijat hoitivat hyvin mobilisaation poliittisen työn. SDA toimi keskushallinnon intressien edustajana paikallistasolla. Paikallisneuvostot raportoidessaan paikallis-päälliköiden vallan väärinkäytöksistä SDA:lle toimivat näin vain SDA:n paikallisina agentteina. Koska NRM:n luomia piirineuvostoja ei valittu ennen vuotta 1989 vaaleilla tehtävänsä, SDA:t olivat hyvin vaikutusvaltaisia ja yksinomaan vastuussa kaikista piirin asioista symbolisoiden valtiota. (Makara 1998, 37.)

Keskushallinnon edustajat, nykyiseltä nimeltään Central Government Representatives (CGR) edustavat piiritasolla presidenttiä. Presidentin kanslia nimittää Villadsenin (1998) mukaan keskushallinnon edustajat, jotka ovat vastuussa presidentille. Keskushallinnon edustajilla on erilaisia valvontatehtäviä piireissä ja he ovat vastuussa kansallisen politiikan toimeenpanosta ja keskushallinnon palveluiden koordinoinnista alueillaan. Entisillä DA:n edustajilla, nykyisillä CGR:lla oli aikaisemmin paljon enemmän valtaa. (Villadsen 1998, 329.)

Piirit ovat linkitetty keskushallintoon kahden merkittävän elimen: paikallishallinnon ministeriön (MOLG Ministry of Local Government) ja paikallishallinnon finanssikomission (LGFC Local Government Finance Commission) kautta. Vuoden 1993 paikallishallinnon lailla perustetun paikallishallinnon rahoituskomission, LGFC:n tehtävänä on suurelta osin toimia presidentin neuvoa-antavana elimenä. Sen tehtäviin kuuluu Tukahebwan (1998) mukaan neuvoa presidenttiä asioissa, jotka koskevat mm. keskus- ja paikallishallinnon välistä tulonjakoa, verotusta ja määrärahoja. Desentralisaatiota helpottamaan ja edistämään luotiin myös paikallishallinnon ministeriön alainen desentralisaatiokanslia (DS Decentralisation

Secretariat) auttamaan neuvostoja mm. virkamiesten kouluttamisessa ja toimintojen täytäntöönpanossa. DS:t eivät puutu kuitenkaan neuvostojen toimintaan vaan ainoastaan neuvovat niitä ja raportoivat toiminnasta omalle ministeriölleen. (Tukahebwa 1998, 16.) Desentralisaatiokanslia on Villadsenin (1996, 63) mukaan jaettu eri jaostoihin, joiden tehtävänä on huolehtia koulutuksesta, julkaisujen tuottamisesta ja suorituskyvyn parantamisesta, institutionaalista ja henkilöstöön liittyvistä asioista, paikallishallinnon rahoitusasioista sekä piirisuunnittelusta. Desentralisointiprosessia johtaneen desentralisaatiokanslian lisäksi Ministeriöiden sisäinen desentralisaatiokomitea, Interministerial Committee on Decentralisation on myös vastuussa desentralisaatio-ohjelman koordinoimisesta muiden reformien kanssa.

5.4. Paikallishallinnon sisäiset ja keskus- ja paikallishallinnon viranomaisten väliset suhteet

Vuoden 1997 paikallishallinnon lain nojalla paikallishallinnon neuvostot voivat opastaa alempia neuvostoja toimivaltansa alueella. Ylemmät paikallishallinnon neuvostot myös sovittelevat alempien neuvostojen riitoja. Jokainen taso kuitenkin nauttii autonomisesta asemastaan toiminnoissaan.

Piiri- ja kaupunkineuvostot voivat jakaa toimintoja ja palveluja alemmille neuvostoille. Sen on tapahduttava siten, että molemmat osapuolet ovat samaa mieltä toimintojen ja vallan siirtämisestä. Toiseksi tarvittavat resurssit siirrettävien toimintojen hoitamiseen on turvattava ja kolmanneksi väestöä on informoitava muutoksista toiminnoissa ja palveluissa.

Keskushallinto on vuoden 1995 perustuslain mukaan vastuussa turvallisuusasioista, verotuksesta, ulkomaansuhteista ja ulkomaankaupasta. Lisäksi valtiovallan tehtäväpiiriin kuuluu liikenne, tiedonvälitys, koulutus, terveys, energia, tutkimus ja maatalous. Keskushallinnon päätehtävänä on kansallisen politiikan johtaminen ja suuntaviivojen asettaminen. (Constitution of the Republic of Uganda, 194, 195.)

Keskushallinnon ministeriöiden velvollisuus paikallistasolla on tutkia, tarkkailla ja tarjota teknistä apua sekä tukea koulutusta ja valvontaa, jotta kansallisen politiikan toimeenpano tulee turvatuksi ja kansalliset standardit täyttyvät. Desentralisaatiossa keskushallinnon perinteiset, byrokraattiset, paikallishallintoon vaikuttamiseen tähtäävät kontrollin ja ohjannan välineet on korvattu uusilla "pehmeämmillä" menetelmillä. Valtion hallinnan ja kontrollin välineitä Ugandassa ovat kannustimet ja takaisinmaksut, suunnittelu, informaation tuottaminen ja kampanjat, neuvottelut, lainsäädännön yleiset viitekehykset ja erityislainsäädäntö, kontrollointi sekä finanssipolitiikka. (Villadsen 1997, 322).

Keskushallinnon virkamiehet eivät tarkkaan tiedä, mitä valtaa heillä on paikallisneuvostoihin nähden. Tämä saattaa Makaran (1998) mukaan merkitä sitä, että paikallisviranomaiset ovat saavuttaneet käskyvallan omista asioistaan. Paikallisviranomaiset käyttävät helposti väärin valtaansa, joten myös heidän kontrolloimisensa on varmistettava. Keskus- ja paikallishallinnon viranomaisten tulee lukea ja sisäistää perustuslaki sekä vuoden 1997 paikallishallinnon laki, joissa selvästi eritellään eri tahojen vastualueet. (Makara 1998, 43.)

Eräs desentralisoidun hallintojärjestelmän tärkeä piirre on se, että hierarkkiset hallinnolliset järjestelmät ovat vaihdettu järjestelmiin, joissa alemmat tasot voivat harjoittaa Villadsenin (1997) mukaan toimintavapauttaan kapeammilla tai laajemilla politiikan alueilla. Alemman tason virkamiehet eivät ole entisten ministeriöidensä kommenneltavissa. Paikallishallinnon järjestelmät itsenäisine piiripalvelukomiteoineen ovat politisoitu, koska ne voivat nyt päättää paikallisista prioriteeteista ja antaa niiden myös näkyä paikallisessa budjetissa. (Villadsen 1997, 321.)

Aluetasolla paikallishallinnon toimintavapaus voi Smithin (1985, 95) mukaan varsinkin kehitysmaissa vahvistua, jos fyysinen etäisyys vähentää keskushallinnon valvonnan tehokkuutta ja määrää. Teknisen taidon ja asiantuntijuuden puuttuminen sekä informaation puute voivat kuitenkin heikentää paikallishallinnon formaalisti delegoitua valtaa. Eri hallinnon tasojen välillä olevat erimielisyydet voivat johtua osanottajien lukumäärästä, yhteistyökyvyn puuttumisesta, poliittisesta kontekstista ja itse erimielisyyden aiheesta. (Smith 1985, 95, 96.)

5.5. Vapaaehtoissektori: kansainväliset ja syntyperäiset NGO:t sekä yhteistoiminnalliset järjestöt

Yksityisillä vapaaehtoisliikkeillä, yhteistyökumppaneilla, NGO:illa ja yhteisöihin perustuvilla organisaatioilla on kasvava rooli talouden sektorilla sekä sosiaalisessa että poliittisessa elämässä. Siksi tässä yhteydessä käydään hieman laajemmin läpi kyseistä sektoria. Julkisen sektorin epäonnistuminen ja yksityisen sektorin tahmea responsiivisuus, vastaanottavuus ovat yhdessä johtaneet Koehnin ja Ojon (1997) mukaan lahjoittajien huomion vapaaehtoiseen ja kollektiiviseen toimintaan perustuvaan sektoriin. Lahjoittajaorganisaatiot yrittävät elvyttää kansalaisjärjestöjä ja edistää vapaaehtoissektorin toimintakykyä. Lahjoittajat nykyään suosivat enemmän NGO:ita vaihtoehtoisina kanavina kehittämisspalveluiden tuottamisessa kuin "kyvyttömiä" valtioita ja niiden elimiä. (Koehn & Ojo 1997, 110.) Monet paikalliset ryhmät ja yhdistykset eivät toiminnassaan enää rajoitu pelkästään sosiaalisiin ja kulttuurisiin aktiviteetteihin vaan tarjoavat monenlaisia palveluja lahjoitusten ja vapaaehtoistyöntekijöiden kautta. Varsinkin siirtomaa-aikakautena ja nykypäivänäkin kirkot ovat myös mukana kehittämässä koulutus- ja terveystalv palveluja.

Monet analyttikot ovat listanneet ja käyneet keskustelua NGO:iden ominaisuuksista ja piirteistä, jotka ovat merkittäviä kehittämisen hallinnoimisessa. Listalta löytyviä merkittäviä NGO:iden piirteitä ovat Koehnin ja Ojon (1997) mukaan köyhien tavoittaminen, yleinen osallistuminen, joustavuus ja innovatiivisuus, henkilöstön sitoutuminen sekä pienuus ja yksinkertaisuus. Muita piirteitä ovat tehokkuus ja kyky luoda sektorin sisäisiä suhteita muihin vapaaehtoisyhdistyksiin projektitasolla ja kyky saada aikaan yhdistyneitä sateenvarjo-organisaatioita. Ennen kaikkea NGO:t pystyvät mobilisoimaan yhteisöjä vastaanottamaan ja käyttämään valtion tarjoamia teknisiä palveluita. (Koehn & Ojo 1997, 113.)

NGO:t ovat Dicklichin (1998) mukaan usein työ-intensiivisiä, ei-hierarkkisia päätöksenteko-organisaatioita, joissa paino on yhteisön osallistumisessa. Ne ovat myös joustavia ja sopeutuvat toimintaympäristöönsä. Onkin esitetty, että NGO:t

voisivat toimia itsenäisinä hallinnon keskittyminä, jotka pystyvät kontrolloimaan keskus- ja paikallishallintohenkilöstön väärinkäytöksiä ja siten vaatimaan hallitukselta suurempaa vastuullisuutta. NGO:t voivat osaltaan pluralisoida institutionaalista ympäristöä ja saada kansan vaatimukset kuuluviin sekä edistää kansankulttuuria. (Dicklich 1998, 145, 146.)

Lahjoittajien rooli desentralisaatioprosessissa tulisi Nielsenin (1996, 132) mukaan olla prosessorientoitunutta, edistää vaiheittaista velvollisuuksien, vallan ja toimintojen siirtoa keskushallinnolta paikallistasolle kuten myös lahjoittajilta paikallisille avunsaajille. Lahjoittajien tehokas tuki saattaa kuitenkin heikentää muiden desentralisaatioprosessin toimijoiden legitimitettä. Lahjoittajatahoilla on De Jongin, Loquain ja Soirin (1999) mukaan desentralisaatioprosessissa oltava monia ominaisuuksia, jotka sisältävät mm. taidot:

- analysoida ja järkeistää desentralisaation nopeasti muuttuvaa politiikkaa,
- kehittää pitkän aikavälin institutionaalisia kehitystrategioita paikallishallinnon avuksi,
- toimia välikätenä paikallishallinnon, ei-valtiollisten toimijoiden sekä yhteisöjen välillä,
- helpottaa eri tahojen välillä käytävää kansallista desentralisaatiokeskustelua eri toimintatavoista ja -malleista, jolloin estetään ulkomaisten hallintomallien määrääminen ja kopioituminen paikallistasolle sekä
- saattaa desentralisaation toimintatapojen riskiäottava luonne yhteen byrokraattisen vastuullisuuden vaatimuksiin ja menettelytapoihin (De Jong, Loquai & Soiri 1999, 12-14).

Apua tullaan yhä enenevässä määrin sitomaan demokratisoitumisen ja hyvän hallinnon edistämiseen. Avun sitominen hyvän hallinnon kriteereihin ei ole Hopkinsonin (1992) mielestä niiden avunsaajamaiden rankaisemista, jotka eivät hyväksy hyvän hallinnon pääperiaatteita. Avulla voidaan yksinkertaisesti yltyä parempiin tuloksiin siellä, missä hallinto on parempaa ja siten myös länsimaalaiset veronmaksajat saavat enemmän vastinetta rahoilleen. (Hopkinson 1992, 34.) Lisäksi mikään lahjoittajien pyrkimys edistää paikallistason toimintojen päätöksentekoa ja toteuttamista ei tule todella olemaan menestyksenkäs, jos avunsaajamaan keskushallinto ei Nielsenin (1996, 128) mukaan tue poliittisesti desentralisaatiopyrkimyksiä. On kuitenkin huomioitava, että lahjoittajien prioriteetit ovat harvoin samoja kuin avunsaajamaiden prioriteetit. Niin kauan kuin taloudellinen riippuvuus jatkuu, kansallisia prioriteetteja katsellaan Kabwegyeren (2000, 148) mukaan läpi sormien ja jopa vääristellään.

Kansainväliset ja syntyperäiset NGO:t ovat toimineet Ugandassa 1960-luvulta lähtien. Niiden lukumäärä ja laajuus on kasvanut Brettin (1997) mukaan vuodesta 1986 NRM:n astuttua valtaan. Monia paikallisia ryhmiä on myös ilmaantunut. Ne saavat usein ulkomaisilta NGO:ilta tukea ja tarjoavat erilaisia palveluja sekä kulttuuri- ja vapaa-ajan toimintaa. (Brett 1997, 226.) Viime vuosina syntyperäisten NGO:iden määrän räjähdysmäinen kasvu on enemmin johtunut ulkomaisten lahjoittajien kasvaneesta mielenkiinnosta Ugandaa kohtaan kuin suhtellisen poliittisen stabiiliuden syntymisestä. Kansallisen vastarintaliikkeen hallitus on ollut myötämielinen NGO:iden toiminnalle ja hakenut käsiinsä kansainvälisten NGO:iden apua. Täydellisiä tilastoja NGO:iden määrästä Ugandassa ei ole, mutta Dicklich (1998)

arvioi syntyperäisiä, rekisteröityjä NGO:ita olevan 700 ja ulkomaisia saman verran. Nämä luvut eivät sisällä satoja ellei peräti tuhansia ruohonjuuritasolla toimivia rekisteröimättömiä yhdistyksiä. (Dicklich 1998, 147.)

NGO:iden maantieteellinen levittäytyminen on Bebbingtonin (1994) mukaan hyvin epätasaista Ugandassa. Toiminta on keskittynyt maan keskiosiin, Kampalaan ja Karamojan alueelle. NGO:iden toiminta on kohdistunut koulutukseen ja opetukseen, terveydenhoitoon ja ravitsemukseen sekä maatalouden kehittämiseen ja yritysten kehittämiseen. (Bebbington 1994, 6.) NGO:iden poliittinen heikkous heijastaa sektorin kirjavaa, pirstaloitunutta ja kilpailullista luonnetta sekä koordinoinnin puutetta.

Kansallisen tason NGO:iden sääntely on tarkoitettu täydentämään paikallista sääntelyä, jolloin DA:t ja paikallishallinnon virkamiehet tarkkailevat NGO-sektorin toimia. NGO:illa on Dicklichin (1998) mukaan paikallisneuvostoja täydentävä rooli. Usein paikallishallinnon elimet pyytävät NGO:iden apua resurssien puutteen vuoksi. Paikallisneuvostot identifioivat ongelmat ja esittävät toimintatavat ja sen jälkeen NGO:t auttavat toimeenpanossa. Monet NGO:t ovat itse asiassa varsin riippuvaisia paikallishallinnon synnyttämästä joukkojen mobilisoinnista sekä paikallisten ongelmien ja resurssien identifioimisesta. Tässä suhteessa NGO:iden ja paikallishallinnon väliset suhteet eivät ole keskenään kilpailevia vaan toisiaan täydentäviä. Kuitenkin ne ovat täydentäviä vain niin kauan kun NGO:t pysyvät hallituksen hyväksymien parametrien sisällä, eivät ole poliittisia eivätkä hallitukselle vastakkaisia, ja yhtyvät kansalliseen kehityssuunnitelmaan. (Dicklich 1998, 150.) Paikallishallinnon tulee olla luonnollinen NGO:iden yhteistyökumppani, jolloin molempien osapuolten tulee täydentää toistensa työtä. Niiden on yhdessä puolustauduttava korkeampia hallintoelimiä vastaan tapauksissa, joissa paikallishallinnolta on evätty oikeuksia ja resursseja.

Yhteistoiminnalliset (co-operatives) järjestöt ovat Tenawin (1995) mukaan autonomisia yhdistyksiä, joihin ihmiset ovat vapaaehtoisesti liittyneet tyydyttääkseen taloudelliset ja sosiaaliset tarpeensa yhteisömuotoisen (osuustoiminnallisen) ja demokraattisesti kontrolloidun yrityksen kautta. Yhteistoiminnalliset järjestöt toimivat yhteistyössä paikallisesti, alueellisesti, kansallisesti sekä kansainvälisesti erilaisissa federaatioissa, liitoissa ja muissa yhteistoiminnan muodoissa täyttääkseen mahdollisimman tehokkaasti jäsentensä tarpeet. The Uganda Co-operative Alliance Ltd (UCA) sittemmin The Uganda Central Co-operative Union perustettiin vuonna 1961 kärkijärjestöksi kaikille maan yhteistoiminnallisille järjestöille. (Tenaw 1995, 14, 42.) Järjestöt ovat kärsineet vakavista vaikeuksista, jotka liittyvät huonoon hallintointiin, resurssien puutteeseen ja velkaisuuteen (Laker-Ojok 1997, 48). Yhteistoiminnalliset järjestöt ovat selviytyneet pitkälti lahjoittajien turvin, mutta ne joutuvat nyt kilpailemaan avoimilla markkinoilla ja monet tulevatkin tulevaisuudessa häviämään (Brett 1997, 226).

Painostusryhmät ovat olleet erittäin heikkoja Afrikassa, missä rajoittuneet resurssit ja valtion herruus ovat hillinneet niiden vapautta ja vaikutusala. Vuoden 1986 jälkeen niiden lukumäärä ja aktiivisuuden taso ovat Ugandassa kuitenkin kasvaneet ja niiden kapasiteettia on voimistanut yksityisen ja vapaaehtoissektorin kasvaminen. Painostusryhmät kärsivät kuitenkin yhä kokemattomuudesta, pienistä resursseista ja heikosta organisaation suoriutuskyvystä.

5.5.1. NGO:iden tulevaisuudennäkymiä

Tänä päivänä NGO:iden institutionaalista kehittämistä on korostettu Fowlerin (1992) mukaan siksi, että ne takaavat projektien ja ohjelmien toiminnan kehittymisen sekä demokratisoivat kehitystä ja yhteiskuntaa. NGO:iden institutionaalisen kehittämisen virallisen avun tarkoituksena on kasvattaa NGO-sektorin kapasiteettia, jotta edellä mainitut odotukset täyttyisivät. (Fowler 1992, 7.)

Ugandan NGO-sektorin yleiset kehitysnäkymät ovat varsin heikkoja poliittisen valtuuttamisen ja osallistumisen aikaansaamisessa sekä demokraattisen kansalaisyhteiskunnan pitkälle ulottuvassa kehittämisessä. Tämä johtuu Dicklichin (1998) mukaan siitä, että NGO:illa on omia sisäisiä organisaationaalisia ja kapasiteettiin liittyviä ongelmia, kuten edellä jo todettiin. Ne ovat myös riippuvaisia ulkoisesta rahoituksesta ja niiltä puuttuu keskinäinen koordinointi. Sektori on myös suhteellisen nuori ja vailla poliittista fokusta. Rajoittavia tekijöitä ovat ympäristön asettamat esteet, poliittinen ja taloudellinen selviytymiskamppailu, valtion sääntely sekä poliittisen osallistumisen luonne LC-järjestelmässä. (Dicklich 1998, 146.) Valtio on myös hyvin epäileväinen NGO:ita, varsinkin sen poliittista toimintaa kohtaan. Vaikka valtion ja NGO:iden väliset suhteet saattavat olla Dicklichin (1998) mukaan ristiriitaisia, toimii NGO-sektori vaihtoehtoisena palvelujen tuottajana poliittisen ja taloudellisen selviytymiskamppailun ympäristössä. Ne ovat pystyneet lisäämään alueiden legitimitteettiä ja täyttämään palvelutuotannossa olevia aukkoja, joita valtio ei ole kyennyt hoitamaan. Tämä näkyy selvästi Pohjois-Ugandassa, missä valtio ei juurikaan ole läsnä ja missä uskonnolliset ja etniset vihamielisyydet edelleen kukoistavat. Valtio onkin alkanut nojata sekä ulkomaisten että syntyperäisten NGO:iden tarjoamaan palvelutuotantoon ja köyhyyden lievittämiseen. Valtion pyrkimyksenä on myös integroida NGO:t kansalliseen kehitysohjelmaan. (Dicklich 1998, 149.)

Elleivät NGO:t organisoidu ja koordinoitu paremmin, niiden ponnistelut tulevat jäämään pääosin hätävaraksi. Tällöin on vähän toiveita vahvan demokraattisen kansalaisyhteiskunnan kehittymisestä Ugandassa. Kuitenkin NGO:iden olemassaolo ja niiden liittyminen joihinkin valtuuttamishankkeisiin on positiivinen merkki.

Afrikan NGO:ita ja yleensäkin vapaaehtoissectoria koskevasta viimeaikaisesta, lisääntyneestä kirjallisuudesta käy Kiondon (1994) mukaan ilmi, että NGO-sektori ja vapaaehtoistoiminta ylipäättään vaikuttavat demokratisaatiota lisäävästi. Tämä tapahtuu siten, että NGO:t valtuuttavat omat jäsenensä, jotka yleensä perinteisesti ovat jätetty taloudellisten ja poliittisten hyötyjen ulkopuolelle. Toiseksi valtion valta tulee tasapainotettua ja kansalaisten saama suojan määrä mielivaltaista valtiota kohtaan voi lisääntyä, kun lukuisia organisaatioita muodostetaan valtion ja kansalaisten välille. Kolmanneksi NGO:t levittävät organisaation osallistavia menetelmiä, jotka voivat johtaa vastuullisempaan poliittiseen kulttuuriin. (Kiondo 1994, 82.)

6. PERINTEISTEN JOHTAJIEN ROOLI DESENTRALISAATIOPROSESSISSA

Desentralisaatio vaatii onnistuakseen kypsän valtion, olosuhteet poliittiselle elastisuudelle, ihmisten sitoutumisen ja osallistumisen paikallisiin projekteihin, poliittisen stabiiliuden ja sosiaalisen järjestyksen paikallisella tasolla. Vaikka perinteiset johtajainstituutiot ovat rakentuneet epädemokraattisesti, traditionaalisilla johtajilla on kuitenkin merkittävä rooli edellä mainittujen olosuhteiden parantamisessa ja lisäämisessä.

Monet tekijät ovat Kayungan (1997) mukaan johtaneet etnisen tietoisuuden kasvuun ja solidaarisuuteen sekä vaatimuksiin kulttuurisen perinnön elvyttämiseen useissa Afrikan maissa. Kulttuuri on perustavanlaatuinen ihmisoikeus ja perusta demokraattiselle rinnakkaiselolle. Kulttuurinen pluralismi ja suvaitsevaisuus nähdään peruspilarina, jolle uudet instituutiot voidaan rakentaa edistämään yhtenäisyyttä ja hyvinvointia. (Kayunga 1997, 243.) Kansallinen yhtenäisyys voidaan saavuttaa pluralistisessa yhteiskunnassa vain, jos yhtenäisyys moninaisuudessa –periaate otetaan huomioon.

Tämä tutkimuksen osio pyrkii vastaamaan seuraaviin kysymyksiin. Mikä on perinteisten johtajien ja desentralisaation suhde ja miten traditionaaliset johtajat edistävät desentralisaatiota? Voivatko perinteiset päälliköt olla demokratisointi- ja desentralisointiprosessien agenteja, vaikka ne ovatkin rakentuneet epädemokraattisesti?

Paljolti keskustelua on käyty siitä, edistävätkö vai jarruttavatko perinteiset johtajat desentralisaatioprosesseja. Ensinnäkin jotta desentralisaatiopolitiikka onnistuisi lukuisten etnisten ryhmittymien valtiossa, hallinnollisten rajojen tulisi olla Mukyala-Makiikan (1998) mukaan yhtäpitäviä kulttuuristen rajojen kanssa. Toiseksi kulttuurisen moninaisuuden kontekstissa oikeus kulttuuriin tulisi olla osa demokratisointiprosessia. Kolmanneksi, jos desentralisaation odotetaan edistävän taloudellista kehitystä, on otettava kantaa siihen, miksi aiemmat hankkeet eivät ole vienneet Afrikkaa taloudellisesti eteenpäin. (Mukyala-Makiika 1998, 97.)

Koska perinteiset johtajat symbolisoivat kulttuuria ja kollektiivisia oikeuksia, desentralisaatioon sisällytetyt demokratian ja taloudellisen kehityksen tavoitteet voivat toteutua heidän aktiivisella osallistumisellaan paikallishallintoon. Desentralisaatiossa poliittisella ja sosiaalisella vakaudella on vahva suhde toisiinsa. Epävakaat tilanteet antavat aina valtiolle aiheen puuttua paikallisyhteisöjen asioihin. Mitä enemmän valtio puuttuu asioihin sitä vähemmän se delegoi valtaa paikalliselle tasolle. Jos taas valtio puuttuu vain rajoitetusti asioihin, koska perinteiset johtajat ovat edesauttaneet poliittisen ja sosiaalisen stabiiliuden kehittymistä, sitä enemmän keskushallinto delegoi valtaa paikallistasolle. Ilman delegoimistakin paikalliset alueet voivat poliittisessa ja sosiaalisessa stabiiliudessaan kehittyä ja vaatia omaa valtaa ja vastuuta, joita ne voivat käyttää muuttuessaan autonomisiksi kokonaisuuksiksi.

6.1. Perinteisten johtajien tehtävät desentralisaatioprosessissa

Perinteisten johtajien kyky edistää desentralisaatiota ja yleistä osallistumista sekä taloudellista kehitystä paikallistasolla riippuu paljolti heidän organisaationaalisesta voimastaan. Sillä Mukyala-Makiika (1998) tarkoittaa johtajien autonomista asemaa valtioon nähden koskien sekä materiaalisia että toiminnallisia muotoja. Näitä ovat

riittävät resurssit, joilla viedään läpi projekteja paikallisella tasolla, poliittinen tuki, traditionaalisten instituutioiden sisäisen koheesion taso sekä vastavuoroisuutta ja solidaarisuutta vahvistavat traditionaalisten instituutioiden väliset keskinäiset suhteet. (Mukyala-Makiika 1998, 99.)

Kansallinen vastarintaliike on yrittänyt valtaan noususta lähtien luoda hyvää hallintoa, joka perustuu Kymmenen kohdan - julistukselle. Ohjelman yhtenä tarkoituksena on saada aikaan kansallinen yhtenäisyys ja integroitu talous. Kuitenkin vanha "poliittinen perintö" on Ugandan taakkana. Varsinkin vaikutusvaltaiset, fragmentoituneet ja lyhytnäköiset eliittiryhmät vaikuttavat yhä maan kansallisiin ja traditionaalisiin johtajiin. (Nsibambi 1995). Uganda on ollut hyvin onnettomassa asemassa, koska maan "perustajaisiltä" ovat puuttuneet visiot ja selvät periaatteet kansallisen yhtenäisyyden luomiseen. Traditionaalisten johtajien tulisi näytellä neljää merkittävää roolia: edistää taloudellista kehitystä ja modernisaatiota, kulttuurista modernisaatiota, poliittista integraatiota sekä sosiaalista kehitystä. (Nsibambi 1995, 50.)

Perinteiset johtajat ovat yhä hyvin merkityksellisiä ihmisille varsinkin maaseutualueilla. Traditionaaliset johtajat ovat identiteetin muodostamisen välineitä. Siksi perinteisten johtajien integrointi paikallishallinnon järjestelmään on erittäin tärkeää. Scholzin (1997) mukaan on kuitenkin välttämätöntä, että perinteiset johtajat ja paikallishallinnon viranomaiset toimivat lain sallimalla tavalla. Ihmisten on voitava pitää heitä vastuullisina ja estää vallan väärinkäyttö. Perinteiset johtajat on otettava vakavasti. Heillä on usein suuri merkitys maanjaossa hallitsemillaan alueillaan. (Scholz 1997, 64.)

Traditionaaliset johtajat voivat Maddickin (1963) mukaan helpottaa ihmisten siirtymistä moderniin yhteiskuntaan. He voivat toimia hallinnon virkamiehinä rauhan säilyttämisessä. Perinteiset johtajat voivat panna täytäntöön vähäisempiä säädöksiä ja kerätä veroja. Heimo-organisaatiot voivat auttaa monitoimintoisten ohjelmien toimimista kylätasolla silloin, kun siellä ei ole paikallishallinnon edustajia. He voivat esitellä aluetason työntekijät paikallisille ihmisille ja traditionaaliset johtajat voivat toimia koordinoijana eri toimijoiden välillä sekä esittää paikalliset tarpeet aluetason viranomaisille. (Maddick 1963, 239, 240.)

6.1.1. Taloudellisen kehityksen ja hyvinvoinnin edistäminen

Maanviljelijät eivät vieläkään saa tehokasta ja jatkuvaa opastusta degradaation eli maan kulumisen estämiseksi ja kausittaisen nälänhädän helpottamiseksi. Perinteisten johtajien tulisikin avustaa hallintoa näiden kriittisten ympäristöllisten ja sosiaalisten ongelmien nujertamisessa. Hyvänä esimerkkinä tästä on Bugandan Kabaka R. Mutebi II, joka henkilökohtaisesti osallistui puiden istutukseen Kampalassa ja Masakassa, jolloin esimerkin innoittamana tuhannet ihmiset istuttivat puita Masakassa.

Toinen asia, johon perinteisten johtajien tulisi vaikuttaa on Nsibambin (1995) mukaan tarkoin harkitun ravintopolitiikan aikaansaaminen yhdessä valtion kanssa. Myös NGO:illa on tässä oma tärkeä roolinsa. Perinteisten johtajien tulisi myös mobilisoida alueensa ihmiset hankkimaan tarvittavia taitoja kriisitilanteista selviytymiseen. Asumisen saralla perinteiset päälliköt voivat tehdä suosituksi uutta jyrkevämpää talonrakennustekniikkaa vanhan, mutaan ja akaasiapuuhun perustuvan

talonrakennuksen sijasta. Perinteiset johtajat voivat myös lähteä ristiretkelle jatkuvien, lyhytnäköisten perinteisten sosiaalisten käytäntöjen lopettamiseksi. Näillä tarkoitetaan lähinnä ihmisten rahantuhlausta ja tarpeettomia hankkeita, jotka liittyvät vanhojen kulttuuristen traditioiden ylläpitämiseen. (Nsibambi 1995, 53, 54.)

On myös suositeltu, että perinteiset päälliköt rohkaisisivat etnisiä ryhmiä tavaroiden ja palveluiden vapaaseen keskinäiseen vaihtoon. Tämä lisäisi sekä kansallista että paikallista integraatiota. Jos yhteisöt vastustavat tavaroiden ja palvelusten vastavuoroisuutta, on niitä painostettava moraalisesti. Pitkällä aikavälillä taloudellinen välttämättömyys varmasti tulee pakottamaan epäröivät etniset ryhmät myymään maatansa ja omaisuutensa muille kansanryhmille.

6.1.2. Kulttuurisen modernisaation edistäminen

Perinteisten johtajien velvollisuutena on Nsibambin (1995) mukaan hylätä vanhanaikaiset uskomukset ja perinteet. Esimerkiksi kuolleen veljen vaimon periminen tulisi kieltää jo AIDS:n leviämisen estämiseksi. Päälliköiden tulee myös kyseenalaistaa myötäjäisten kaupallistaminen. Heidän tehtävänä on antaa selviä julkisia lausuntoja näistä mutkikkaista ja pulmallisista asioista. (Nsibambi 1995, 54.) On syytä muistaa, että heimojohtajat saattavat turvautua joskus näihin kulttuuriin jäykkyysiin säilyttääkseen etujaan ja asemiaan.

6.1.3. Paikallisen, poliittisen ja kansallisen integraation edistäminen

Vuodelta 1995 olevan Ugandan perustuslain, artiklan 246 mukaan perinteiset johtajat eivät saa osallistua partisaanipolitiikkaan eivätkä harjoittaa minkäänlaista hallinnollista ja lainsäädäntö- tai toimeenpanovaltaa hallituksessa tai paikallishallinnon elimissä (Constitution of the Republic of Uganda, 152). Ihminen on kuitenkin poliittinen eläin, joten perinteisten johtajien jättäminen politiikan ulkopuolelle saattaa olla liian laaja kieltö. Tämä kieltö rajoittaa traditionaalisten johtajien roolin hyvin kapeaksi. Perinteisiä johtajia arvostetaan Nsibambin (1995) mukaan suuresti ja heidän tulisikin päästä hyödyttämään paikallista ja kansallista integroitumista poistamalla käytännöt, jotka jakavat ihmiset sektionaalisesti. Sektionaaliset käytännöt estävät ihmisiä saamasta avainpoliittisia asemia, koska he kuuluvat alempaan yhteiskuntaryhmään tai epäsuosiossa olevaan uskontokuntaan. Nämä ihmisiä jakavat käytännöt tulisi poistaa, koska ne ovat aiheuttaneet monia sotia, jotka ovat imeneet monien afrikkalaisten eliittijoukkojen voimat. (Nsibambi 1995, 55.)

Perinteiset johtajat voivat käyttää nauttimaansa poliittista legitimitettiään sosiaalisten konfliktien ratkaisemisessa oikeuden käytön alueilla, varsinkin maakysymysten kohdalla. Maaseudulla maanomistuskysymykset aiheuttavat eniten sosiaalisia konflikteja. Perinteiset johtajat tulevat näyttelemään suurta roolia maareformien alulle panemisessa, joka onkin perusta maaseudun transformaatiossa, toteaa Kayunga (1997, 246). Itse asiassa moderneilla rakenteilla ei näytä olevan todellista merkitystä maakiistoja ratkaistaessa.

6.1.4. Sosiaalisen kehityksen ja osallistumisen edistäminen

Minkä tahansa desentralisaatiomallin onnistuminen riippuu ihmisten poliittisen osallistumisen tasosta paikallisten asioiden hoidossa. Myös ihmisten sitoutuminen vaikuttaa desentralisoitumisprosessien onnistumiseen. Koska perinteiset johtajat nauttivat poliittisesta legitimitetistä paikallistasolla, voivat he Kayungan (1997) mukaan toimia välittäjinä edistämällä ihmisten osallistumista heitä koskevien asioiden hoidossa. Koska traditionaaliset johtajat, varsinkin Bugandassa, nauttivat korkeasta legitimitetistä tasosta, voivat he näytellä merkittävää roolia kehitettäessä uusia tekniikoita muuttuvaan ympäristöön. (Kayunga 1997, 245.)

Traditionaalinen arvovalta ei aina perustu epädemokraattisille periaatteille kuten usein ajatellaan. Käytäntö on osoittanut päinvastaista joissakin tapauksissa. Tällainen konkreettinen tapaus oli Ugandassa Bagandan Kabakan neuvo asukkaille rekisteröityä vaalipiirikokousta varten. Tämä on lisännyt ihmisten osallistumista Ugandan poliittisiin prosesseihin. Muuallakin Afrikassa päälliköillä on ollut merkittävä rooli demokratisoitumisprosessissa.

Maassa, jossa sosiaaliset voimat ovat heikosti organisoituneet, perinteiset johtajat voivat toimia välineinä vahvan siviiliyhteiskunnan luomisessa. Traditionaaliset päälliköt voimistavat ihmisten kulttuurista erityisyyttä ja erilaisuutta. Alueilla, joissa on vaikea muodostaa Kayungan (1997) mukaan kollektiivista identiteettiä sosiaalisten tai ammatillisten ryhmien pohjalta, kulttuurinen erityisyys voi tarjota perustan organisaatioille ja itseavulle paikallisella tasolla. Tämä voimistaa kansalaisyhteiskuntaa suhteessa valtioon. Voimakas kansalaisyhteiskunta, joka perustuu kulttuurisiin identiteetteihin pohjautuville sosiaalisille organisaatioille, edistää yhteiskunnallista "kollektiivista kaupankäyntiä" paikallisten alueiden ja keskushallinnon välillä. (Kayunga 1997, 244.) Perinteisten johtajien tulee myös näytellä avainroolia koulutuksen edistämiseksi alueillaan. Tästä esimerkkinä on päälliköiden rahoittamien stipendien jakaminen menestyneille opiskelijoille.

6.2. Tulevaisuuden haasteet

Desentralisaatio vaatii onnistuakseen pehmeän valtion, olosuhteet poliittiselle elastisuudelle, ihmisten sitoutumisen ja osallistumisen paikallisiin projekteihin, paikallistason johtajien poliittisen legitimiyyden sekä paikallistason sosiaalisen järjestyksen ja stabiiliuden. Kayungan (1997, 247) mielestä paikallisten ihmisten yhteisöhenkeä, perinteistä lojaalisuutta ja johtajuutta on hyödynnettävä menestyksekkään desentralisaatio-ohjelman läpiviemiseksi. Perinteisten johtajien on kohdattava monia haasteita, jotta heidän roolinsa olisi voimakkaampi ja desentralisaatio-ohjelmat menestyksekkäitä.

Suurin perinteisiin johtajiin kohdistuva haaste on etnopolitiikka tai etnisten ja kulttuuristen identiteettien politisointi. Etnopolitiikkaa esiintyy usein silloin, kun yksilöt yrittävät hyödyntää kulttuurista identiteettiään tai etnisyyttään poliittisessa kaupankäynnissä. Tämä johtaa sisäiseen kilpailuhenkisyyteen sen sijaan, että se edistäisi kulttuurista suvaitsevaisuutta ja harmoniaa. Suurin haaste perinteisillä

johtajilla onkin Kayungan (1997, 248) mukaan se, miten toimia kulttuurisen identiteetin symbolina ilman, että kansa käyttää kulttuurista identiteettiä poliittiseen kaupankäyntiin.

Toinen merkittävä traditionaaliin johtajiin kohdistuva haaste on se, pystyvätkö he olemaan epäpoliittisia. Monia argumentteja löytyy epäpoliittisten johtajien puolesta ja vastaan. Kuitenkin tässä yhteydessä on tärkeää huomioida neljä erilaista, usein käytettyä mallia ratkaistaessa tätä ristiriitaa. Ensimmäisessä mallissa traditionaaliset päälliköt Kayungan (1997) mukaan omaksuvat yhteiskunnassa sekä toimeenpanevat että kulttuuriset roolit. Toisessa lähestymistavassa perinteiset johtajat vahvistavat kulttuurisia roolejaan ja muuttavat itsensä poliitikoiksi hyödyntäen kulttuurisia yhteyksiään maksimoidakseen poliittisia etujaan. Kolmannessa mallissa perustuslaillinen monarkia säilyttää titulaarisen yhteisön johtajan. Toimeenpanovalta on siirretty yleisillä vaaleilla valitulle hallitukselle. Neljännessä, erityisesti heimojohtajille sopivassa ratkaisumallissa, traditionaalinen johtaja toimii perustuslain suojan ulkopuolella. (Kayunga 1997, 248, 249.)

Perinteisen johtajan pitäminen politiikan ulkopuolella on suuri haaste hyväksytäänpä mikä malli tahansa. Epäpoliittisen vallanpitäjän suurin haaste on se, kuinka erottaa politiikka kulttuurista huomioiden se tosiasia, että näillä kahdella on vahvat sidokset toisiinsa käytännön elämässä. Kolmas perinteisten vallanpitäjien haaste on Kayungan (1997) mukaan se, kuinka ratkaista kulttuurisen ryhmän sisäisiä ristiriitoja. Niitä ilmenee tilanteissa, joissa esimerkiksi perinteinen johtaja tai heimopäällikkö on myös yhteisön rikkain mies. Tällaisissa tapauksissa poliittinen legitimitetti on kytkeytyneenä luokkaherruuteen. Nyttemmin taloudelliset olosuhteet ovat rakentaneet yhteiskuntaa siinä määrin uudelleen, että perinteinen päällikkö ei enää välttämättä ole yhteisön rikkain henkilö. Esille nousee kysymys siitä, pystyykö traditionaalinen johtaja säilyttämään poliittisen ja sosiaalisen legitimitettinsä tapauksissa, joissa hänen alamaisensa ovat taloudellisesti vahvemmassa asemassa kuin hän. (Kayunga 1997, 249.) Toinen ristiriitainen tilanne syntyy, kun yhteisen kulttuurisen identiteetin omaavat ihmiset jakaantuvat joidenkin tiettyjen asioiden perusteella. Tällaisessa tilanteessa nousee kysymys, onko perinteinen päällikkö konfliktin ylä- vai alapuolella tai tuleeko hänestä konfliktin hillitsijä, jolloin hänen statuksensa on sosiaalisten ryhmien poliittisen moitteen kohteena.

Lopuksi perinteiset johtajat kulttuurisen identiteetin symbolina kohtaavat suuren haasteen kulttuurin säilyttämisessä. Kulttuurin avulla identiteettiä voidaan rakentaa muuttuvassa maailmassa. Tällä haasteella on Kayungan (1997) mukaan kaksijakoinen luonne. Ensiksikin traditionaaliset johtajat ovat muuttamassa arvoja ja artefakteja, jotka eivät ole enää käyttökelpoisia. Toiseksi perinteiset johtajat ovat sekä muutoksen objekteja että subjekteja. Heidän menestymisensä riippuu siten heidän kyvystään imeä ja kontrolloida innovaatioita ilman, että kulttuurin säilyminen, jolle identiteetti on rakentunut, vaarantuu. (Kayunga 1997, 250.)

Hyvä hallinto vaatii merkittävän ja arvostetun perinteisen johtajuuden huomioon ottamista. Ugandan eliittiryhmillä on myös erityinen vastuu siitä, että ne ohjaavat traditionaalisia johtajia vanhanaikaisten perinteiden hylkäämiseksi. Kestävän yhtenäisyyden saavuttaminen Ugandassa vaatii, että ihmiset suvaitsevat toistensa tavat ja perinteiset johtajat. Traditionaaliset johtajat ovat Soirin (1998, 16) mukaan yhteisön tärkeitä ja elinvoimaisia elimiä, jotka tulee integroida mihin tahansa

reformiin yhteisön osallistumisen laajentamiseksi.

7. JULKISEN SEKTORIN REFORMI DESENTRALISAATION KONTEKSTISSA

Ugandan julkinen sektori, kuten useat Afrikan maiden julkiset sektorit on kärsinyt tehottomuudesta ja turmeltuneisuudesta. Poliittisen vastuullisuuden ja tutkivan journalismin puute ovat johtaneet julkisen kontrollin uupumiseen palvelusektorin toiminnassa. Tämä on johtanut laajalle levinneeseen korruptioon ja väärinkäytöksiin.

Hallitus perusti Langsethin (1997) mukaan vuonna 1989 julkisten palveluiden tarkastus- ja uudelleenorganisoimiskomission (PSRRC Public Service Review and Reorganization Commission) analysoimaan palvelutuotannon heikkouksia ja esittämään tarvittavia parannusehdotuksia. Komission mukaan julkista sektoria vaivaa turvonnut organisaatorakenne, tehottomuus sekä huono suorituskyky. Pääongelmat ovat riittämätön palkkaus, huonot johtajuustaidot ja huonosti toimiva palvelutuotanto sekä riittämätön henkilöstöhallinto ja -koulutus. PSRRC:n tehtävänä oli keskittyä tutkimaan henkilöstön johtamisen asioita, organisaatorakennetta, vastuullisuutta, finanssihoitoa sekä palvelujen tilaa. Sen ehdotukset ovat muodostaneet perustan Ugandan julkisten palvelujen uudistusohjelmalle. (Langseth 1997, 90-93.)

7.1. Reformin tavoitteet ja toteuttaminen

Desentralisaatioreformi ja julkisen sektorin uudistus tähtäävät Villadsenin (1996, 67) mukaan poliittisten ja hallinnollisten rakenteiden luomiseen, jotka helpottavat parantunutta palvelutuotantoa ja allokointia. Palvelutuotannon uudistamisen perimmäinen tarkoitus on Langsethin (1997) mukaan parantaa palvelutuotannon tehokkuutta, suorituskykyä ja responsiivisuutta. Tämä tapahtuu saavuttamalla Ugandan kehittämistavoitteet, jolloin rakennetaan valtion rooli ja rakenteet uudelleen, pienennetään organisaatiokokoa, uudistetaan palkitsemispolitiikkaa sekä parannetaan henkilöstöjohtamista ja -koulutusta. (Langseth 1997, 90.)

Julkisen sektorin reformilla on kaksi päätavoitetta. Ensimmäinen tavoite on Kayizzi-Mugerwan (1999, 38) mukaan maksaa työntekijöille edes riittävän toimeentulon kattavaa palkkaa ja toinen on tulosjohtamisen käyttöönotto hallinnossa. Tulosjohtamisessa alkulähtökohtana on Katorobon (1996) mukaan tavoitteiden ja päämäärien erittely ja näiden tavoitteiden kääntäminen odotetuiksi tuloksiksi, "outputeiksi". Sen jälkeen laaditaan rakenteet ja johtamisjärjestelmät, jotka yltyvät määriteltyjen tavoitteiden täyttämiseen. (Katorobo 1996, 85.)

Lisäksi julkisen sektorin uudistus vaati keskusministeriöitä ja piirejä rationalisoimaan työtään. Tavoitteena on pienemmät ja vastuullisemmat organisaatiot, jotka keskittyvät keskeisiin palveluihin jättäen vähemmän keskeiset palvelut yksityiselle sektorille (Kayizzi-Mugerwa 1999, 38). Molempien tavoitteiden tarkoituksena on yltyä parempaan julkiseen palvelutuotantoon.

Uudelleenorganisoimista johtava komissio suositteli Kayizzi-Mugerwan (1999) mukaan viidenkymmenen prosentin leikkausta julkisella sektorilla ja jyrkkää palkkioiden ja palkkojen korotusta. Toteuttamiskeinoina olivat eläkeiän

saavuttaneiden työntekijöiden erottaminen, "haamutyöntekijöiden" eli palkkalistoilla olevien, mutta työssä käymättömien henkilöiden erottaminen sekä uusien työntekijöiden rekrytoinnin rajoittaminen. Lahjoittajien tuki reformin onnistumiselle on nähty ensiarvoisen tärkeänä. Reformin tuloksena julkisen sektorin moraalit on noussut sekä palvelutuotanto tehostunut ja kasvanut. (Kayizzi-Mugerwa 1999, 38, 39.)

Seuravassa esitetään tiivistetysti visio Ugandan uudesta valtionhallinnosta (Langseth 1996, 3).

Visio Ugandan uudesta valtion hallinnosta

Vuoteen 2000 mennessä valtionhallinto pienenee ja henkilöstö on paremmin palkattua sekä tehokkaampaa .

1. *Valtionhallinnolla on seuraavat ominaisuudet:*

- *Läpinäkyvyys, tulosjohteisuus,*
- *Uusien tasapuolisten sääntöjen ja toimintamallien toteuttaminen, jotka vahvistavat kurinalaisuutta ja vähentävät omavaltaisuutta,*
- *Jaetut arvot, joita tuetaan säännöillä. Nämä varmistavat että kilpailuttamiset sekä toimintatavat ovat taloudellisia, todelliseen kilpailuttamiseen perustuvia,*
- *Uusi, identifiointeihin prioriteetteihin ja yksikköjen kustannuksiin perustuva järjestelmä paikallishallinnon resurssien allokoinnille,*
- *Identifioituille ohjelmille ja prioriteeteille perustuva rationaalinen budjetointijärjestelmä,*
- *Valtakirja hoitaa ainoastaan niitä asioita, joita julkinen sektori voi tehokkaasti hoitaa,*
- *Korruption vähentyminen, jota tukee poliisin ja oikeuslaitoksen tehokas toiminta ja*
- *Tehokasta päätöksentekoprosessia tukeva luotettava informaatio ja tietokannat.*

2. *Virkamiehet:*

- *Saavat vähintään minimitoimeentulon,*
- *Nauttivat kansan kunnioituksesta,*
- *Omaavat selvät organisaationaaliset tavoitteet ja päämäärät sekä demonstroivat työssään sitoutumista tavoitteisiinsa ja*
- *Ovat täysin vastuussa työnsä tuloksista sekä toimivat puhtaasti identifiointien tavoitteiden mukaan.*

3. *Ei-ydinpalvelut tulee joko hylätä tai siirtää yksityiselle sektorille. Kontrollin ja säännöstelyn tulee suojella julkisia intressejä ja myös tukea yksityisen sektorin laajentumista.*

(Management of Change. Report on the Proceedings of the International Conference Centre. Government of Uganda, 1993. Teoksessa Langseth 1996, 3)

Julkisen palvelutuotannon reformissa huomioidaan Langsethin (1996, 2) mukaan maan muuttuva makroekonominen ja instituutionaalinen konteksti, jolloin painotetaan

hallituksen asettamia kehittämistavoitteita, desentralisaatiota ja armeijan demobilisaatio-ohjelmia. Valtionhallinnon reformi ei tapahdu tyhjiössä vaan uudistuksella on tiukat kytkökset maan muihin reformeihin. Valtionhallinnon uudistus on tiukasti koordinoitu talouden ja perustuslain reformin, desentralisaation, liberalisaation ja privatisoinnin sekä armeijan demobilisoimisen kanssa. (Langseth 1996, 2, 11.)

Valtion- ja paikallishallinnon välisten suhteiden sekä paikallishallinnon sisäisten suhteiden parantaminen on hyvin tärkeää eri uudistusohjelmien välisten kytkösten vahvistamisessa. Yhteisön ja ihmisten osallistuminen voivat helpottaa Langsethin (1996) mukaan, kun valtion virkamiehet, valtuutetut ja NGO:n edustajat käyvät säännöllistä konsultaatiota sekä kansalaiset ja valtuutetut ovat säännöllisesti yhteydessä piirineuvostojen kokouksissa. Ihmiset rohkaistuvat silloin maksamaan veroja, koska he ymmärtävät julkisen palvelusektorin tärkeyden. Kommunikaatiota parantamalla voidaan myös turvata reformien jatkuvuus. (Langseth 1996, 15.) Hallitus tulee tarvitsemaan merkittävää tukea ylläpitääkseen sitoutumisensa reformiin ja aikaansaadakseen perustavanlaatuisen muutoksen taloudenhoidon ja palvelujen tuotannon tavoissa.

Jotta julkisen sektorin uudistukset olisivat kestäviä, hallituksen on Kayizzi-Mugerwan (1999) mukaan luotava synergistiset suhteet yksityiseen sektoriin. Siten yksityinen sektori voi kokea julkisen sektorin yhteistyökumppanina ja asioiden edistäjänä eikä byrokraattisena esteenä. Tämä merkitsee tulevaisuudessa valtionyritysten privatisoimista. (Kayizzi-Mugerwa 1999, 39.)

7.2. Julkisen sektorin tulevaisuudennäkymiä

Palvelusektorin reformin saavutukset ovat olleet varsin merkittäviä Ugandassa. Julkisen sektorin uudistus ja desentralisaatiostrategiat ovat saatu Villadsenin (1996) mukaan harmonisoitua ja uudistukset kulkevat nyt samoilla linjoilla. Demokraattisen, yhtenäisen valtion konseptia on ylläpidetty huolimatta varsin kuumaksi käyneestä keskustelusta, joka on koskenut federatiiviseen järjestelmään siirtymistä. (Villadsen 1996, 76.)

Langseth (1997) näkee miten, monet asiat ovat olleet kriittisiä Ugandan julkisen sektorin reformin onnistumiselle. Reformiin liittyvien ongelmien sisäistäminen, laaja yksimielisyys reformin strategioista ja visioista sekä johtajien vahva ja kestävä tuki uudistukselle ovat olleet merkittäviä kynnyksysymyksiä reformin onnistumiselle. Muita tekijöitä ovat olleet käynnissäolevien uudistusten koordinoiminen, ajoittaminen ja synergian luominen. (Langseth 1997, 111, 112.)

Seuraavassa esitellään lyhyesti avainasioita, jotka todennäköisesti mahdollistavat positiivisen ja kestäväen muutoksen julkisen sektorin suorituskyvyssä Afrikassa ja Ugandassa. Ensinnäkin reformien suunnittelu pitäisi Langsethin (1996) mukaan sulauttaa holistiseen lähestymistapaan, jossa muodostetaan yhteydet muiden reformien kanssa. Toiseksi hallituksen on oltava halukas ottamaan aktiivisesti osaa innovatiiviseen ja mukautuvaan uudistusprosessiin. Kolmas avainasia on "kotikutoinen reformi", jossa kylän asukkaiden tulisi henkilökohtaisesti osallistua ongelmien identifioimiseen. Vain jos asukkaat itse ovat sitoutuneita yhteisiin

päämääriin, voidaan kestävät tavoitteet saavuttaa. (Langseth 1996, 31.)

Neljäs pääasia, joka tähtää julkisen sektorin suorituskyvyn parantamiseen ja ylläpitämiseen on Langsethin (1996) mukaan konsensuksen aikaansaaminen reformien visioista ja toteuttamisesta. Valtion toivotusta roolista on oltava myös selvyys sekä ylimpien poliittisten johtajien on annettava vahva ja kestävä tuki reformeille. Kuudes tärkeä asia on minimipalkka, joka on ratkaiseva ehto menestyksekkäälle valtionhallinnon reformille. Palvelujen tuottamiseen on myös orientoitettava enemmän, jolloin tulosjohtamista ja valtion roolia palvelutuotannossa on painotettava enemmän. Viimeinen tärkeä avainasia julkisen sektorin toiminnan parantumiselle on kyky edistää etiikkaa, vastuullisuutta ja läpinäkyvyyttä sektorilla. Ilman edellisten menestyksellistä toteuttamista harvat Ugandan reformit tulevat onnistumaan. Strategisesti Ugandan kontekstissa edellisistä kohdista tärkein on palkkareformi ja taistelu korruptiota vastaan. (Langseth 1996, 23, 32-33.)

8. RAHOITUKSEN DESENTRALISAATIO

Paikallishallinnolle myönnetty valta tai kompetenssi, pätevyys toimintojen harjoittamiseen ovat hyödyttömiä, jos yksiköllä ei ole finanssivaltaa tai varoja suorittaa tehtäviä. Kaksi tärkeintä tekijää paikallishallinnon yksikön aseman arvioinnissa ovat sen tulot ja keskushallinnon määrärahojen ja tulonsiirtojen osuus tuloista. Paikallinen verotus on kasvanut hitaammin kuin kulutus monissa maissa ja keskushallinnon tuki on kasvanut. Finanssiriippuvuuden kasvun syynä on yleisesti ollut Smithin (1985, 110, 113) mukaan keskuhallinnon haluttomuus jakaa veronkanto-oikeuksia paikallistasolle ja paine tasa-arvoistaa eri alueiden elinolosuhteita. Tämä saattaa aiheuttaa pelkoa paikallistason autonomian kaventumisesta. Julkiselle paikalliselle rahoitusjärjestelmälle on siis annettava erityistä huomiota, koska se muodostaa paikallisen autonomian perustan.

Rahoituksen kokonaistavoitteena on saattaa alueen tehtävät, tulot ja menot keskinäiseen tasapainoon. Keskushallinnon velvollisuutena on huolehtia paikallishallinnon riittävästä rahoituksesta. Paikallishallinnolla on oltava Scholzin (1997) mukaan rahoitusautonomia huolimatta valtiolta saamistaan tulonsiirroista. Rahoitusautonomia mahdollistaa paikallishallinnolle oikeuden laatia oma budjetti, kerätä paikallisia veroja sekä päättää taksoista ja palkkioista. Paikallishallinnon riittävä rahoitus on turvattava perustuslailla. (Scholz 1997, 63.)

8.1. Paikallishallinnon uusi rahoitusjärjestelmä

Vuoden 1995 perustuslaki ja laki paikallishallinnosta vuodelta 1997 siirsivät Nsibambin (1998) mukaan enemmän tehtäviä paikallishallinnon tasolle kuin vuoden 1967 perustuslaki ja paikallishallinnon säädös vuodelta 1993. Paikallisviranomaisten tehtäviin luetaan kuuluviksi alkeisopetus, terveydenhoito, katuvalaistus sekä virkitysmahdollisuuksien tarjoaminen. Paikallishallinto on nyt myös lisäksi vastuussa oppikoulujen, kaupan sekä erikois- ja teknisen opetuksen järjestämisestä. Keskushallinnon tehtäviin kuuluvat sen sijaan maanpuolustus, lain ja järjestyksen säilyttäminen, pankkitoiminta, veropolitiikka, ulkomaankauppa ja ulkomaan suhteiden hoito. Lisäksi valtion muita tehtäviä ovat energia-, liikenne- ja

koulutuspolitiikasta sekä teollisuus-, tiede-, terveys- ja talouspolitiikasta huolehtiminen. (Nsibambi 1998, 49, 55, 56.) Vain säännöllisesti laadittu budjetti on desentralisoitu samalla kun kehittämisbudjetti, joka on suurelta osin ulkomaisten lähteiden rahoittama, jää keskushallinnolle.

Keskushallinto perusti vuonna 1986 paikallishallinnon järjestelmän selvityskommission (Commission of Inquiry). Raportissaan vuonna 1987 se totesi, että paikallisviranomaisten tulot olivat riittämättömät edellä osoitettujen pakollisten ja vapaaehtoisten tehtävien suorittamiseksi. Keskushallinnon määrärahat eivät olleet ennustettavissa, läpinäkyviä eivätkä ennaltamäärättyjä. Paikallisviranomaiset eivät olleet myöskään valtuutettuja kasvattamaan välttämättömien tulojen määrää verotuksen kautta. Nämä rahoitusongelmat ovat yhdistyneitä vahvan kansalaisyhteiskunnan puuttumiseen. Vahva kansalaisyhteiskunta olisi kykenevä kontrolloimaan valtion liiallista puuttumista vahvasta autonomisesta asemastaan käsin. (Nsibambi 1998, 48.)

Rahoituksen desentralisoimisen tarkoituksena on määrätä velvollisuudet ja veronkanto-oikeudet valtion- ja paikallishallinnon elinten välillä sekä mahdollistaa määrärahojen ja muiden resurssien siirtäminen. Rahoituksen desentralisaatio sisältää Villadsenin (1996, 70, 71) mukaan hallinnon uudet sisäiset tulonsiirtojärjestelmät, raha-asioiden säädökset ja paikalliset budjetointi- ja tilitysmenettelytavat.

Rahoituksen desentralisaation vaiheittainen prosessi aloitettiin Bigstenin (1995) mukaan finanssivuonna 1993-1994, jolloin kolmelletoista piirille myönnettiin varoja valtion budjetista. Seuravana vuonna ne saivat kertamäärärahan ja loput piirit yhtyivät samaan kertamäärärahajärjestelmään vuosina 1996-1997. (Bigsten 1995, 9.)

Paikallisten tulojen ja menojen välillä on yhä syvä kuilu, joten rahoituksen desentralisaatiota on kehitettävä. Vuoden 1995 perustuslain, 193 artiklan mukaan paikallishallinnon määrärahat muodostuvat seuraavista eristä:

- ehdoton määräraha, joka on minimimääräraha ja maksetaan paikallishallinnolle desentralisoitujen palvelujen hoitamiseksi ja
- ehdollinen määräraha sisältää varat, jotka myönnetään paikallishallinnolle hallituksen ja paikallishallinnon välillä sovittujen ohjelmien ja hankkeiden rahoittamiseen. Rahat on käytettävä ainoastaan näihin hankkeisiin.
- tasa-arvoistamismääräraha maksetaan heikosti kehittyneiden alueiden paikallishallinnolle. Alue saa määrärahan, kun jokin tietty palvelutuotannon osa-alue jää maan keskiarvoisten standardien alle. (Constitution of the Republic of Uganda, 1995, 127.)

Piirit ovat pääbudjettikeskuksia ja piirineuvostoilla on vastuu piirin toiminnoista. Kertamäärärahat ovat Bigstenin (1995) mukaan osa piirin budjettia ja piirineuvosto voi itse päättää rahojen kohdentamisesta. Tämä vaatii rahankäsittelykapasiteettia ja suunnittelutaitoja. Nämä taidot ovat usein puutteellisia ja niitä on kehitettävä. (Bigsten 1995, 41, 42.)

Piirineuvostoilla on oikeus kerätä maksuja ja veroja. Paikalliset verot kerätään sub-county-tasolla. Näihin sisältyvät Bigstenin (1995, 41) mukaan mm. vuokrat, kunnallisvero, tulovero ja patenttimaksut, postimerkkimaksut sekä rekisteröinti- ja lisenssimaksut. Tärkein veroista on tulovero (GPT graduated personal tax), joka

määräytyy verotettavan tulojen perusteella. Se muodostaa 50 - 90 % piirin tulojen määrästä. GPT määräytyy asuinpaikan mukaan ja se kerätään täysi-ikäisiltä miehiltä ja kokopäivätyössä käyviltä naisilta. Tidemanin (1994) mukaan tämä vero on varsin alhainen verrattuna koulumaksuihin. Se on asteittainen vain nimensä mukaisesti, sillä todellisuudessa GPT on hyvin regressiivinen. (Tideman 1994, 38.)

Toiseksi tärkein tulonlähde ovat Bigstenin (1995, 41) mukaan erilaiset maksut ja lisenssit, jotka muodostavat 5 - 25 % piirin tuloista. Todellisuudessa piiritasolla on vähän potentiaalia lisätä verotusta tasolle, joka takaisi kunnollisten ja riittävien palvelujen tarjonnan (Tideman 1994, 39, 40).

Läpinäkyvä tulonsiirtojärjestelmä on Villadsenin (1996) mukaan erittäin tärkeä Ugandalle, koska paikalliset tulot perustuvat maaseudun epävirallisen talouden verotukseen. Verotulot eivät pysty kattamaan ainakaan lyhyellä aikavälillä kuin kolmasosan desentralisoitujen palvelujen kulutuksesta. Jäljellejäävien tulojen on tultava hallinnon sisäisistä tulonsiirroista. Tämä sisältää sen riskin, että keskushallinto saattaa yrittää kontrolloida paikallisviranomaisia tekemällä tulonsiirrot ehdolliksi ja siten vääristää desentralisoidun julkisen palvelujärjestelmän etuja. (Villadsen 1996, 71.) Jos paikallishallinnon on katettava menojaan kerämällä veroja paikalliselta väestöltä, tarkoittaa tämä Smithin (1985) mukaan sitä, että ihmiset ovat tietoisempia valittujen edustajiensa päättämistä kustannuksista kuin tapauksessa, jolloin rahat olisivat tulleet kertamäärärahana korkeammalta hallinnon tasolta. Vastuullisuus ja lopulta demokratia voivat veronkeruulla siten voimistua. (Smith 1985, 112.)

Ennen kuin talous parantuu ja sitä kautta paikallisten verojen kerääminen vilkastuu, on lahjoittajatahoilla ainakin alkuvaiheessa merkittävä rooli rahoitusasioissa. Pidemmällä aikavälillä Uganda tarvitsee Bigstenin (1995) mukaan kuitenkin järjestelmän, jossa kansalaiset eri hallinnon tasojen edustajiensa kautta päättävät resurssien allokoinnista eivätkä suinkaan lahjoittajatahot. Finanssireformi saattaa nopeuttaa tätä prosessia. Kun sisäinen tulonjakoprosessi tulee toimimaan paremmin, lahjoittajien ei enää tarvitse määrätä rahoistaan eivätkä ne enää kykenekään siihen. Jotta tähän päästäisiin, kapasiteettia on kehitettävä rajusti. (Bigsten 1995, 42.) Vaikka hallitus lepyttäisi lahjoittajia nostamalla peruspalveluihin budjetoituja määrärahoja, tämä ei välttämättä yksinään takaa sitä, että resurssit kohtaisivat väestön.

Muutokset hallinnon sisäisessä tulonjaossa ovat saaneet aikaan näkyviä muutoksia piiritason palvelutuotannossa. Paikallishallinnon finanssivastuullisuutta on parannettu Villadsenin (1996) mukaan kahdella eri strategialla. Perinteinen strategia on ollut edistää tilintarkastusjärjestelmiä. Toisena strategiana on ollut voimistaa tarkistusta ja tasapainoa (checks and balances) ja vahvistaa toiminnan kontrollia poliittisen komiteajärjestelmän kautta. (Villadsen 1996, 111, 112.) Desentralisaatiolla on lisätty vastuullisuutta ja läpinäkyvyyttä resurssien käytössä, koska "julkinen silmä" näkee laajemmalle paikallishallinnon yksiköissä verrattuna keskushallintoon, missä yleisöllä ei ole mahdollista päästä tarkastelemaan ministeriöiden ja valtion omistamien elinten rahoitukseen liittyviä asiapapereita. Julkisen rahoituksen desentralisoiminen on mahdollistanut myös ammattitaitoisen henkilökunnan houkuttelemisen paikallisalueille ja myös heidän pysymisensä alueilla.

Valtion paikallistasolle myöntämällä määrärahoilla on Smithin (1985) mukaan monia vaikutuksia paikalliseen palvelutuotantoon. Valtio pystyy "ostamaan" myöntämillään

määrärahoilla oikeuden kontrolloida ja valvoa paikallishallintoa. Toiseksi määrärahat vaikuttavat menojen jakautumiseen palvelujen välillä. Kun paikallisen palvelun tuottamiseen tarvittavia menoja tuetaan määrärahalla, niitä palveluita tullaan leikkamaan todennäköisesti vähemmän kuin kokonaan paikallisesti rahoitettuja palveluita. Kolmanneksi määrärahat saattavat tietyt palvelut tiukemmin poliittiselle esityslistalle, jolloin määrärahalla tuettuja palveluita käsitellään vakavammin. Lisäksi valtion myöntämät määrärahat rohkaisevat paikallisten päätöksentekijöiden uskomusta siitä, että “maksaja määrää kelkan suunnan”. Tämä uskomus vääristää valitsijakunnan ja heidän valitsemiensa edustajien välistä suhdetta. (Smith 1985, 119, 120.)

Totunnaisena viisautena on Smithin (1985) mukaan pidetty sitä, mitä enemmän puolikansalliset hallinnon yksiköt ovat riippuvaisia keskushallinnon finanssiallokoinnista sitä enemmän koko järjestelmä keskittyy. Tämä asia on kuitenkin hyvin kompleksinen. Selvää korrelaatiota ei tunnu kuitenkaan löytyvän finanssiriippuvuuden ja kontrollin asteen välille. Mitä vähemmän valtio kontrolloi ja tukee rahallisesti desentralisoitua hallintoa sitä vähemmän redistribuutiota eli tulojen uudelleenjakoa voi tapahtua. Jotkut desentralisoijat pitävätkin yhtenä pysyvänä poliittisena paradoksina sitä, että valtion hallinnon määrärahat voivat samaan aikaan sekä tarjota rahoituksellisen pohjan asteittaiselle redistributiivisille toimintatavoille että vähentää paikallisten viranomaisten poliittista autonomiaa. Tämä fiskaalinen suhde osoittaa jälleen kerran, miten desentralisaation evaluointi riippuu pyrytyistä tavoitteista. (Smith 1985, 114-116, 205).

8.2. Rahoituksen desentralisaatioon liittyviä ongelmia

Rahoituksen desentralisoiminen saattaa vähentää budjettivajetta, mutta myös luoda epävarmuutta siirtymäkauden aikana. Paikallishallinnon finanssikomitea (LGFC Local Government Finance Commission) on rekisteröinyt piireissä Kayizzi-Mugerwan (1995) mukaan monia vastuullisuuteen liittyviä ongelmia. Budjettikuri on heikkoa ja joissain tapauksissa koulutettuja ihmisiä ei ole lainkaan hoitamassa budjetointiprosessia. Lisäksi varojen käytöstä puuttuu läpinäkyvyys. Asiakirjat ovat usein huonosti, jos lainkaan tarkastettuja. Jos julkisten varojen desentralisointi suoritetaan hyvin, saattaa sillä olla erittäinkin hyödyllisiä vaikutuksia maaseudun kehittymiselle sekä köyhyyden lievittämiselle. (Kayizzi-Mugerwa 1995, 42.)

Paikallisten varojen väärinkäyttö on hyvin yleistä. Desentralisaation käynnistyessä paikallishallinnon viranomaiset eivät olleet riittävän harjaantuneita käyttämään finanssivaltaa ja poliittista valtaa vastuullisella ja läpinäkyvällä tavalla. Miljoonia Ugandan shillinkejä on hävinnyt virkamiesten pohjattomiin taskuihin erilaisten väärinkäytösten tuloksena. Itsenäisten instituutioiden, kuten Auditor General ja IGG (Inspector General of Government) elinten on tehtävä useammin tarkastuksia väärinkäytösten kitkemiseksi.

Tehtävien ja tulojen yhteensovittaminen on suurimpia ongelmia rahoituksen desentralisaatiossa. Kriittisenä kysymyksenä on Nsibambin (1998) mukaan se, miten jakaa käytettävissä olevat kansalliset varat tasapuolisesti keskushallinnon ja paikallisviranomaisten kesken. Keskushallinto kahmaisee suhteettoman suuren osan, noin 70 % kansallisesta budjetista. Paikallishallinnon finanssikomitea (LGFC), joka

luotiin perustuslain yhteydessä, on määrätty etsimään ratkaisua ja selvitystä toimintojen ja riittävän rahoituksen yhteensovittamisongelmaan. Tasa-arvoisen tulonjaon aikaansaaminen on Paikallishallinnon finanssikomission päätehtävä. Tosiasia on kuitenkin se, että paikallisviranomaiset eivät saa tarpeeksi varoja suorittaakseen niille määrättyjä toimintoja. (Nsibambi 1998, 57.)

Tilannetta pahentaa se, että piirivaltuutetut eivät tiedä, miten kertamäärärahan suuruus määräytyy. Nykyinen määrärahan laskemisperuste on yksinkertainen. Se perustuu Nsibambin (1998) mukaan malliin, joka huomioi lapsikuolleisuuden ja kouluikäisten lasten määrän. Tämän mallin heikkoutena on, että se painottaa liikaa demografisia, väestöön perustuvia lukuja (80 %), jolloin vain kymmenen prosenttia määrärahan osuudesta jää infrastruktuurin luomiseen ja kymmenen prosenttia muuhun väestöön kohdistuviin kehittämistoimiin. (Nsibambi 1998, 59.) Lisäksi epätasa-arvo resurssien jaossa säilyy, koska painotusmalli ei huomioi piirien erilaista kapasiteettia veronkannossa.

Eräs rahoitukseen liittyvä ongelma se, että keskushallinnolla on ollut Nsibambin (1998) mukaan tapana monopolisoida tulonlähteitä, kuten myyntiveron jättäen ei-elastiset tulonlähteet paikallisviranomaisille. Lisäksi paikallishallintoviranomaisten suorittama verojen keruu on hyvin tehotonta, koska heillä ei ole käytössään mm. kunnollisia ja ajantasaisia veroarkistoja. (Nsibambi 1998, 49-51.)

Piirivaltuutetut eivät usein pääse yhteisymmärrykseen piirineuvostojen budjetin tärkeysjärjestyksen luomisessa. Tämä johtuu epäluotettavista ja riittämättömistä tiedoista sekä neuvottelu- ja sovitteluratkaisutaitojen puutteesta. Piirineuvoston edustajien näkemys budjetin tärkeysjärjestyksestä määräytyy Nsibambin (1998) mukaan pitkälti henkilökohtaisten näkökantojen, palkkojen ja määrärahojen mukaan. Nämä eivät ole lainkaan tärkeitä elämän ylläpitämisen ja hyvän terveyden edistämisen, sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen sekä tuottavuuden kannalta. Paikallisten viranomaisten tulisi miettiä uudelleen tärkeysjärjestystä ja asettaa enemmän painoarvoa terveydenhoitopalvelujen lisäämiseen ja maatalouden kehittämiseen sekä leveämmän ja kestävämmän tulopohjan aikaansaamiseen. Myös sosiaalisen ja fyysisen infrastruktuurin kehittäminen sekä luotettavan tiedon kerääminen ja tallettaminen tulisi saada enemmän painoarvoa tärkeysjärjestystä luotaessa. (Nsibambi 1998, 60, 61.) Rahat jotka käytetään suurten byrokratioiden pyörittämiseen pitäisi käyttää palvelujen kehittämiseen. Piirineuvostojen edustajien tulisi myös tutustua yksityistämisen periaatteisiin ja menettelytapoihin suorittaakseen tehtävänsä kunnolla ja oikein.

Verojen kiertäminen ja laiminlyöminen edustaa myös suurta ongelmavyyhtiä rahoitusasioissa. Verojen laiminlyöjiä ei useinkaan paljasteta viranomaisille, koska ihmiset eivät katso olevansa vastuussa ilmoittamisesta ja pelkäävät ilmiannoilla synnyttävänsä vihamielisyyttä. Monet ugandalaiset pitävät verojen maksua pakkona ja turhuutena. Vero-opetusohjelmilla tulisi lisätä ihmisten tietoutta verojen hyödyllisyydestä ja tärkeydestä. Lisäksi maaseudun useimmat taloudelliset toiminnot ovat epävirallisia, vaikeita identifioida sekä verottaa, mikä helpottaa veronkiertoa. Myös teknisen kompetenssin puute verotuksessa edesauttaa veronkiertoa.

Hallitus perusti Kayizzi-Mugerwan (1999) mukaan Ugandan tuloviranomaiselimen (URA Uganda Revenue Authority), jotta verojen keruu tapahtuisi ajallaan ja

tehokkaammin sekä estääkseen korruptiota syömästä verotuloja. Kuitenkin URA:an on liittynyt paljon hallinnollisia ja teknisiä ongelmia, joista suurin on korruptio. Ellei URA:aa olisi perustettu, tulojen keruu olisi oletettavasti vieläkin vaivalloisempaa ja fiskaalinen tasapaino olisi jäänyt saavuttamatta. Hallitus on järjestänyt verotusasioihin liittyvää koulutusta verokulttuurin parantamiseksi ja veropohjan laajentamiseksi. (Kayizzi-Mugerwa 1999, 12, 13.)

Varojen desentralisoiminen keskushallinnosta paikallistasolle on lisännyt tili- ja kirjanpitytyötä piiritasolla. Kirjanpitäjistä ja tilintarkastajista on yhä pulaa ja lisää koulutusta tarvitaan raha-asioiden hoidossa. Tilannetta vaikeuttaa se, että nuoria koulutettuja on vaikea houkuttaa töihin maaseutualueille, joista infrastruktuuri puuttuu lähes kokonaan.

8.3. Kansalaisyhteiskunnan, lahjoittajien ja poliitikkojen rooli rahoituksen desentralisaatioprosessissa

Talouden desentralisoinnin ja liberalisoinnin myötä piirikunnat ovat rohkaistuneet yksityistämään markkinoidensa hoitoa, usein urakkasopimuksin keinoin. Yksityistämällä mm. markkinamaksujen kerääminen ja liikenneteiden ylläpito, palvelujensaantijärjestelmän laatua ja julkista varojen hoitoa on parannettu. Tämä kumoaa sen hypoteesin, että kansalaisyhteiskunta olisi niin heikko etteivät piirit pystyisi hyötymään yksityisestä sektorista raha-asioidensa hoidossa. Piirikuntien on opittava, että tehokkaiden palvelujen tarjoaminen veloittamalla markkinamaksuja on välttämätöntä. Valtuutetut eivät ole tarpeeksi perillä yksityistämisen hyödyistä, joten he tarvitsevat koulutusta ja perehdytystä tässä asiassa.

Talouden liberalisointi, yksityistämisen prosessit ja presidentti Musewenin maan makroekonominen taloudenhoito ovat tehneet lahjoittajiin hyvin suuren vaikutuksen. Privatisointiprosessiin liittyvä valtionyritysten myyminen ei ole Akwapin (2000) mukaan täysin vastannut odotuksia. Yksityistämisyksikön (PU:n Privatisation Unit) mielestä prosessin suurimmat edut on saavutettu pikemminkin luomalla edestakaisia taloudellisia kytkentöjä kuin saavuttamalla suoraa rahallisia hyötyjä myymällä valtionyrityksiä. PU:n raportin mukaan privatisoinnin aloitusvuonna 1992 koko hankkeen tuoman rahamäärän arvioitiin olevan noin 750 biljoonaa Ugandan sillinkiä (500 milj. USD\$). Kuitenkin tähän mennessä rahaa on kertynyt vain 176,6 biljoonaa Ush. (Akwap 2000, 31.) Suurin valtiota hyödyttävä asia privatisoimisesta tulee Kayizzi-Mugerwan (1999) mielestä olemaan jyrkkä valtionapujen lasku yksityissektorille. Myöhemmin laajentunut julkinen sektori tulee tuomaan lisää verotuloja valtiolle. (Kayizzi-Mugerwa 1999, 25.)

Vaikka lahjoittajat eivät Nsibambin (1998) mukaan pidä puolue toimintojen rajoittamisesta, eivät ne silti ole langettaneet NRM:n hallitukselle uhkavaatimusta monipuoluejärjestelmän palauttamisesta. Kansainväliset organisaatiot ovat rahoittaneet suurimman osan demokratisointi- ja desentralisaatio-ohjelmista. Lahjoittajat ovat vaatineet, että paikallishallinnon viranomaisten toiminnan tulee olla läpinäkyvää lahjoittajien myöntämien avustusten osalta. Tiukat ehdot takaavat, että paikallisviranomaiset hoitavat hyvin lahjoittajien antamia rahoja. (Nsibambi 1998, 64, 65.) NGO:iden negatiivisena puolena saattaa olla niiden vahvistama riippuvuussyndrooma. Soiri (1998, 20) tutkiessaan Mosambikin desentralisoitumista

toteaa, että riippuvuuden rikkominen ja toimintatapojen lisääminen ja omaksuminen on varsin hankalaa Afrikassa. NGO:t tukevat sekä kansalaisyhteiskuntaa että paikallisia viranomaisia, varsinkin koulutuksessa ja osallistumismenetelmien kehittämisessä.

Vaaleilla valituilla poliitikoilla voi hyvinkin olla positiivinen rooli verojen määräämisessä. Heidän osallisuutensa verojen arviointiin ja määrittämiseen voisi luoda demokraattista tarkistusta ja tasapainoa valittujen johtajien ja päälliköiden välille. Piirineuvostojen jäsenet ja veronmaksajat ovat vastustaneet poliitikkojen mukanaoloa verojen määräämisessä. Molemmat tahot ovat perustelleet kantaansa Nsibambin (1998) mukaan sillä, että poliitikot hakevat halpaa julkisuutta, he eivät ole teknisesti kyvykkäitä arvioimaan veroja sekä heidän tulisi keskittyä enemmän massamobilisaatioon eikä päivästä toiseen tapahtuvaan hallintoon. Poliitikkojen puoltajat ovat perustaneet tukensa poliitikkojen tietämykseen ihmisten hyvinvoinnista, oikeudenmukaisesta arvioinnista sekä heidän sensitiivyyteensä ja kykyynsä vakuuttaa kansalaiset verojen tärkeydestä. Edellisten argumenttien perusteella poliitikot herättävät enemmän kunnioitusta kuin päälliköt ja ovat täten parempia vakuuttamaan ihmiset maksamaan veroja, jotta paikallisviranomaiset pystyvät tuottamaan enemmän ja parempia palveluja. Heidän on kuitenkin parannettava teknistä kompetenssiaan veronkantoasioiden hoidossa. (Nsibambi 1998, 65, 66.)

9. HENKILÖSTÖRESURSSIEN HALLINTA JA KEHITTÄMINEN DESENTRALISAATION KONTEKSTISSA

Tässä osiossa kuvataan henkilöstön desentralisaatioprosessia ja sitä, miten se on edistänyt vastuullisuutta Ugandassa. Henkilöstön desentralisointi voidaan Lubangan (1998) mukaan jakaa kahteen klassiseen typologiaan: erilliseen ja yhtenäiseen henkilöstöjärjestelmään. Erillisessä henkilöstöjärjestelmässä paikallishallinnosta tulee työnantaja, jolla on oikeus palkata ja irtisanoa työntekijänsä. Yhtenäisessä järjestelmässä paikallishallinnon henkilöstö kulkee rinnakkain keskushallinnon henkilöstön kanssa. Paikallishallinto säilyy edelleen työnantajana, mutta henkilöstö organisoidaan kansallisen perustan pohjalta yhden paikallishallinnon palvelukomission tai -johtokunnan toimesta. (Lubanga 1998, 69.) Monissa kehitysmaissa näitä kahta systeemiä on sekoitettu keskenään, jolloin voidaan puhua hybridistä järjestelmästä. Kehitysmaissa erillinen henkilöstöjärjestelmä lienee sopivin muoto edistää hyvää hallintoa ja tarjota kansalaisyhteiskunnalle orgaanista kohtaamisaluetta. Se tarjoaa myös neuvostoille ja kansalaisyhteiskunnalle paremmat mahdollisuudet valvoa, arvioida, palkita ja rankaista paikallishallinnon virkamiehiä.

9.1. Henkilöstön desentralisaation toteuttaminen ja toimijoiden reaktiot

Henkilöstön desentralisaation tavoitteena on ollut varata kaikki henkilöstön toimeenpanotehtävät paikallishallinnon elimille. Hiljattain desentralisoitujen piiri- ja kaupunkineuvostojen osastojen työntekijät ovat Lubangan (1988) mukaan näin päähallintovirkamiehen (CAO:n) tai kaupunginsihteerin kautta vastuussa neuvostoille. Muutokset vaikutusvallassa sekä mandaatti rekrytoida ja valvoa paikallishallinnon virkamiehiä ovat edistäneet henkilöstön desentralisointia. Jokaisessa piirissä piirin palvelukomitea on valtuutettu nimeämään henkilöstö paikallishallinnon neuvoston

palvelukseen sekä harjoittamaan kurinpitotoimia. Vastuullisia virkamiehiä ovat nyt jokaisen piirin- ja kaupunkineuvoston hallinnon päävirkamiehet; piirin toimeenpaneva sihteeri (DES District Executive Secretary) tai kaupunginsihteeri. Jokaiseen piiriin on luotu piirin palvelukomissio (DSC District Service Commission), entiseltä nimeltään piirin palvelukomitea palvelemaan paikallishallinnon piiri- ja kaupunkineuvostoja. Piirineuvosto valitsee piirin palvelukomission puheenjohtajan ja muut jäsenet julkisen palvelukomission (PSC Public Service Commission) hyväksymänä. Tämä käytäntö on aiheuttanut paljon keskustelua ennen ja jälkeen toimintatavan käyttöönottoa. (Lubanga 1988, 74, 75.)

Jokainen prosessin asianosainen on kokenut desentralisaation edustavan joko mahdollisuuksia tai rajoituksia omasta asemastaan käsin. Seuraavassa esitellään Okuonzin (1997) ja Lubagan (1997) analyysi eri toimijatahojen suhtautumisesta desentralisaatioon (Lubanga 1998, 77).

| <i>Toimijatahot</i> | <i>Desentralisaatioon kohdistuvat reaktiot</i> |
|------------------------------|---|
| Lahjoittajat | <ul style="list-style-type: none"> • Kannattavat desentralisaatiota, koska ovat kyllästyneet keskushallinnon korruptioon sekä hitauteen. Resurssit eivät kuitenkaan ylettyisi paikallishallintoon • Vertikaalisia ohjelmia tukevat lahjoittajat haluavat keskukselle yhä enemmän kontrollivaltaa • Kertamääräraahajärjestelmän vastustajia jonkin verran |
| Keskushallinnon virkamiehet | <ul style="list-style-type: none"> • Eivät kannata desentralisaatiota vallan ja rahojen kontrolloinnin menettämisen takia |
| Piirin hallintohenkilöstö | <ul style="list-style-type: none"> • Kannattavat voimakkaasti desentralisaatiota, koska ovat saaneet enemmän valtaa koulutetun henkilöstön ja rahoituksen suhteen, • Kannattavat lisäksi siksi, että ovat saaneet lisää päätäntävaltaa ja heidän ei tarvitse säännöllisesti kääntyä keskushallinnon puoleen eri asioissa |
| Piirin koulutettu henkilöstö | <ul style="list-style-type: none"> • Epävarma kanta: kannattavat desentralisaatiota lisääntyneiden resurssien ja itsenäisyyden vuoksi |

| | |
|---------------------------------|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Mutta pelkäävät urakehityksensä puolesta • Eivät luota paikallisiin poliitikkoihin ja pelkäävät myös mielivaltaista henkilöstöpolitiikkaa |
| Piirin kouluttamaton henkilöstö | <ul style="list-style-type: none"> • Epävarma mielipide desentralisaation suhteen. Eivät näe välitöntä hyötyä • Monet piirit ovat supistaneet menojaan irtisanomisilla, joten työsuhteen jatkuminen koetaan epävarmana • Valtion hallinnon reformin myötä suoritettu menojen karsiminen tulkittiin virheellisesti desentralisaation pakotteena |
| Kansallisen tason poliitikot | <ul style="list-style-type: none"> • Jotkut kannattavat hallinnon federalistista järjestelmää sekä korkeaa autonomian astetta. Poliitikkojen mielestä desentralisaatiotoimet eivät ole ulottuneet tarpeeksi laajalle • Useat kannattavat osittaista desentralisaatiota, mutta haluavat osan vallasta säilyvän keskushallinnolla |
| Keskushallinnon piiripoliitikot | <ul style="list-style-type: none"> • Kannattavat suuresti desentralisaatiota sekä suurempaa autonomiaa |

Taulukko 3. Eri toimijatahojen reaktiot desentralisaatioon (Okuonzi, S. & Lubaga, F. 1997. Decentralisation and Health Systems Change in Uganda – An Analysis of Decentralisation, Changes in Organisational Structures and Processes, and in Health Systems Performance teoksessa Lubanga 1998, 77)

9.1.1. Piirin palvelukomiteat

Paikallishallinnon uudistamisen yhteydessä luodut piirin palvelukomiteat ovat saaneet monia tehtäviä hoitaakseen. Näitä ovat työntekijöiden rekrytoiminen paikallishallintoon, kurinpidon harjoittaminen ja paikallishallinnon työntekijöiden erottaminen sekä paikallisen autonomisen päätöksenteon edistäminen. Palvelukomiteoiden toiminnan suunta näyttää Lubangan (1998) mukaan lupaavalta. Keskushallinnon tukiryhmien järjestämät työharjoittelut, opaskirjojen julkaisut sekä kokemuksen tuomat opit ovat merkkejä piirin palvelukomiteoiden toiminnan

tasaisesta paranemisesta. Työvolyyymi, rekrytointiprosessien menetelmät ja pätevien henkilöiden rekrytointi ovat parantuneet. On kuitenkin huomioitava, että palvelukomiteat painottavat liikaa akateemista koulutusta rekrytoinnissa aliarvioiden kokemuksen tuomia taitoja. Piirien palvelukomiteat ovat onnistuneet leikkaamaan menoja irtisanomalla epäpäteviä paikallishallinnon työntekijöitä. Kuitenkin tyytymättömyys palvelukomiteoiden varsin tyydyttävästi hoidettua työtä kohtaan kasvaa mentäessä sisämaahan päin. Tämä johtuu mm. palvelukomiteoiden kohtaamasta luottamuksen puutteesta. Se on seurausta siitä, että palvelukomiteoita pidetään taipuvaisina paikallisten poliitikkojen painostukseen ja muiden ryhmittymien, uskonlahkojen ja heimojen osalta tapahtuvaan manipuloimiseen. (Lubanga 1998, 77-80.)

Paikallishallinnolla on oikeus palkata ja erottaa työntekijänsä perustuslain ja myöhemmin vuonna 1997 laajennetun paikallishallinnon lain nojalla. Kaksi muutosta on Lubangan (1998) mukaan tehty. CAO ja hänen alaisensa eivät ole enää keskushallinnon vaan paikallishallinnon työntekijöitä, jolloin nimittämiset, erottamiset ja kurinpitotoimet tapahtuvat piirin palvelukomitean eikä julkisen palvelukomission taholta. Laissa on tarkoin säädetty ja rajoitettu syyt, joilla CAO voidaan erottaa. Neuvosto ei voi enää vuoden 1997 paikallishallinnon lain tultua voimaan toimia sekä kanteen nostajana, syyttäjänä, tuomarina että valamiehistönä. Toinen merkittävä muutos henkilöstöhallinnon järjestelmässä on ollut julkisen palvelukomission ja piirin palvelukomitean välille aikaansaatu perustuslaillinen yhteys, jolloin edellinen ohjaa ja koordinoi jälkimmäistä. Piirin palvelukomissiolle on taattu näin sääntely- ja valvontatoiminnot. (Lubanga 1998, 83.)

Jotta henkilöstön desentralisointi olisi tehokasta, työntekijöiden nimitykset on Lubangan (1998) mukaan turvattava subjektiivisilta arvioinneilta, kuten syrjimiseltä ja suosimiselta. Myös oikeudenmukaiset kurinpidolliset toimet on taattava. Työntekijöiden korvauksista on myös huolehdittava ja luotava hyvitysjärjestelmä, joka palkitsee riittävästi työntekijöitä. Henkilöstön rehellisyys, rekrytoinnin säännöt sekä rekrytointielimien autonominen asema vaikuttavat rekrytoinnin puolueettomuuteen ja kurinpitoprosessien tasoon. (Lubanga 1998, 71, 72.)

Paikallishallinto voi lakisääteisesti itse määrätä työpaikkojen lukumäärästä. Se rohkaisee neuvostoja ottamaan selvää eri palvelutuotannon menetelmistä ja vaihtoehtoista ja siten kilpailuttamaan palvelutuottajat huomioiden tehokkuuden, panokset ja tuotokset. Henkilöstöhallinnon desentralisoinnissa hyvää hallintoa voidaan edistää, jos tuomioistuimilla on valta puuttua paikallishallinnon johtohenkilöiden, poliittisten johtajien ja lakisääteisten komiteoiden, kuten piirin palvelukomiteoiden tekemiin sääntöjen vastaisiin päätöksiin.

9.1.2. Paikallishallinnon yhdistykset

Paikallishallinnon yhdistykset ovat saavuttaneet vaikutusvaltaa ja näkyvyyttä, kun valtaa on jaettu paikallishallinnon tasolle ja henkilöstön desentralisointia toteutettu. Kaupunkialueiden neuvostot ovat organisoituneita Uganda Local Authorities' Association –elimeen (Lubanga 1996, 57). Myös piirien palvelukomissiot ovat muodostaneet oman yhdistyksensä Association of District Service Commissions (ADISC), jolla on Lubangan (1998) mukaan kolme päätavoitetta: toimintojensa

verkostoiminen, keskenään toisiaan tukevien suhteiden luominen ja autonomisen asemansa suojeleminen päätöksenteossa. Piirien palvelukomiteoiden yhdistykset tarjoavat myös tehokkaan kohtaamisalueen paikallishallinnon yhdistyksille ja julkiselle palvelukomissiolle. (Lubanga 1998, 90.)

Osana institutionaalista kehitystä hallitus on Lubangan (1998) mukaan tunnustanut paikallishallinnon yhdistysten merkityksen ja rohkaissut paikallishallintoa ryhtymään twinning- eli yhteistyötoimintamenettelyyn. Paikallishallinnon yhdistykset toimivat jäsentensä äänenä, jolloin ne neuvottelevat eri hallintotasojen kanssa, vaikuttavat toimintatapojen muodostamiseen ja toteuttamiseen sekä tuottavat palveluja jäsenilleen. Yhdistykset ovat osa kansalaisyhteiskuntaa ja siten ne edistävät demokratiaa ja estävät diktaattorimaisen keskusvallan uuden nousun Ugandassa. (Lubanga 1998, 89.)

9.2. Henkilöstön desentralisaation merkitys vastuullisuuteen

Henkilöstön desentralisointi on suunniteltu parantamaan henkilöstöresurssien hoidon tilaa, jolloin neuvostoilla on enemmän mahdollisuuksia pitää nimittämiänsä virkamiehiä vastuullisina. Nimitetyt virkamiehet ovat nyt tietoisia siitä, että he ovat täysin vastuussa neuvostoille, ei keskushallinnolle, ja että heidän urakehityksensä riippuu paikallisten tarkastajien suorittamasta toiminnan arvioinnista.

Jos vastuullisuudella tarkoitetaan Lubangan (1998) mukaan työntekijöiden saamaa palautetta työstään, on henkilöstön desentralisointi vahvistanut prosessia. Hinnoiteltujen työsuunnitelmien ja toimintaraporttien jättäminen neuvostojen sektorikomiteoiden hyväksyttäväksi on helpottanut informaation kulkua ja neuvostojen toiminnan läpinäkyvyyttä. Se on myös helpottanut valtuutettujen työtä valvoa, arvioida ja rankaista neuvoston työntekijöitä. Henkilöstön desentralisaatiossa vastuullisuuden lisääntyminen ilmenee myös siten, että neuvostoilla on vastuu päättää henkilöstön koosta ja palkanmaksusta. Näin neuvostot ovat täysin vastuussa organisaation rakenteista, toiminnoista, henkilöstön sijoittamisesta sekä palvelujen tuottamisen tavoista. Tämä vastuullisuus on saanut aikaan sen, että neuvostot ovat vähentäneet henkilöstön ja osastojen määrää, ottaneet käyttöön yksityistämisen toimintamuotoja sekä osa-aikatyön. Tämä kaikki on lisännyt vastuullisuutta ja palvelutuotannon tehokkuutta. (Lubanga 1998, 82, 83.)

Desentralisoitu henkilöstöjärjestelmä on Lubangan (1998) mukaan vähentänyt laiminlyöntejä, jotka aiheutuivat siitä, että organisaation kontrolli tapahtui etäisen keskushallinnon kautta. Järjestelmä edistää myös palvelujen tuottajien vastaanottavuutta, jolloin palvelujen vastaanottajat saavat paremmin äänensä kuuluviin. Työntekijä ja -antaja ovat desentralisoidussa järjestelmässä lähellä toisiaan ja heillä on yhteiset intressit. Tällöin tehokas sitoutuminen työhön on todennäköistä ja samalla keskinäinen vastuullisuus voi kasvaa. Henkilöstön desentralisointi tukee hyvää hallintotapaa johtaessaan paikallisen kapasiteetin rakentamiseen. Paikallishenkilöstön suorituskyvyn kehittäminen tulee kohdistua henkilökohtaisten ja institutionaalisten kykyjen ja kapasiteetin kasvattamiseen sekä paikallisen vastuullisuuden parantamiseen. (Lubanga 1998, 70, 71.)

9.3. Henkilöstön kehittämisstrategiat

Henkilöstöresurssien kehittämisellä viitataan henkilöstön kouluttamiseen, jotta se kykenisi parantamaan suorituskykyään. Parantunutta suorituskykyä tarvitaan tuottavuuden ja tehokkuuden parantamiseksi sekä uudenlaisten taitojen tuottamiseksi. Palvelujen osittainen ja täydellinen yksityistäminen sekä NGO-sektorin osallistuminen palveluiden tuottamiseen on tuonut Lubangan (1998) mukaan uusia elementtejä henkilöstöhallinnon suhteisiin ja ihmisresurssien kehittämiseen. Liberalisointi ja privatisointi tuovat esille uuden näkökulman palvelujen tuottamiseen ja paikallishallinnon henkilöstön kehittämiseen. Trendinä on ollut rekrytoida ulkopuolisia asiantuntijoita ja yhtiöitä tuottamaan palveluja. Paikallishallinto ei tällöin suoraan kontrolloi henkilöstön toimintaa vaan se tapahtuu yhtiöiden toimesta sopimusjärjestelyiden kautta. (Lubanga 1998, 72, 73.) Kilpailusta voi tulla kansalaisyhteiskunnan kehityksen katalysaattori esimerkiksi ammattiliittojen ja autonomisten ammattimaisten yhdistysten kautta. Henkilöstöresurssien hoito viittaa siis rekrytointiin, sijoittamiseen, ylentämiseen, kuriin, palkkahallintoon ja eläkkeiden hoitoon.

Ilman järjestelmällistä tehokkuutta demokraattisen kontrollin alaisena oleva paikallishallinnon toiminta ei voi kukoistaa ja näin yritykset parantaa hyvää hallintotapaa ja valtuuttamista epäonnistuvat. Tehokkuuden parantaminen ja institutionaalinen kehittäminen ovat hyvän hallintotavan saavuttamisen välineitä. Henkilöstön desentralisointi on edistänyt näiden tavoitteiden saavuttamista.

Hallitus on Lubangan (1998) mukaan rahoittanut ohjelmia, joiden tarkoituksena on vahvistaa jokaisen piiri- ja kaupunkineuvoston rekistereitä, arkistointia ja tietojärjestelmien hoitoa. Paikallishallintohenkilöstön koulutus on kohdistunut sekä nimitettyihin että valittuihin virkamiehiin. Valituille virkamiehille koulutus on tapahtunut sensitisaatio-, virkaanasettamis- ja orientaatioseminaarien ja workshoppien kautta. Niissä on käsitelty mm. uusia perustuslaillisia viitekehyksiä ja niiden kytköksiä sekä keskushallinnon ja paikallishallinnon välisiä kytkentöjä. Nimitetyille virkamiehille koulutus on tapahtunut seminaarien, työpajojen ja erilaisten kurssien kautta. Erityinen paino on asetettu kirjanpitäjiin ja sisäisiin tarkastajiin sekä henkilöstö-, suunnittelu- ja hallintovirkamiehiin. (Lubanga 1998, 85, 86.) Seuraavasta taulukosta selviää minkälaisia toimintoja on järjestetty henkilöstön suorituskyvyn parantamiseksi.

| Toimenpide | Seminaarien ja workshoppien määrä | Osanottajien lukumäärä |
|--|-----------------------------------|------------------------|
| Sensitiivisten asioiden hallinta | 1 | 10 |
| Valtiontason poliitikkojen ja ylempien keskuhallinnon virkamiesten kapasiteetin lisääminen | 9 | 172 |
| Tulevien kouluttajien koulutus (sensitiivisten asioiden hallinta) | 1 | 44 |
| Taloushallinnon kehittämisseminaari | 1 | 48 |
| Opintomatkat Tanskaan | 2 | 25 |
| Yleinen tiedottaminen (radio) | Viikoittain yhdeksän | |

| | kuukauden ajan | |
|--|----------------|-------|
| Desentralisaation käytännön toteuttaminen | 1 | 256 |
| Sub-county -tason sensitisaatioseminaarit | 717 | 39004 |
| Piirin sensitisaatioseminaarit | 24 | 1072 |
| Budjetoinnin kehittäminen | 56 | 1469 |
| Alemman tason finanssivaltuutettujen kouluttajien koulutus | 1 | 35 |
| Virkaanasettamisseminaari CAO:ille | 1 | 16 |
| Tilinpäiden vahvistaminen | 5 | 225 |
| Palkanmaksun hallinnan koulutustilaisuus | 8 | 411 |
| Tilinpäiden kurssi piirin terveysvaltuutetuille | 1 | 37 |
| Tilinpäiden tarkastajien kurssi | 1 | 23 |
| Insinööritaitoja vahvistava kurssi | 1 | 24 |
| Alemman piirivaltuutettujen finanssivaltuutettujen vahvistaminen | 273 | 10938 |
| Budjetin ja rahoituksen hallinnan workshop | 13 | 473 |
| Henkilöstöosaamista parantava kurssi | 1 | 30 |
| Piirin asiainseminaarit | 1 | 82 |
| Alemman hallintotason sisäisiä auditointeja vahvistava kurssi | 1 | 30 |
| Kurssi suunnittelumanuaalien käytöstä | 1 | 34 |
| Kouluttajien koulutuskurssi | 1 | 17 |

Taulukko 4. Henkilöstön suorituskyvyn lisääminen: Yhteenveto koulutus- ja sensitisaatioitoimista, joista Desentralisaatiokanslia (Decentralisation Secretariat) on huolehtinut maaliskuun 1994 ja elokuun 1996 välisenä aikana (Lubanga 1998, 86, 87)

Suurimpana heikkoutena on se, että henkilöstön kehittämistä ei ole suunniteltu tukemaan paikallishallinnon työntekijöiden palveluja koskevia suunnitelmia. Kehittämistoimenpiteet palvelevat siten vain lyhytaikaisia, ad hoc-tarpeita. Virkauraa tukevat paikallishallinnon henkilöstön kehittämisstrategiat ja –suunnitelmat tulisi pikaisesti toteuttaa, jotta ne tukisivat työntekijöiden urakehitystä paikallishallinnossa (Lubanga 1998, 86). Koulutuksen ja kehittämisen tarkoituksena on nostaa henkilöstön ja palvelutuotannon tehokkuutta ja siten luoda mahdollisuuksia hyvän hallinnon aikaansaamiseen paikallistasolle.

9.4. Tulevaisuuden haasteet henkilöstön desentralisaatiossa

Yleisesti ottaen henkilöstön desentralisoinnilla on ollut hyödyllisiä vaikutuksia Ugandan demokratisointipyrkimyksiin ja hyvän hallinnon tavoittelemiseen. Paikalliset poliittiset johtajat ovat pystyneet voittamaan työntekijöidensä jakamattoman lojaaliuden. Suorituskyvyn parantamisessa on saavutettu arvostettavia tuloksia työpanoksen määrän kasvettua ja laadun parannettua. Tehokkuuden edistämistavoista privatisointi ja tarjousmenettely ovat myös toimineet varsin menestyksekkäästi. Paljon on kuitenkin vielä tehtävää ja parannettavaa.

Keskushallinnon on ensiksikin panostettava paikallishallinnon palkkoja koskevan

lakialoitteen määräämiseen ja hallinnoimiseen. Keskushallinnon panos paikallishallinnon palkkarahoitukseen perustui Lubangan (1998) mukaan 30.8.1996 asti virassa toimineiden entisten keskushallinnon virkamiesten lukumäärään. Tällä oli monia vaikutuksia paikallishallinnon hoitoon:

- Paikallishallinnot, jotka olivat vähentäneet henkilöstöä tehokkuuden nimissä, eivät hyötäneet uudistuksesta. Ne saivat vähemmän tulonsiirtoja kuin ne paikallishallinnot, jotka eivät olleet vähentäneet henkilöstön määrää ennen vuoden 1996 elokuuta.
- Perifeeriset alueet joilla oli historiallisista syistä paljon avoimia virkoja, saivat myös suhteellisesti vähemmän tulonsiirtoja huolimatta siitä, että desentralisaatiosta johtuen ne olivat pakotettuja rahoittamaan aikaisemmin valtiolle kuuluviksi tarkoitettuja henkilöstön palkkamenoja. Tämä antoi näille alueille epäoikeudenmukaisen alun desentralisaation palvelutuotantoprosessissa.
- Hallituksen on tarkasteltava uudelleen palkkoihin suuntautuvaa tulonsiirtojärjestelmää, joka kannustaisi paikallishallintoyksiköitä tekemään aloitteita henkilöstöhallinnon palvelutuotannon tehokkuutta edistävien mittareiden luomisessa. Jotta henkilöstöressurssien hoidon ja kehittämisen hyödyt saadaan vakautettua, valtion sisäiset tulonsiirrot sekä desentralisoitujen toimintojen laajuus ja taso on saatava tasapainoon. (Lubanga 1998, 91, 92.)

Toisen haasteen asettaa virkamiesten psykologinen haluttomuus erillistä henkilöstöjärjestelmää kohtaan. Paljon on Lubangan (1998) mukaan tehtävä, jotta rekrytointi- ja kurinpitoprosessit, toimintamenettelyt ja päätökset ovat oikeudenmukaisia ja ne myös koetaan sellaisina. Kolmanneksi paikallishallinnon palvelusuunnitelmien ja henkilöstön koulutusohjelmien viivästyminen on estettävä, jotta paikallishallintohenkilöstön sopivia, virkauraa koskevia kehittämissuunnitelmia voidaan rakentaa. On myös taattava se, että paikallishallinnon yhdistysten mielipiteet tulevat kuulluiksi ja huomioonotetuiksi päätettäessä paikallishallintoa koskevista asioista. Viidenneksi korruptoituneet rekrytointimenettelyt ovat myös eräs vakavista ongelmakohtista. Julkisen palvelukomission tulee kehittää valvontajärjestelmä, joka ehkäisee korruptiota ja sen lisääntymistä rekrytoinnissa. Piirien palvelukomiteoilla tulee olla kilpailukykyisiä palkitsemistoimia ja niiden tulee varmistaa rekrytoinnin perustuminen työtä hakevan meriitteihin, ei sukulaisuuteen eikä heimolaisuuteen. Meriittipohjaisen rekrytointijärjestelmän, joka rohkaisee multi-etnisten paikallishallintojen syntymistä, luominen ja ylläpitäminen on yksi suurimmista henkilöstöjärjestelmän haasteista. (Lubanga 1998, 90-93.)

Henkilöstön desentralisoiminen voi vaikuttaa positiivisesti hallinnon tavoitteisiin, jotka tähtäävät vallan todelliseen jakamiseen paikallistasolle ja tehokkuuden sekä hyvän hallinnon edistämiseen. Näihin tavoitteisiin voidaan yltää, jos kansalaisyhteiskunta ja -järjestöt saavat enemmän vaikutusvaltaa henkilöstöhallinnan asioissa, ja jos hallitus saa aikaan sopivan tulonsiirtojärjestelmän ja auttaa neuvostoja kehittämään sopivia palvelusuunnitelmia.

10. ONGELMAT UGANDAN DESENTRALISAATIOPROSESSIN TOTEUTTAMISESSA

2000-luvun desentralisaatio on monimutkainen institutionaalisten muutosten prosessi. Pulmat aiheutuvat desentralisaation ominaisluonteesta; desentralisaatio on monitasoinen ja monisektorinen sekä sisältää monia toimijoita. Paikallishallinnon neuvostoilla on monia vakavia ongelmia ratkaistavanaan, jotta desentralisointi tuottaisi toivottuja hedelmiä. Paikallishallinnon ongelmat ja heikkoudet nivoutuvat kolmeen pääosa-alueeseen; finanssi- ja henkilöstöresursseihin sekä virkamiesten etiikkaan tehtävien hoidossa. Edellä on jo tullut joitain, varsinkin rahoitukseen ja henkilöstön desentralisoimiseen liittyviä paikallishallinnon ongelmakohtia esille. Seuraavassa työn osiossa esitellään lyhyesti ja yhteenvetomaisesti vielä eräitä paikallishallinnon syvimpiä ongelmakohtia, joita ovat institutionaaliset ja fiskaaliset heikkoudet sekä ongelmat voimattoman kansalaisyhteiskunnan ja kansalaisten valtuuttamisessa.

10.1. Instituutionaalinen heikkous

Henkilöstön määrä ja laatu eivät ole useimmilla alueilla riittäviä rakentamaan ja ylläpitämään desentralisaatioprosessien toimintoja. Pätevä henkilökunta elää ja työskentelee mieluummin kehittyneillä kaupunkialueilla kuin syrjäisillä ja kehittymättömällä maaseutualueilla. Fyysisen ja kommunikaatioon perustuvan infrastruktuurin puuttuminen tekevät maaseutualueet saavuttamattomiksi. Teiden, rautateiden, puhelinten, sanomalehtien, TV:n, tietokoneiden ja muiden tiedonvälityslaitteiden puuttuminen hankaloittaa desentralisaation toteuttamista. Maaseudun infrastruktuuria tulisi parantaa, jotta pätevää henkilöstöä pystyttäisiin houkuttelemaan alueelle hoitamaan desentralisoituja instituutioita.

Desentralisaation toimeenpanijoilta saattaa puuttua sitoutuminen reformien tavoitteisiin. Afrikan eliitit ovat Kabwegyeren (2000) mukaan itsekkäitä ja epävarmoja. Ne vastustavat ihmismassojen saamista mukaan maaseudun transformatioon. Eliitit ovat huolissaan välittömien etujensa saavuttamisesta kouluttamattomien ihmismassojen kustannuksella. Ugandassa tarvitaan uusia ryhmittymiä, jotka kantavat huolta ihmisten kehitymisestä ja ovat päättäneet taistella sen hyväksi. (Kabwegyere 2000, 147.)

Paikallishallintoviranomaisten korruptoituneisuus ja vallan väärinkäytökset ovat vakava ongelma ja uhka demokraattisen desentralisaation toteutumiselle. Hillitsemätön paikallisneuvostojen korruptio kuvastaa sitä, että desentralisaatio on hajaannuttanut korruptiota ja luonut paikallisille eliiteille mahdollisuuksia porvarillistumiseen, keskiluokkaistumiseen. Korruptiotapauksista löytyy lukemattomia esimerkkejä, joista mainittakoon mm. vuosien 1998 ja 1999 vaihteessa kansaa ja lehdistöä ravistellut, maan suurimman pankin UCB:n privatisointiprosessiin liittyvä korruptiotapaus, jossa päärököllisenä oli itse maan presidentin veli kenraalimajuri Salim Saleh. Lisäksi suuri patoskandaali, jossa padon rakentamiseen tarkoitetut miljoonat uppoivat virkamiesten taskuihin ja syytökset armeijan tarpeettomista ja kyseenalaisista hankinnoista ovat oivia esimerkkejä maata kiusaavasta itsepintaisesta korruptiosta ja vallan väärinkäytöksistä (Apedel 1998, 4).

Useimpien julkisten palvelujen desentralisoitumisen myötä poliittisten ja hallinnollisten roolien erottaminen tulee erityisen tärkeäksi. Poliittinen johtajuus on vaikeutunut Villadsenin (1997) mukaan epäselvän ja toisiinsa sekoittuneen poliittisen

ja hallinnollisen järjestelmän takia Ugandassa. Poliittiset roolit suhteessa hallinnollisiin rooleihin ovat huonosti määriteltyjä ja eroteltuja. (Villadsen 1997, 328.)

Keskus- ja paikallishallinnon väliset suhteet ovat merkittävästi parantuneet, mutta ovat vielä osittain varsin sekavia. Keskus- ja paikallishallinnon välisissä suhteissa valtion tulee tukea neuvostojen autonomista päätöksentekovaltaa ja samalla tarjota neuvostoille ohjausta ja apua sekä valvoa niiden toimintaa. Tilannetta on Lubangan (1996) mukaan vaikeuttanut se, että paikallishallinnon elimillä ei ole omaa yhteistä voimakasta yhdistystä. Tällöin paikallisilta virkamiehiltä on puuttunut ja puuttuu edelleenkin foorumi, jossa he kykenevät käymään organisoituja neuvotteluja valtiovallan kanssa. Lisäksi Ugandan Paikallishallintoviranomaisyhdistyksen (ULAA) ja Kaupunkiviranomaisyhdistyksen (UAA) väliltä puuttuu yhteistyö ja verkostoituminen. (Lubanga 1996, 56, 57.)

Eräänä ongelmakohtana on myös neuvoston ja paikallisten poliitikkojen kouluttaminen sellaiseen hallinnolliseen ja tekniseen johtajuuteen, joka takaisi sekä poliittisesti että taloudellisesti vastuullisen toiminnan. Väestön poliittisen tietoisuuden kehittäminen sellaiselle tasolle, jossa he voivat pitää paikallisia poliitikkoja ja nimitettyjä viranhaltijoita vastuullisina, on suuri institutionaalinen ja asenteita koskeva haaste.

Myös desentralisaation toteuttamisen siirtymätapoihin on liittynyt Lubangan (1996) mukaan ongelmia. Monet ministerit ovat olleet sitä mieltä, että keskus- ja paikallishallinnon välisiä suhteita ei pitäisi laista huolimatta käytännössä muuttaa ennen kuin uudet paikallishallinnon järjestelmät ja rakenteet ovat selvästi toimivia. Lisäksi hallituksen alullepanemien, julkisen hallinnon monien yhtäaikaisten reformien toteuttaminen on tuottanut ongelmia. Ongelmat ovat aiheutuneet siitä, että desentralisaatiouudistuksen ja julkisen sektorin reformin koordinoimisessa ja aikataulutamisessa on epäonnistuttu. Kuitenkin näiden kahden reformin synergia on sittemmin oivallettu ja uudistusten toteuttaminen on tapahtunut yhteisymmärryksessä. (Lubanga 1996, 55, 57, 58.)

10.2. Fiskaalinen heikkous

Lahjoittajien hallitsema Uganda kohtaa ankaria rahoituksellisia rajoitteita ja fiskaalinen heikkous onkin yksi poliittisen desentralisoitumisen vakavimmista esteistä. Valtion tulonsiirrot eivät ole riittäviä paikallishallinnon toimintojen hoitamiseksi. Sekä ehdolliset määrärahat että kehittämiseen tarkoitetut varat ovat riittämättömiä paikallishallinnon vastuualueiden hoitamiseksi. Henkilöstöä on venytetty äärimmilleen ja varsinkin kaupungeissa paikallishallinto on epäonnistunut palvelujen tuottamisessa. Paikallishallinnon viranomaisilla ei ole lupa kerätä kuin vähäisiä veroja, vaikka velvollisuudet ovat lisääntyneet valtion kerätessä suurimmat verot.

Alueen alikehittyneisyys saattaa Smithin (1985) mukaan tarkoittaa sitä, että paikallistason finanssi-itsenäisyyttä lisääviä tulonlähteitä on rakenteellisesti vaikea organisoida. Vain muutamia vaihtoehtoisia ja kehittämiskelpoisia verotusperusteita ja -pohjaa löytyy, silloin kun talous perustuu pienelle, vientihyödykkeistä saataville tuloille. Dominoivilla luokilla on vähän intressejä käyttää uusia keinoja hyödyksi.

Kaupunkialueiden omistavat ryhmät ovat usein hyvin edustettuina paikallisneuvostoissa ja valtion edustajien yhteenliittymissä. Tämä asia todennäköisesti hankaloittaa omaisuuden verotuksen ja muiden paikallisten verotusmuotojen laajentamista. (Smith 1985, 197-199.)

Myös kehittämisbudjetin keskittyminen on vakava ongelma desentralisaatioprosessin onnistumiselle. Noin 50 % valtion kuluista on Lubangan (1996) mukaan kanavoitu kehittämisbudjetin kautta. Rahoituksen desentralisoimisen vaikutukset rajoittuvat, jos kehittämisbudjettia ei myös desentralisoida. Ongelma on kaksijakoinen. Yli 40 % kehittämiskuluista on itse asiassa luonteeltaan uusiutuvia. Ero on siinä, että rahat kanavoidaan vertikaalisten ohjelmien kautta, joita lahjoittajat usein tukevat. Ministerit ovat käyttäneet kehittämisbudjetin maksuja syynä kaataakseen desentralisaatio-ohjelman. Jotkut ministerit ovat yrittäneet parantaa desentralisaation dekonsentraatio-vaihtoehtoa kehittämisbudjetin kautta. Toiseksi monet lahjoittajat ovat tottuneet toimimaan vain valtion kanssa. Niillä ei ole organisaationaalista kapasiteettia tukea kehittämisbudjettien desentralisoimista, vaikka monet lahjoittajatahot ovat tosin tietoisia sen hyödyistä. Useat lahjoittajaorganisaatiot näyttelevät kuitenkin aktiivista roolia kehittämisbudjetin desentralisaation edistämiseksi. Sillä tavalla ne edistävät paikallishallinnon valtaa ja autonomiaa päätöksenteossa. (Lubanga 1996, 58, 59.)

10.3. Kansalaisyhteiskunnan voimattomuus ja kansalaisten valtuuttaminen

Samalla kun desentralisaatio on uudistanut hallinnon instituutioita hajauttamalla valtaa ja vastuuta paikallisesti valituille johtajille, kansalaisyhteiskunta on edelleen heikko. Paikalliset johtajat ovat loukussa vanhoihin käytäntöihin ja läpinäkyvyyttä saadaan vielä odotella. Korruption valvonnan ja ehkäisyn sekä johtajien vastuullisina pitämisen on kehitettävä. Myös kansalaiset on mobilisoitava osallistumaan säännöllisesti pidettyihin neuvostojen kokouksiin.

Useimmat paikallistason kansalaisjärjestöt syntyvät usein spontaanisti selviytymisstrategioiksi. Ne eivät vaikuta paikallishallinnon toimintatapoihin. Kansainväliset NGO:t eivät myöskään pysty vaikuttamaan paikallishallintoon, koska niiltä puuttuu paikallinen jäsenyys. Paikallishallintoon vaikuttavia kansalaisjärjestöjä ei ole ruohonjuuritasolla, missä niitä kipeimmin kaivattaisiin.

Kansalaisten valtuuttaminen osallistumaan päätöksentekoon on vielä lapsen kengissä. Suurin osa Ugandalaisista ovat lukutaidottomia ja köyhiä sekä pelko viranomaisia kohtaan on syvällä. Ugandan desentralisoitumispolitiikka on auttanut luomaan vahvan, mutta responsiivisen valtion. Desentralisaatio on Makaran (1998) mukaan vain vähäisessä määrin lisännyt kansalaisten kapasiteettia kontrolloida vallan väärinkäyttöä. Tavallinen kansalainen jää heikoille, koska hän ei ymmärrä hallinnon monimutkaisia asioita. Monet hallinnon elimet, kuten paikallisneuvostot, päälliköt ja turvallisuusvirkamiehet esittävät vaatimuksia ja määräävät sanktioita tavallisia kansalaisia kohtaan. (Makara 1998, 45.)

Paikallisneuvostojen viranomaiset ja päälliköt ovat laiminlyöneet roolin toimia kehityksen katalysaattorina. He ovat sitä vastoin rohkuneet tyrannimaisesti köyhiltä kansalaisilta veroja. Kylätason (LC I) ja pitäjätason (LC II) neuvostoissa, jotka ovat pohjimmiltaan administratiivisia tasoja, desentralisointi ei ole Tukahebwan (1998)

mukaan lisännyt kansalaisten osallistumista päätöksentekoon. Jokainen 18-vuotta täyttänyt kansalainen on kylätason paikallisneuvoston jäsen. Kaikki äänioikeutetut kansalaiset voivat vaaleissa kilpailla toimeenpanokomiteoiden viroista. Kansalaisten osallistuminen LC I:n tasolla merkitsee kuitenkin vain vaaleihin osallistumista. Säännöllisten neuvostokokousten järjestäminen saattaisi edistää kansalaisten osallistumista, mutta näin ei kuitenkaan tapahdu resurssien vähyuden takia. Pitäjäneuvostotasolla osallistuminen on vieläkin vähäisempää, koska vaalit eivät ole edes suorat. Seuraavat paikallisneuvostojen tasot, LC III, LC IV ja piirineuvostot ovat vieläkin etäisempiä tavallisille kansalaisille. Kansalaiset ovat edustettuina näissä neuvostoissa, mutta eivät ole niiden jäseniä. (Tukahebwa 1998, 26.)

Kansalaiset eivät ole kiinnostuneita neuvostojen toiminnasta, vaikka piiri- ja sub-county -neuvostot kokoontuvat säännöllisemmin kuin alemman tason neuvostot ja näihin kokouksiin on vapaa pääsy. Tämä johtuu edellä esille tulleista syistä: köyhyydestä, toimeenpanokomiteoiden ihmisten mobilisoinnin epäonnistumisesta sekä kansalaistaitojen puuttumisesta. Koska desentralisaatio on ollut ylhäältä-alaspäin oleva lähestymistapa, osallistuminen nähdään suurelta osin pikemmin hallinnon velvollisuutena kuin ihmisten ajamana prosessina (Tukahebwa 1998, 27).

Desentralisaatio voidaan nähdä Kabwegyeren (2000) mukaan liian idealistisena. Nopea toteuttamisnopeus massojen tavoittamisessa ja valtuuttamisessa saattaa nostaa väestön odotukset liian korkeiksi. Se voi johtaa turhautumien vyöryyn, joka saattaa johtaa anarkiaan. Toisaalta liian hidas nopeus saattaa epäkapitalisoida muutoksen tahdin aiheuttaen yhtä tuhoisa seurauksia. (Kabwegyere 2000, 148.)

Mitä tahansa ongelmia desentralisaatio kohtaa, ohjelmaa on kuitenkin yritettävä toteuttaa, koska se on korvaamaton elementti demokratisointiprosessissa. Sen menestyminen takaa eittämättä paikallisen demokraattisen itsehallinnon. Ugandan desentralisaatioprosessi on ymmärrettävä ja nähtävä osana yhteiskunnan sosiaalista, poliittista ja taloudellista muutosta.

11. DEMOKRATISOITUMISTEORIAT

Tässä työn osiossa tarkastellaan yleisempiä demokratisoitumisteorioita ja sitä, missä määrin transitioteoria tarjoaa hyödyllisen viitekehyksen työn keskeisen teeman, desentralisaation analyysille.

Potter (1997) on jakanut poliittiset hallintomuodot viiteen eri päätyyppiin, jotka ovat liberaali demokratia, osittainen demokratia ja autoritarismi. Kaksi muuta muotoa ovat suora demokratia ja osallistava demokratia. Erot hallintotyyppien välillä liittyvät valtion ja kansalaiskunnan erilaisiin ominaisuuksiin. Valtion kohdalla nämä ominaisuudet ovat hallinnon vastuullisuus ja vaalijärjestelmä. Hallintomuotojen erot kansalaisyhteiskunnan osalta liittyvät ominaisuuksiin, jotka koskevat kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia sekä yhdistymisvapautta. Seuraavasta taulukosta selviää Dahlin (1989, 221) määrittelemät erot eri hallintomuotojen välillä valtion ja kansalaisyhteiskunnan suhteen. (Potter 1997, 3-5.)

| | Liberaali demokratia | Osittainen demokratia | Autoritarismi |
|------------------------------|------------------------------------|--|--|
| Valtio | vastuullinen hallinto | hallinnon rajoittunut vastuullisuus kansalaisille vaalien kautta | dominoiva valtio ja hallinto, eivät vastuullisia kansalaisille vaalien kautta |
| | vapaat ja oikeudenmukaiset vaalit | epäoikeudenmukaiset ja ei-vapaat vaalit | ei kilpailullisia vaaleja |
| Kansalais-yhteiskunta | kansalais- ja poliittiset oikeudet | ilmaisuvapautta rajoitettu | vakavia rajoituksia yksilöiden poliittisissa oikeuksissa ja kansalaisoikeuksissa |
| | yhdistyksellinen autonomia | yhdistyksellinen autonomia kompromissin tulosta | autonomisia ja kriittisiä yhdistyksiä ei olemassa |

Taulukko 5. Liberaali demokratia, osittainen demokratia ja autoritarismi (Dahl 1989, 221 teoksessa Potter 1997, 5)

Liberaalissa demokratiassa yhteisölle vastuussa olevat edustajat tekevät sitovat säännöt ja päätökset toimintatavoista. Tämä vastuullisuus turvataan Potterin (1997) mukaan ensisijaisesti vapaiden, oikeudenmukaisten ja kilpailullisten vaalien kautta, jolloin täysi-ikäisillä on oikeus äänestää. Autoritarismi on sekoittunut poliittisen hallinnon järjestelmä, jota luonnehtivat valtion johtajat, jotka johtavat yhteiskuntaa olematta vastuullisia kansalaisille. Vaaleja ei järjestetä. Osittaisessa demokratiassa hallinnon vastuullisuus on enemmän tai vähemmän pätevää. Sotilaalliset, traditionaaliset ja muut ei-valitut elimet rajoittavat vaalien vaikutuksia ja sopivat valitun hallituksen vallasta. Vaalit järjestetään siksi, että ne turvaavat tiettyjen ehdokkaiden valituksi tuleminen. Oppositiossa olevia, jopa hieman vaikutusvaltaisia poliittisiä puolueita saattaa olla, mutta normaalisti ne eivät voita vaaleja, kuten Ugandassa eivätkä muodosta hallitusta. Ilmaisuvapautta ja vaihtoehdoisen informaation saantia on rajoitettu. (Potter 1997, 4, 5.)

Osallistavaa demokratiaa ei ole vielä vielä esiintynyt kansallisvaltion tasolla. Osallistava demokratia laajentaa ja syventää Potterin (1997) mukaan liberaalia demokratiaa kansalaisyhteiskunnan ja valtion suhteen, jolloin kansan enemmistö osallistuu poliittiseen elämään. Suoran demokratian muotoja edustavat paikalliset yhteisöt, joilla on valtaa kontrolloida ja määrätä omista asioistaan sekä valita edustajansa hallinnon elimiin. Ne taas puolestaan valitsevat edustajat kansallisiin instituutioihin. Yksittäinen poliittinen puolue pystyy toimimaan kaikilla näillä tasoilla.

(Potter 1997, 5, 6.)

Kun poliittinen hallintomuoto muuttuu, sen ei tarvitse yhtenäisesti siirtyä autoritarismista osittaisen demokratian kautta liberaaliin demokratiaan ja siitä ylöspäin. Jotta demokratisoitumisen muotoja voidaan ymmärtää, tarvitaan niihin liittyviä käsityksiä ja selittäviä yleistyksiä. Useimmat selitykset liittyvät teoreettisiin lähestymistapamalleihin tai ovat osa niitä.

Rudebeckin ja Törnquistin (1995) mukaan ajankohtaisia demokratisoitumislähestymistapoja ovat neo-modernismi, rationaaliset eliitit, kansalaisyhteiskunta ja "hyvä hallinto". Ei-marxilaiset modernistit ovat painottaneet sosioekonomisen modernisaation ja keskiluokan kasvun johtavan demokratisoitumiseen. Kapitalismin ja demokratian välistä suhdetta ja nousevan keskiluokan pääroolia on pidetty itsestäänselvytenä, vaikka erilaisia malleja on sallittu ja erityisesti demokratiaan sitoutunutta johtajuutta sekä vakaiden poliittisten instituutioiden tärkeyttä on painotettu. Osa marxilaisista modernistiteista on painottanut kapitalististen rakenteiden ja sen aiheuttamien ristiriitojen johtavan demokraattiseen reformiin. Muut suuntauksen kannattajat, kuten Rueschemayer ja Stephens ovat keskittyneet enemmän sosiaalisiin voimiin ja painottaneet työväenluokan ensisijaista roolia demokratisoitumisprosessissa. (Rudebeck & Törnquist 1995, 3.)

Guillermo O'Donnell on analysoinut Rudebeckin ja Törnquistin (1995) mukaan itse autoritaarisen hallinnon transitoita liberalisaation vapaana ja ilman tarkkoja rajoja omaavana prosessina sekä kovan ja pehmeän linjan kannattajien välisiä taisteluita poliittisten yhteensattumien aikana. Kiistoja luonnehtivat maakohtaiset taloudelliset ja ideologiset kriisit sekä institutionaalinen rappeutuminen. Selitykset toimijoiden rationaalisesta toiminnasta ja eliittitasoisista sopimusneuvotteluista sekä institutionaalisesta uudelleenorganisoinnista vaihtelevat siten maittäin. Yleinen viitekehys on kuitenkin se, että keskiluokka tai tärkeä osa sitä pitää autoritaarista hallintoa tarpeettomana, koska se ei ole joko luonut perustaa jatkuvalla kapitalistiselle kehitykselle tai ei ole näyttänyt kyvykkyytään siihen. Lisäksi jonkin asteista kansalaisyhteiskunnan elpymistä halutaan turvata. (Rudebeck & Törnquist 1995, 4.)

Neo-klassisen perspektiivin kannattajien mielestä demokratisoituminen edellyttää Rudebeckin ja Törnquistin (1995) mukaan mm. ylipolitisoinnista johtuen valtion ja lain järjestyksen hajoittamista, kapitalistisen markkinatalouden edistämistä ja kansalaisyhteiskunnan syventämistä. Myös rakenteellisella sopeuttamisella selitetään demokratisaatiota. Toiset analytytikot ovat kiinnostuneempia instituutioista pelin sääntöinä, jotka vuorostaan vaikuttavat ihmisten toimintaan. Paljon on tutkimuksia siitä, miten institutionaaliset järjestelyt vaikuttavat transition neuvotteluihin ja miten erilaiset vaalijärjestelmät myötävaikuttavat demokratian vakauttamiseen. Lisäksi osa institutionalistiteista on keskittynyt tutkimaan enemmän sitä, miten kulttuurisilla ja yhteiskunnallisilla instituutioilla on suuri vaikutus hallitusvaltaan ja hallintoon. (Rudebeck & Törnquist 1995, 4.)

Kitschelt on (1992, 1028, 1034) puolestaan jakanut demokratisointiprosessien lähestymistavat rakenteellisiin ja prosessimaisiin, prosessien ajamiin lähestymistapoihin. Tärkeimmät ja merkittävimmät rakenteelliset lähestymistavat ovat erilaiset konseptiot modernisaatioteorioista, jotka ovat mm. Daniel Lernerin, Seymour

Martin Lipsetin ja Walt Rostowin tutkimusten tuloksia. Tähän tutkimusperinteeseen lukeutuvat sosiaalitieteilijät tarkoittavat modernisaatiolla lähinnä teollistumista. (Scmidt, 1997, 33.) Seuraavaksi tarkastellaan lähemmin tätä lähestymistapaa.

11.1. Modernisaation lähestymistapa

Vielä muutama vuosikymmen sitten demokratisoitumislähestymistavoista vallalla oli modernisaation lähestymistapa, jossa demokratian edellytyksenä nähtiin idealisoidun länsimaisen mallin mukaisesti kapitalismin leviäminen ja modernisaatio. Edellä mainitut modernisaatioteoreetikot, Lerner, Lipset ja Rostow näkivät Scmidtin (1997) mukaan talouden modernisoitumisen luovan perustan demokratian synnylle kahdesta näkökulmasta. Ensiksi modernisaation on tuhottava kaikki traditionaaliset rakenteet, jotta länsimainen demokratia voi kukoistaa. (Scmidt 1997, 33.) Modernisaatiokirjallisuuden yleisenä teemana on ollut se, että liike-elämän eliitit ovat keskeisiä kehitykselle ja siten traditionaalisten yhteiskuntien piirteet, varsinkin perinteiset arvot estävät kyseisten eliittien muodostumista (Leys 1996, 170).

Toiseksi onnistuneen taloudellisen kehityksen myötä porvallinen keskiluokka tulee kasvamaan. Keskiluokalla on Scmidtin (1997) mukaan vahvat intressit laajentaa demokraattisia oikeuksia, kuten yleistä äänioikeutta. Kehitys kohti demokratiaa nähtiin enemmän tai vähemmän automaattisena kehityksen tuloksena. Kaikkien kehittämisympärykimysten mottona oli "kehitys ensin – demokratia myöhemmin" (Scmidt 1997, 33, 34.)

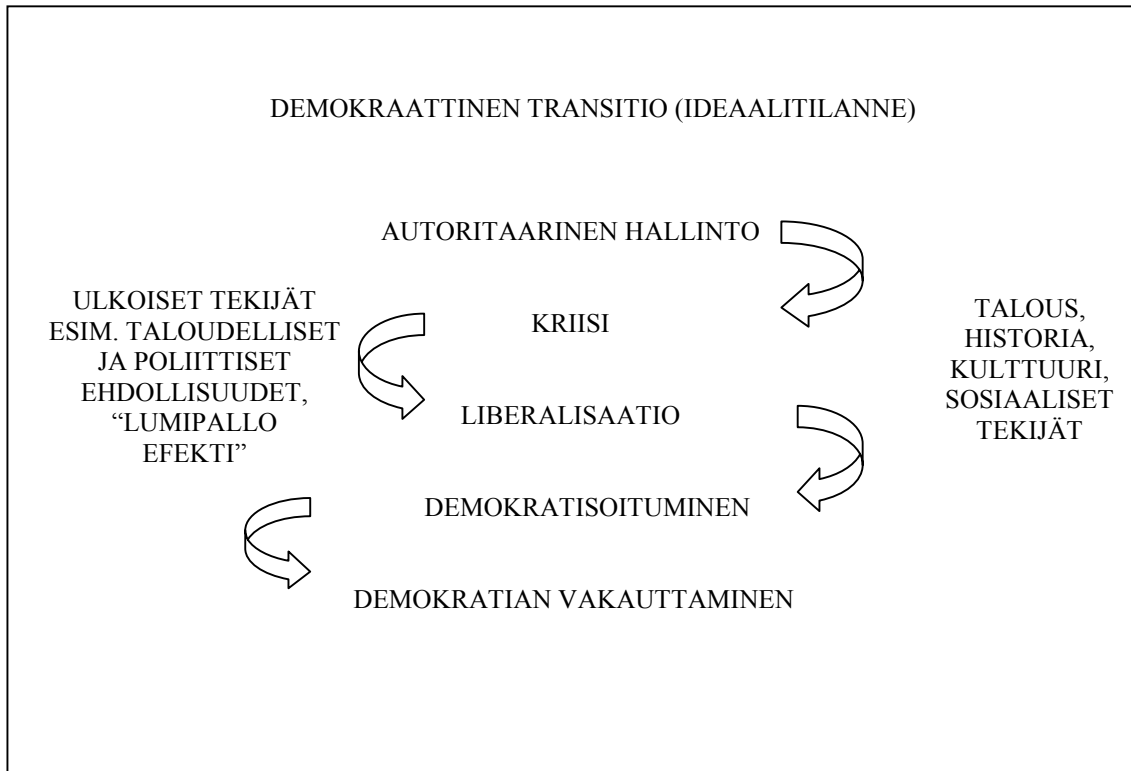
Marxilaiset ja ei-marxilaiset modernistit tuottivat Rudebeckin ja Törnquistin (1995) mukaan yhteiskuntakeskittyneitä analyyseja. Perinteisen marxismin kannattajat painottivat sosioekonomista rakennetta ja kansallisen keskiluokan tarvetta kansallisvaltion luojana. Ei-marxilaiset taas puhuivat ryhmien ja yksilöiden moderneista arvoista ja painottivat keskiluokan tärkeyttä noiden arvojen kannattajana. (Rudebeck & Törnquist 1995, 1.) Modernisaatioteoreetikot eivät taas Tordoffin (1993) mielestä huomioineet tarpeeksi yhteiskunnan sosioekonomista perustaa. He huomioivat nimenomaan hyvin vähän taloudellisten voimien roolia, luokkamuodostumisen malleja ja luokkien välisiä konflikteja. (Tordoff 1993, 17.)

Paikallistasolla on ollut vain marginaalinen rooli sekä modernisaatio- ja riippuvuusteoriassa. Modernisaatioleiriin kuuluvat tiedemiehet näyttivät Scmidtin (1997) mukaan suosivan vahvaa valtiota, joka merkitsee vahvaa toimeenpanijaa, toteuttamaan historiallinen rooli kehityksen eteenpäin viejänä. Paikallistason demokratia on nähty epäsuorana tuloksena "trickle down" -efektistä eli talouden kohenemisesta johtuvista "alas tihkuvista" vaikutuksista, jotka antavat perustan keskiluokan synnylle. (Scmidt, 1997, 34.)

11.2. Transitilähestymistapa

Prosessilähtöiset teoriat ovat dominoineet poliittista demokratisoitumiskirjallisuutta 1980-luvun puolivälistä lähtien. Phillip Scmitterin, Guillermo O'Donnellin ja Lawrence Whiteheadin (1986, 6) luotsaamissa Latinalaista Amerikkaa ja Etelä-Eurooppaa koskevissa prosessiteorioissa menestyksekkäs transitio on ollut tulosta virassa olevan hallituksen uudistusorientoituneiden eliittien ja opposition maltillisten voimien välisestä neuvottelusta (Scmidt, 1998, 34, 35). Transitilähestymistavan

pääpainopiste on kohdistunut yksilöihin tai kollektiivisiin toimijoihin, ryhmiin, jotka ovat pystyneet “työstämään” demokratioita, kuten Guiseppe de Palma (1990) on sitä kutsunut. Yhtenä transitiolähestymistavan etuna verrattuna perinteiseen modernisaatioteoriaan on Scmidtin (1998, 35, 36) mukaan se, että se tarjoaa joitakin analyttisiä työkaluja ja käyttökelpoisen tutkimuksen viitekehysten.



Kuvio 3. Demokraattinen transiatio (Scmidt 1998, 35)

Rustow (1970, 340) on rakentanut transitioteorian yleisen “reitin”, jota kaikki maat kulkevat demokratisoitumisen tiellä. Ensimmäisessä vaiheessa kansallinen yhtenäisyys syntyy tietyllä alueella. Seuraavaksi kansallinen yhteisö kulkee pitkällisen poliittisen kriisivaiheen läpi. Demokratia syntyy konfliktitilanteessa eikä koskaan rauhallisen kehityksen tuloksena. Taistelu voi olla niin voimakas, että se hajottaa kansallisen yhtenäisyyden tai musertaa opposition, lopettaa poliittisen kamppailun ja sulkee tien demokratisoituskehitykselle. (Potter, 1997, 14.)

Kolmas vaihe on ensimmäinen varsinainen transiatio- tai ratkaisuvaihe, jolloin poliittiseen kamppailuun osallistuvat puolueet päättävät Rustowin (1970, 340) mukaan sopia ja ottaa käyttöön demokratian säännöt, jotka takaavat jokaiselle osan hallintovallasta. Neljäs vaihe on toinen transiatiovaihe, jossa demokraattisista menettelytavoista ja säännöistä tulee tapa. (Potter, 1997, 14.)

Demokraattinen transiatio on Linzin ja Stepanin (1996, 3) mukaan täydellinen; kun tarvittava yhtämielisyyttä on saavutettu poliittisista menettelytavoista, joilla synnytetään äänestyksellä valittu hallitus; kun valtaanastuva hallitus on suora tulos vapaista ja yleisistä vaaleista; kun tällä hallituksella on todellisuudessa valtaa kehittää

uusia toimintatapoja ja kun uuden demokratian aikaansaamien toimeenpanevan, lakiasäättävän ja oikeudellisen vallan ei tarvitse lain mukaan jakaa valtaa muiden elinten kanssa. Demokratisoituminen vaatii avoimen kilpailun siitä, kuka voittaa hallinnon kontrollin ja tämä vaatii taas avoimet ja kilpailulliset vaalit. (Linz & Stepan 1996, 3.)

Alueen on oltava aluksi valtio, jotta moderni poliittinen valtiomuoto on kykenevä tulemaan demokraattisesti vakaaksi. Viisi muuta toisiinsa kytkeytyvää ja demokratisoitumista vahvistavaa olosuhdetta on myös täytyttävä Linzin ja Stepanin (1996) mukaan, jotta demokratia voi vakautua. Ensiksi vapaan ja vireän kansalaisyhteiskunnan kehittymiselle on oltava suotuisat olosuhteet. Toiseksi on oltava suhteellisen autonominen ja arvostettu poliittinen järjestelmä. Kolmanneksi lain määräysvallan on pystyttävä takaamaan kansalaisten lailliset vapaudet ja itsenäinen yhdistyselämä. Neljänneksi uudella demokraattisella hallinnolla on oltava käyttökelpoinen valtion byrokratia ja viidenneksi institutionalisoitu talousyhteiskunta. (Linz & Stepan 1996, 7.)

Tämä lähestymistapa on selvästi toisenlainen kuin modernisaatiolähestymistapa. Demokratisoitumista selittävät tekijät kohdistuvat historiallisiin ja poliittisiin prosesseihin, joita leimaa sosiaalinen konflikti. Tietyt poliittisten eliittien teot, toiminnat ja strategiat ovat Potterin (1997) mukaan hyödyllisiä, jotkut hyödyttömiä demokraattiselle transitiolle. Demokratisoituminen on suureksi osaksi riippuvainen eliittien ja yksilöiden tekemistä ratkaisuista. (Potter 1997, 17.)

Demokraattisen järjestelmän vakauttaminen on pitkäkestoinen prosessi ja pelkkä ideaali malli, jota ei voida koskaan lopullisesti saavuttaa. Viimeaikaisimmissa lähestymistavoissa on Schmidin (1997, 37) mukaan painotettu vakaan ja vauraan talouden tärkeyttä vakauttamisvaiheen merkittävänä tekijänä. Vaikka Nwokedin (1995) mukaan demokratisoitumishojelmien toteuttamista on helpotettu periaatteessa suotuisilla taloudellisilla ja sosiaalisilla olosuhteilla, Sub-Saharassa tapahtuneet transitiot vahvistavat Di Palman väitteen, että näiden prosessien ei välttämättä tarvitse tapahtua poikkeuksellisen suotuisissa olosuhteissa. Kuitenkin kysymys olosuhteista on tärkeämpi demokratian luomiselle ja vakauttamiselle kuin itse transitiolle. (Nwokedi 1995, 215.)

11.3. Rakenteellinen lähestymistapa

Rakenteellisen lähestymistavan demokratisoitumista selittävinä tekijöinä ovat Potterin (1997) mukaan pitkäaikaiset historialliset muutosprosessit. Vallan muuttuvilla rakenteilla selitetään demokratisoitumista. Muuttuvat poliittiset, taloudelliset ja sosiaaliset valtarakenteet tarjoavat rajoitteita ja mahdollisuuksia, jotka ajavat poliittiset eliitit ja muut ryhmittymät historiallisella radallaan kohti liberaalia demokratiaa. Koska valtarakenteet muuttuvat normaalisti vähitellen, tätä lähestymistapaa käyttävät perustelut ovat pitkäaikaisia, jopa vuosisatoja kestäviä. Selittävä menetelmä on vertaileva historiallinen analyysi maista, jolloin pyritään hahmottamaan demokratisoitumisen historiallisia syitä. (Potter 1997, 18, 19, 22.)

Muuttuvat rakenteet määräävät Potterin (1997) mukaan pääsääntöisesti historiallista kulkua liberaaliin demokratiaan eivätkä eliittien tekemät aloitteet ja valinnat.

Valintoja tekeviä poliittisia eliittejä ja johtajia on toki olemassa, mutta tehdyt valinnat voidaan selittää vain viittaamalla olemassa olevaan viitekehykseen rakenteellisine rajoitteineen ja mahdollisuuksineen. (Potter 1997, 22.)

11.4. Transitioteoria Afrikan kontekstissa

Erilaiset transitiolähestymistavat laiminlyövät Schmidin (1997) mukaan kokonaan paikallisen ja alueellisen tason teoreettisessa työssään. Transitioprosessin päätoimijat näyttävät laiminlyövänsä paikallisia ja alueellisia tekijöitä koko liberalisoitumisen ja demokratisoitumisen vaiheissa ja lykkäävän tämän “mitättömän” asian vakauttamisvaiheeseen. Mutta osallistavampien paikallis- ja aluehallinnon hallintorakenteiden perustaminen on silti nähty yleisenä ehtona lujittuneelle demokratialle. Transitiokoulukunta tunnustaa paikallistason tärkeyden, mutta sen puoltaminen jää epämääräiseksi ja siten riittämättömäksi. (Scmidt 1997, 37, 38).

Koska transitioteoria on kohdistunut Latinalaiseen Amerikkaan, Eurooppaan ja Itä-Eurooppaan, se ei ole Schmidin (1997) mukaan huomionnut perinteisten rakenteiden ja “modernien” demokraattisten instituutioiden välisiä suhteita Afrikassa. Siten lähestymistapaa on muokattava huomioden Afrikan erityispiirteet. Tällä hetkellä tiedetään varsin vähän Afrikan maiden demokratisointiprosessien syistä, dynamiikasta ja vallanvaihdon mekanismeista. Muutamien maiden, kuten Etelä-Afrikan, Zairen ja Malawin demokratisointiprosesseista on tehty tutkimuksia. Nämä analyysit osoittavat selvästi transitioteorian hyödyllisyyden tarjoten analyytikoille pragmaattisen viitekehyksen. (Scmidt 1997, 38.)

Afrikan transitoissa on huomioitava maanosan erityispiirteet, jotka vaativat lähestymistavan muokkaamista, jotta se olisi validimpi analyysille. Afrikan maiden erityispiirteillä on myös suuri vaikutus tehokkaiden ja demokraattisten desentralisaatiojärjestelmien ja paikallishallinnon rakenteiden luomisessa (Scmidt 1997, 38).

Afrikan erityispiirteet ovat Schmidin (1997, 38, 39) mukaan seuraavia:

- Ulkoiset tekijät näyttelevät merkittävämpää roolia verrattaessa Afrikkaa muiden maanosien valtioiden transitoihin. Syynä tähän näyttää olevan se, että Afrikan valtiot ovat taloudellisesti haavoittuvaisempia, jota lahjoittajat voivat käyttää taloudellisiin ja poliittisiin ehdollisuuksiin ja pakotteisiin.
- Afrikan maiden transitioprosesseihin on usein vaikuttanut syvä orgaaninen talouskriisi, jolloin demokratian vakauttamista on vaikea saavuttaa.
- Eräs rakenteellinen haaste on useiden Afrikan maiden valtava etninen heterogeenisuus. Tämä ilmenee varsinkin tapauksissa, joissa sosiaaliset ja etniset kiulut ovat vallitsevia ja joissa etnisuus on politisoitu tai instrumentalisoitu poliittisen vallan peleissä.
- Desentralisaatiota vaikeuttava asia Afrikassa on meneillään olevien useiden transitioiden epävarmuus ja epäselvyys.

Federalismin ja desentralisaation alullepaneva sekä paikallishallintoa vahvistava ja demokraattisten instituutioiden “työstämiseen” vaadittava yleinen poliittinen tila riippuu Schmidin (1997, 40) mukaan paljolti sekä jokaisen maan erityisistä historiallisista olosuhteista että transition vaiheesta.

Paikallistason merkitys Afrikan transitoissa on erittäin tärkeä. Paikallishallinto on

tärkeä instituutio, joka voi edistää julkista kontrollia ja osallistumista. Paikallinen ja alueellinen taso ovat tärkeämpiä Afrikan kontekstissa kuin monissa muissa maissa. Tähän on Schmidin (1997, 40-42) mukaan kahdeksan toisiinsa kytkeytyvää syytä:

- Afrikan väestöstä suurin osa asuu maaseudulla, jolloin paikalliset yksiköt saavuttavat maaseudun suurimman väestönosan suuremmin kuin keskitetyimmät hallinnolliset yksiköt. Paikallisen tason palvelujen tarjonta ja demokraattisen hallinnon parantaminen ovat siten ratkaisevia. Paikallinen väestö arvioi desentralisaation onnistumista tai epäonnistumista suoraan elinolojensa parantumisella.
- Tehokkaiden ja alueellisten yksiköiden perustamisen tarve on tulosta keskitetyn valtion epäonnistumisesta Afrikassa. Desentralisaatio ja paikallinen itsehallinto tulisi nähdä vaihtoehtoisina tapoina edistää kehitystä.
- Tehokas desentralisaatio ja paikallinen itsehallinto voivat toimia ratkaisuna Afrikan valtioiden paradoksille, jossa valtio on samanaikaisesti liian heikko ja liian vahva. Valtiot ovat liian heikkoja alueilla, joissa niiden pitäisi olla vahvoja, kuten kansan mobilisoinnissa ja tehokkuudessa. Päinvastoin valtiot ovat liian vahvoja alueilla, joissa niiden pitäisi olla heikkoja, kuten alistavassa voimankäytössä.
- Eräs syy paikallistason demokraattisten instituutioiden luomiselle on keskeisten instituutioiden, kuten poliittisten puolueiden heikkous kansallisella tasolla.
- Pessimistisimmät koulukunnat ovat väittäneet, että suurin osa väestöstä tulee jäämään pidemmällä aikavälillä ulkopuoliseksi ja sivulliseksi kansallisen tason desentralisaatioprosessissa. Kansa odottaa “uuden eliitin” käyttäytyvän samoin kuin edeltäjänsä, rikastuttaen itseään. Todellisen demokratisointiprosessin on alettava ruohonjuuritasolta, paikallistasolta.
- Bayart (1986, 125) on todennut, että pienten maaseutu- tai kaupunkiväestön ryhmittymien perustamat ja kontrolloimat yhteisöt ilmaisevat vakuuttavammin Afrikan demokratisoitumismahdollisuuksia kuin puolueet ja parlamentit. Kansalaisyhteiskunnan renessanssin on sanottu selittyvän parhaiten Afrikan hallitusten kontrollin käytön heikkoutena sekä epäsuorana rakenteellisten mukauttamisohjelmien tuloksena. Ohjelmien tuloksena valtio on joutunut peräytymään joistakin tehtävistä, etenkin palvelujen tuottamisesta.
- Varsinkin maaseutualueilla paikalliset ja alueelliset rakenteet tarjoavat mahdollisuuden yhdistää modernit ja traditionaaliset rakenteet.
- Tehokkaat ja todelliset osallistavat paikallis- ja aluetason rakenteet voivat toimia “varhaisena varoitusjärjestelmänä” kriisin ilmaantuessa tai poliittisen järjestelmän legitimiyyden rapautuessa. (Schmidt 1997, 40-42.)

Afrikan demokratisoitumisaallon tärkeydestä huolimatta transitioteoria ei ole vielä Schmidin (1997, 48) mukaan kehittänyt analyysivälineitä paikallisen ja alueellisen tason merkityksestä transitiolle. Yleinen poliittinen tilanne ja ympäristö, varsinkin transition vaihe vaikuttavat suuresti mahdollisuuksiin muodostaa tehokkaita ja demokraattisia itsehallinnon rakenteita. Nwokedin (1995, 3, 24, 25) mukaan ylhäältä johdettu demokratia johtaa, joskin ei selväpiirteisesti osittaiseen demokraattiseen transitiioon, kun taas alhaalta organisoitu demokratisointiprosessi johtaa täyteen transitiioon. Ylä- tai alapuolelta johtaneen demokratisointiprosessin merkitys riippuu pääasiassa prosessin tuloksista eli siitä, minkä tyyppiseen demokratiaan ja poliittiseen johtajuuteen transitiio johtaa. (Nwokedi 1995, 3, 24, 25).

Paikallisten yksiköiden on täytettävä kaksinkertainen tehtävä, jolloin yksiköiden on oltava tehokkaita hallinnollisia elimiä ja samalla niiden on lisättävä demokraattista osallistumista demokraattisten instituutioiden kautta. Ennen kaikkea keskushallinnon todellinen sitoutuminen desentralisaatioon on tärkeintä paikallishallinnon tehokkaiden rakenteiden luomisessa. Lisäksi paikallishallinnon on täytettävä monia ehtoja voidakseen päättää ja toteuttaa päätöksiään. Nämä ehdot ovat Scmidtin (1997) mukaan seuraavia:

- on luotava laillinen viitekehys,
- suhteet ylempiin instituutioihin on oltava selviä,
- keskus- ja aluehallinnon on myönnettävä paikallistasolle todellinen autonomia, varsinkin finanssiasioissa,
- palkkoja on nostettava ja koulutusta tehostettava, jotta pätevän hallintohenkilöstön puute saataisiin täytettyä ja suorituskykyä parannettua sekä
- desentralisoitujen yksiköiden on saatava oikeus muodostaa laajempia, yhteistyötä varten muodostettuja kokonaisuuksia, kuten Ugandassa. (Scmidt 1997, 48.)

Toinen desentralisaatioreformin dimensio muodostuu Scmidtin (1997) mukaan paikallistason osallistavien demokraattisten instituutioiden luomisesta. Tällöin paikallistasolle on luotava oikeudenmukainen ja helposti toteuttavissa oleva vaalijärjestelmä. Toiseksi paikallistasolle on luotava kontrollin ja tasapainon järjestelmä, jotta vahvan opposition olemassaolo voidaan taata. Opositio tunnistaa mahdollisuuden vaalien kautta tapahtuvaan hallituksen vaihtoon. Perinteisten johtajien sitoutumisesta demokraattisiin normeihin ja toimintatapoihin riippuu se, missä määrin paikallishallinto tarjoaa niille mahdollisuuden integroitua hallintoon. (Scmidt 1997, 48, 49.)

Osallistavien rakenteiden toteuttaminen paikallishallinnossa voimistaa yleisesti demokratiaa ja tukee sen lujittumista. Se saavutetaan rohkaisemalla poliittisten puolueiden perustamista. Toiseksi poliittinen tila kansalaisyhteiskunnan laajenevalle mobilisaatiolle tulee laajentumaan ja toimia tullaan siten rohkaisemaan.

12. DEMOKRATISOITUMINEN

12.1. Afrikan demokratisoitumiskehityksestä

Afrikassa on olemassa monta erilaista demokratisoitumisen mallia. Bangura (1998, 22) on jaotellut demokratisoitumisen toteutumistiet neljään eri kategoriaan; monipuoluejärjestelmät, jotka ovat syntyneet ennen vuotta 1990, vuoden 1990 jälkeen syntyneet, uuden hallituksen omaavat monipuoluejärjestelmät, kolmanneksi vuoden 1990 jälkeiset sotilaalliset hallitusjärjestelmät ja neljänneksi vuoden 1990 jälkeiset populistiset poliittiset järjestelmät, jotka ovat syntyneet sotien tuloksena.

Sub-Saharan poliittinen kehitys on seurausta sekä maiden sisäisistä että ulkoisista paineista. Sisäiset paineet poliittiselle reformille ovat olleet merkittävän tärkeitä edistettäessä poliittista liberalisaatiota Afrikassa. 1980-luvulla monia liikkeitä on syntynyt vastustamaan autoritaarista hallintoa ja vaatimaan monipuoluejärjestelmää. Nämä liikkeet ovat olleet pääosin kaupunkikeskittyneitä ja ne edustavat kansalaisyhteiskunnan ryhmittymien intressejä. Myös talouden rappio ja elintason lasku ovat johtaneet vaatimuksiin poliittisesti vastuussa olevasta ja legitiimistä

hallinnosta. Varsinkin kaupunkilaiset ovat vaatineet Tordoffin (1993, 115) mukaan demokratisoitumista, koska he ovat vihaisia ja kyllästyneitä elintason laskuun, joka on johtunut repressiosta, korruptiosta ja yksipuoluejärjestelmän huonosta tehtävien hoidosta.

Afrikan poliittiseen liberalisaatioon johtaneet ulkoiset paineet voidaan jaotella kolmeen ryhmään, jotka ovat kylmän sodan loppuminen, Itä-Euroopan vallankumoukset ja avun ehdollisuus. Monet entiset sosialistiset valtiot Afrikassa ovat siirtyneet monipuoluejärjestelmään ja hylänneet yksipuoluejärjestelmän. Rakenteelliset sopeuttamisohjelmat ovat rohkaisseet Afrikan valtioita luopumaan talouden hoidon statistisista malleista kohti laajempaa desentralisaatiota. Lahjoittajat ja Maailman Pankki ovat alkaneet vaatimaan Afrikan hallituksilta poliittisia reformeja, kuten ihmisoikeuksien kunnioittamista, oikeuselinten itsenäistä asemaa ja vapaata lehdistöä sekä "hyvän hallintotavan" noudattamista avustusten jatkumiselle. Olukoshin (1995, 26) mukaan reformien tulee lisäksi taata oppositiopoliittikan suvaitsemisen, vapaiden ja oikeudenmukaisten vaalien järjestämisen ja vallan tasojen erottamisen sekä hallinnon vastuullisuuden paranemisen.

Bangura (1992) näkee kolmen eri prosessin olevan keskeisiä siirryttäessä yksipuoluejärjestelmästä ja autoritaarisesta sotilasvallasta demokraattiseen hallintoon. Näitä ovat sosiaalisen ja poliittisen elämän demilitarisointi, kansalaisyhteiskunnan liberalisointi sekä poliittista ja taloudellista kilpailua johtavien sääntöjen demokratisoiminen. (Bangura 1992, 40, 41.)

Vaikka ulkomaiden harjoittama politiikka voi Linzin ja Stepanin (1996) mukaan olla määrävä voima demokraattisen transition vaiheessa, maan sisäiset voimat ovat lopulta ratkaisevia tekijöitä itsenäisen maan demokratian vakauttamisprosessin toteutumisessa. Myöskin käsite zeitgeist, "ajan henki" voi vaikuttaa demokratisoitumisprosessiin. Jos maa on osa kansainvälistä ideologista yhteisöä, jossa demokratia on yksi monista kiistellyistä ideologioista, mahdollisuudet demokraattiselle transitiolle ja sen vahvistumiselle ovat vähäisemmät silloin, kun ajan henki on sellainen, että demokraattisilla ideologioilla ei ole vahvoja kilpailijoita. (Linz & Stepan 1996, 73, 74.)

Carter Center (1991) on identifioinut yksinkertaistetusti Sub-Saharan Afrikan demokraattisen transition kahdeksan eri vaihetta. Prosessi alkaa siitä, että hallitus ei pysty hoitamaan taloudellisia ja sosiaalisia tehtäviään, joka ilmentyy talouden laskuna, kroonisena tehottomuutena ja sosiaalisena rauhattomuutena. Tämä johtaa poliittisen mobilisaation rakenteellisempiin muotoihin, joissa hallituksenvastaiset, yhteensopimattomat ryhmät vaativat perustavanlaatuisia poliittista reformia. Poliittiset johtajat poliittisen painostuksen alla päättävät panna vireille legitimoidumman ja vastuullisemman poliittisen järjestelmän ja tunnustaa kilpailullisten vaalien toimintaperiaatteet. Neljännessä, formuloinnin vaiheessa transitio-ohjelman yksityiskohdista neuvotellaan, uusi perustuslain luonnos valmistellaan ja vaalien aikataulu määrätään. Tätä seuraa vaalitaistelu, jossa poliittiset puolueet ja äänestäjät rekisteröityvät ja kampanjoivat. Tämän jälkeen äänestetään, jonka jälkeen julistetaan voittajat. Jos hallitseva regimi voitetaan, tapahtuu sen seurauksena vallanvaihto demokraattisesti valitulle hallitukselle, joka käy läpi legitimoitumisprosessin hyväksyen demokraattisen oppijärjestelmän. Viimeisessä, demokraattisen vakauttamisen vaiheessa perustuslailliset säädökset nauttivat laajaa kunnioitusta. (Healey &

Robinson 1992, 133.)

12.1.1. Demokraattisen transition edistäminen ja haasteet Afrikassa

Afrikan politiikalle on usein sanottu olevan tärkeätä persoonallisuus. Kpundeh (1992) on tehnyt yhteenvedon demokratisoitumisworkshoppien osallistujien mielipiteistä, jotka koskivat demokraattisen transition haasteita Afrikassa. Osallistujien mukaan eräs tärkeä haaste on persoonallisuuden kultti. Haasteena on katkaista idea presidentistä, joka nähdään kansakunnan isänä ja lain yläpuolella olevana henkilönä. Toisena haasteena nähdään nolla-summa -politiikka, jossa voittaja korjaa kaiken – toimintatapa on ollut syynä opposition ja vaaleihin liittyvän poliittisen kilpailun eliminoimiseen. Puoleita ei pidä systemaattisesti sulkea pois pelistä niiden hävittyä vaalit. Alueellisen ja paikallisen vallan delegoiminen voidaan nähdä tapana tarjota kansallisella tasolla hävinneille puoleille valtatukikohtia. (Kpundeh 1992, 16, 17.)

Eräs suurin haaste demokraattisen transition onnistumiselle on se, miten hoitaa armeija, joka on yksi suurimmista poliittisen vallan kilpailijoista Afrikassa. Kpundehin (1992) mukaan dynaaminen kansalaisyhteiskunta on vaikeaa saavuttaa, jos armeijaa ei muuteta demokratisointiprosessissa, koska silloin osalla toimijoista olisi hillitön pääsy valtaan. Myös etnisyys on kiistanalainen asia demokraattiselle transitiolle. Monien demokratisoitumisworkshopin osallistujien mielestä etniset ryhmät tulisi nähdä kansalaisyhteiskunnan yhtenä osana ja niiden vahvuudet tulisi tunnistaa mahdollisuudeksi eheyttää sitä. Jotta etnistä yhteiseloä voidaan edistää, on neuvotteluprosessissa otettava huomioon ryhmien väliset erot pyrittäessä ryhmittymien väliseen tasapainoon. Varsinkin naisten rooli ruohonjuuritasolla maaseudulla nähdään erittäin merkittävänä haasteena demokratisoitumisprosessille. Naisia ei ole otettu huomioon hallinnossa ja transitioprosessissa, vaikka he muodostavat suurimman osan työvoimasta. Naisten on saatava mahdollisuus saada äänensä kuuluviin. (Kpundeh 1992, 18-21.)

Mikään demokraattinen järjestelmä ei voi Olukoshin (1995) mukaan kukoistaa, jos se ei ole ankkuroitunut maan sisäisiin kotimaisiin voimiin. Toisin sanoen demokraattinen projekti voi olla pysyvä, kun poliittiset voimat hyväksyvät sen ja ovat valmiita puolustamaan ja mahdollisesti laajentamaan sitä. Afrikan poliittisten reformien jatkuvuutta ja kestävyyttä voidaan edistää voimistamalla maiden sisäisiä voimia, jotka pystyvät parhaiten puolustamaan demokraattista projektia omalta asianomaiselta alueeltaan. (Olukoshi 1995, 27, 28.) Demokratisoitumiseen vaadittavia maan sisäisiä ehtoja ovat Azamin (1992) mukaan pyrkimykset demokratiaan, suotuisat historialliset kokemukset, demokratisoitumista edistävät arvot, normit, elämäntavat ja poliittinen elämä sekä kunnollinen resurssipohja. Ulkoinen ehto on kansainvälinen tai alueellinen tuki, joka parhaiten voidaan kanavoida YK:n kautta. (Azam 1992, 92.)

Selvä jako on tehty Martinussenin (1995) mukaan demokratisoitumista edistävästä strategioista. Ensiksi puuttuminen julkiseen sektoriin tähtää instituutioiden ja institutionaalisten suhteiden voimistamiseen, jotta demokratia voisi toimia kunnolla. Toiseksi kansalaisyhteiskuntaan vaikuttaminen pyrkii tuomaan lisää voimakkaampia ehtoja demokraattisen hallintomuodon kunnolliselle toimivuudelle. Tämä myötävaikuttaa samalla formaalin poliittisen järjestelmän ulkopuolisen alueen demokratisoitumiseen. (Martinussen 1995, 306.)

Demokratian vahvistamisen tulisi Martinussenin (1995) mukaan tukea köyhien itseluottamuksen kasvattamista, rohkaista heidän osallistumista päätöksentekoon ja yleisesti elvyttää heidän tietoisuuttaan sosiaalisesta todellisuudesta ja mahdollisuuksista vaikuttaa omaan elämäänsä. Mutta valtuuttaminen ei ole vain sosiaalinen koulutusprosessi vaan se sisältää myös köyhien organisoitumisen ja näiden organisaatioiden vahvistamisen. Valtuuttaminen viittaa myös taloudellisten, kulttuuristen ja poliittisten esteiden, jotka estävät köyhiä ihmisiä elämästä täydenpää ja tyydyttävämpää elämää, kaatamiseen. (Martinussen 1995, 306.) Demokratian toteutuminen vaatii lain järjestyksen ja perusoikeudet, tietoisuuden demokraattisista arvoista, pätevän valtion, demokratiaan sitoutuneen vähemmistön, rohkeutta ja kulttuurin sietokykyä.

Yhtä yleistä mallia Afrikan demokratisoitumiselle ei ole löydettävissä. Monissa Afrikan maissa on Banguran (1998) mukaan kehittymässä olevia pluralistisia järjestelmiä ja paljon on saatu aikaan kansalaisyhteiskunnan poliittisten oikeuksien alueella. Huolimatta poliittisen pluralismin kasvamisesta toinen merkittävä trendi Afrikassa on poliittinen epävarmuus ja useiden tärkeiden demokratisoitusohjelmien kumoaminen. Afrikan politiikan kehityksessä on ollut mielenkiintoista se, miten sekä vanhat että uudet sotilaalliset hallitukset ovat käyttäneet vaaleja legitimoidakseen otteensa politiikkaan. Jos siis voidaan sanoa 1990-luvun olleen demokratisoitumisen vuosikymmen, on myös todettava sen olleen poliittisen epävarmuuden vuosikymmen. Toisin sanoen demokratisoituminen ja poliittinen epävarmuus ovat olleet saman muutosprosessin tuloksia. (Bangura 1998, 23.)

12.2. Ugandan demokratisoitumiskehityksestä ja yksipuolejärjestelmästä

Etiopian, Ruandan ja Eritrean ohella Uganda edustaa Banguran (1998) sekä Buijtenhuisin ja Thiriotin (1995, 38) mukaan demokratisoitumisen mallia, jossa on löydetty tyypillisesti afrikkalaiset vastaukset demokratisoitumiskysymyksiin. Malli viittaa uusiin populistisiin hallituksiin, jotka nousivat valtaan aseellisten taistelujen ja kansalaissodan tuloksena. Ne ovat kieltäytyneet organisoimasta monipuoluevaaleja, vaikka muut demokratisoitumisen elementit ovat havaittavia. Näitä tekijöitä ovat suhteellisen vapaa lehdistö ja useiden autonomisten kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden olemassaolo. Maat ovat myös sitoutuneita ihmisoikeuksien suojeluun. Vaaliorganisaatiot ovat myös olemassa, mutta vaalit ovat joko ei-puolueita sisältäviä tai ovat tiukasti johtavien puoleiden kontrolloimia. (Bangura 1998, 21.)

Demokratia käsittää Ugandassa Kabwegyeren (2000) mukaan parlamentaarisen demokratian, joka perustuu yleiseen äänioikeuteen ja säännöllisesti, vapaasti ja oikeudenmukaisesti pidettyihin vaaleihin. Toinen demokratian aspekti on populaarinen demokratia, joka perustuu paikallisneuvostojärjestelmään. Kolmas NRM:n demokratian näkökohta on kansan inhimillisen elintason turvaaminen. Vallan, toimintojen ja resurssien devoluutiolla pyritään saavuttamaan luku- ja kirjoitustaidon, sadon tuottavuuden ja sosiaalisen kehityksen paranemista sekä eliniän kohoamista. Ihmiset tulevat desentralisaatioprosessissa itse hoitamaan paikallisen yhteisön kehittämistä, tehokasta paikallisten resurssien synnyttämistä, kansalaispätevyyden edistämistä sekä paikallisten instituutioiden harmoniaa. (Kabwegyere 2000, 140, 141.) Monia perustuslaillisia instituutioita on luotu palvelemaan demokraattisen

järjestelmän sujuvaa toimimista Ugandassa. Poliittisesti näkyvin näistä on Kabwegyeren (2000) mukaan Ihmisoikeuskomissio. Vaalikomission vahvistamisella pyritään takaamaan vapaan ja oikeudenmukaisen vaalijärjestelmän toimiminen kaikilla hallinnon tasoilla. Hallinnon tarkastuskomissio (Inspectorate of Government IG) on itsenäinen elin ja se on vastuussa vain parlamentille. IG ei ole minkään valtatahon tai henkilöiden alainen elin eikä muiden kontrolloitavissa. Nämä asiat tekevät siitä merkittävän välineen demokraattisen tradition rakentamisessa. (Kabwegyere 2000, 151, 152.)

Presidentti Museweni ei usko monipuoluejärjestelmän toimivuuteen Afrikassa. Tätä hän perustelee Buijtenhuisin ja Thiriotin (1995) mukaan sillä, että Euroopan ja Yhdysvaltojen poliittiset puolueet ovat muotoutuneet sosiaalisten luokkien mukaisesti. Tämä olisi Ugandassa mahdotonta, koska 94 % väestöstä on maanviljelijöitä. Ongelmana on silloin se, että tribalismista, regionalismista ja uskonnosta tulee puolueiden muodostamisperusteita. (Buijtenhuis & Thiriot 1995, 38.) On toki muistettava, että poliittisten puolueiden olemassaolo ei ole muodollisesti kielletty Ugandassa. Puolueet eivät kuitenkaan pysty näyttelemään samanlaista roolia kuin normaalisti, esimerkiksi esittelemällä omia ehdokkaitaan vaaleissa. Salim (1993) tähdentää, että demokratian painotus tulee olla sisällössä, ei muodossa. Demokratia ei tarkoita monipuolevaaleja vaan ihmisten mielekästä osallistumista, jolloin he voivat itse määrätä omasta kohtalostaan ja päättää politiikan sisällöstä ja tavasta, jolla sitä tehdään. Poliittisten puoleiden lukumäärä ei ole demokratian mittari. (Salim 1993, 156.)

Kehitysmaille on Macphersonin (1971, 25, 28, 32) mukaan varsin vierasta se, että kansallisten kilpailevien puolueiden järjestelmä olisiärkevin ja hyödyttävintapa valita ja valtuuttaa hallitus. Yksipuoluejärjestelmää voidaan hänen mukaansa kutsua demokraattiseksi, jos puolueen sisällä toimii täysi demokratia, jäsenyys puolueeseen on avoin ja jos puolueen toimintaan osallistuminen keskimääräisesti valitulle yksilölle ei ole ylitsekäypää. (Hopkinson 1992, 9.) Monet Afrikan maan johtajat ovat Tordoffin (1993, 92) ja Chimankiren (1992, 82) mukaan puolustaneet yksipuoluejärjestelmää sillä, että se edistää kansallista yhtenäisyyttä, on yhtäältä välttämätön alueellisten tai etnisten jakojen kontrolloimisessa sekä faktionalismin hillitsemisessä ja toisaalta yksipuolejärjestelmä heijastaa afrikkalaisen yhteiskunnan perustavanlaatuista konsensusta. Ssempala (1995, 35) on myös painottanut, että heimoyhteiskunnissa monipuoluejärjestelmä on palvellut maata polarisoiden yhteiskuntaa, ruokkien konflikteja ja estäen kehitystä.

Yksipuoluejärjestelmä voi olla Healeyn ja Robinsonin (1992) mukaan demokraattisempi kuin monipuolejärjestelmä, kun tarkastellaan yksipuolejärjestelmän vähemmistöjen intressien avointa keskustelua ja edustusta verrattuna monipuolejärjestelmän vähäiseen julkiseen konsultaatioon ja vastuullisuuteen. Siksi on todennäköistä, että useat poliittista liberalisaatioprosessia läpikäyvät regiimit päätyvät 'puoli-demokratioiksi'. (Healey & Robinson 1992, 136.) Näin on käynyt myös Ugandan kohdalla. Siellä järjestettiin kansanäänestys vuonna 2000 monipuolejärjestelmään siirtymisestä. Kansa kuitenkin äänesti uudistusta vastaan. Samaan hengenvetoon on kuitenkin todettava, että mm. Kansainvälisen Kehitysyhteistyön Neuvoston järjestämässä konferenssissa Kööpenhaminassa vuonna 1990 päädyttiin siihen tulokseen, että monipuoluejärjestelmät ovat pääelementti demokratioimisprosessissa ja että etniset, uskonnolliset tai muut vastaavanlaiset

konfliktit eivät ole hyväksyttäviä esteitä monipuoluejärjestelmään siirtymiselle (DANIDA. 1990, 6).

Ugandan ei-puolueita sisältävä demokratia on Kabwegyeren (2000) mukaan kehittymässä. Tämä järjestelmä sisältää kaikki puolueet ja mielipiteet. Ihmiset ovat vapaita asettumaan ehdolle ja ehdokkaiden lukumäärää ei ole rajoitettu. (Kabwegyere 2000, 42, 43.) NRM:n ei-puoleita sisältävän demokratian on todettu nauttivan merkittävän laajaa ja yleistä tukea sekä sillä on maaseudun väestön kannatus takanaan. Ugandan tapauksessa epädemokraattisen mallin kannatus perustuu kollektiiviselle tietoisuudelle siitä, miten ennen puolueiden väliset riidat lopulta johtivat Aminin hallintoajan painajaiseen, josta nyt halutaan välttyä (Rudebeck 1995, 238).

Monet tarkkailijat ovat kuitenkin varauksellisia Ugandan demokratisoitumisversiosta. Kaikista järjestelmän puutteista huolimatta Prunierin (1993, 369) mielestä Ugandassa johtajat kuitenkin yrittävät afrikkalaista tietä demokratisoitumiseen (Buijethuis & Thiriot 1995, 38). Lehdistön sanavapautta arvostetaan ja presidentti Museweni ei käytä diktaattorimaista valtaa kuten maan edeltävät hirmuhallitsijat. Afrikan uusissa populistisissa hallituksissa, varsinkin Ugandassa ja Etiopiassa on luotu varsin kehittyneitä desentralisaatio-ohjelmia ja "ruohonjuuritason" vallan järjestelmiä. Kuitenkin keskushallinnon ja johtavien puoleiden valta on eittämätön. Vaihtoehtoiset puolueet eivät saa kilpailla vaaleissa valtiovallasta. Ugandassa ei-puolueita sisältävien vaalien synnyttämässä parlamentissa 39 paikkaa on Banguran (1998, 21, 22) mukaan varattu naisille, 10 armeijalle, 5 nuorille ja 3 ammattiyhdistyksille sekä 5 vammaisten edustajille.

13. PAIKALLISHALLINTO JA DEMOKRATIA

Toimiva paikallishallinnon rakenne täyttää Scholzin (1997, 62) mukaan seuraavat vaatimukset:

- Kunnan asukkailla on suurin mahdollinen pääsy osallistumiseen.
- Kaikki tietävät, kuka tai ketkä ovat vallassa ja hallinnossa.
- Kansalaisten on pystyttävä arvostamaan tietyllä aikavälillä valitsemiensa ehdokkaiden toimintaa ja epäonnistumisia.

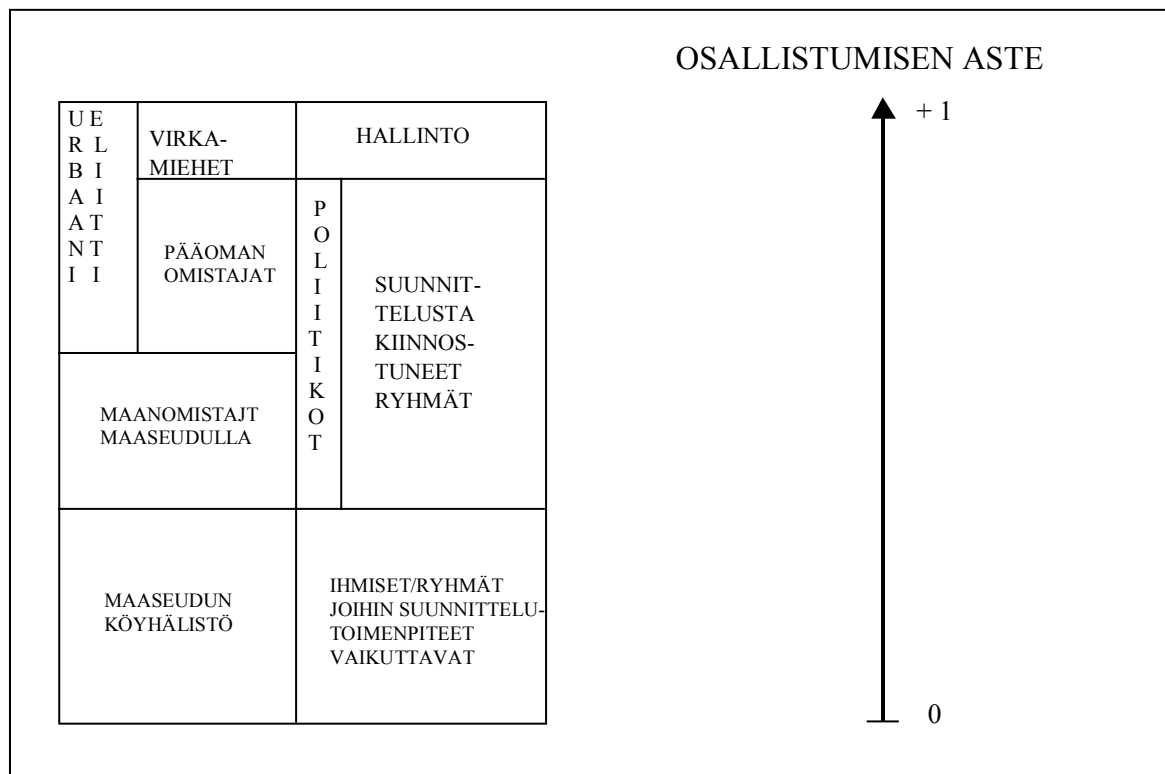
Konrad Adenauer säätiö (KAF) pitää Scholzin (1997) mukaan paikallistasoa demokraattisen kehityksen peruspilarina. Säätiö perustelee paikallistason tärkeyttä sillä, että ihmiset voivat identifioitua paikallisiin hallintoyksiköihin. Toiseksi juuri paikallistasolla ihmiset tyydyttävät tarpeitaan itseavun keinoin. Kolmanneksi paikallishallintoa voidaan pitää demokratian "hautomona". (Scholz 1997, 55.)

13.1. Paikallishallinto ja osallistuminen

Demokratia voidaan pysyvästi vakiinnuttaa, jos poliittinen osallistuminen toimii myös paikallistasolla. Osallistuminen tarkoittaa kansalaisten aktiivista toimintaa julkisissa instituutioissa. Tämä toiminta voi tarkoittaa äänestämistä, vaalikampanjointia ja yhteydenottoa tai painostustoimintaa yksilön tai ryhmän taholta. Scholzin (1997) mielestä osallistuminen viittaa osallistumista etuihin ja tuotoksiin,

päätöksentekoprosesseihin, toimeenpano-ohjelmiin sekä kontrollointiin ja tulosten arviointiin. Osallistuminen merkitsee sitä, että ihmiset itse organisoituvat, hyväksyvät velvollisuudet ja tulevat osallisiksi paikallisessa päätöksenteossa. Osallistuminen vaatii kolmen tekijän kombinaatiota: paikallisen itsehallinnon, joka on autonominen koskien tehtäviä, resursseja ja päätöksentekoa, toiseksi kansan legitimoiman paikallisen demokratian ja kolmanneksi paikallisten organisaatioiden ja rakenteiden organisoiman itseavun yhdistelmän. (Scholz 1997, 57, 69.)

Osallistuminen on kuitenkin harvoin tasapuolisesti jakautunutta eri yhteiskuntaryhmien välillä. Kaupungin eliitit ja maaseudun maanomistajat voivat korkeamalla osallistumisen asteella Lötzerin (1997) mukaan haukata suuremman osan kehityksen kakusta samalla kun kaupungin ja maaseudun köyhät eivät ole sellaisessa asemassa, jossa he voisivat käyttää vaikutusvaltaansa yhteiskunnan perinteisissä ja moderneissa valtarakenteissa. Virkamiehet, hallinnon toimijat ja poliitikot ovat lähempänä valtarakenteita, koska he edustavat yhteiskunnan hallitsevampaa osaa. Formaaliset demokraattiset rakenteet ja instituutiot eivät juuri muutu köyhien hyväksi. Tämä malli on sovellettavissa sekä pohjoisen että eteläisen pallonpuoliskon yhteiskuntiin. Molemmissa tapauksissa voidaan todeta, että yhteiskunnan heikompiosaiset tarvitsevat puolestapuhujia, jotka auttavat heitä saamaan oikeuksia ja siten oman osansa kehityksestä. (Lötzer 1997, 440.) Köyhien valtuuttaminen on edellytys heidän todelliselle osallistumiselleen poliittiseen päätöksentekoon ja todellisten mahdollisuuksien antamiseen omaan tulevaisuuteensa vaikuttamiseen (Martinussen 1995, 305).



Kuvio 4. Osallistumisaste (Lötzer, 1997, 440)

Demokratian tasoista paikallinen politiikka on lähinnä kansalaisia. Poliitiikka voidaan määritellä Hofmeisterin (1997) mukaan tietyksi spesifiksi desentralisoidun poliittisen päätöksenteon ja hallinnon muodoksi. Tämä viittaa yhtäältä kansan mahdollisuuteen osallistua aktiivisesti heitä koskevien asioiden hoitoon ja toisaalta paikallinen politiikka on kytkeytynyt paikallishallinnon oikeuteen määrätä omista yhteisön asioista käyttäen arvostelukykyyään ja menettelytapojaan sekä konsultoiden demokraattisesti valitun edustuksellisen paikallisen elimen kanssa. (Hofmeister 1997, 19, 20.)

Hofmeister (1997) toteaa paikallista itsehallintoa toteuttavien, moninaisten päätöksenteko- ja osallistumiskeskusten myötävaikuttavan paremmalla tavalla yksilön vapauden suojeluun kuin mitkään keskushallinnon päättävät ja toteuttavat elimet. Paikallistasolla demokratia koetaan ja toteutetaan suoremmin ja viipymättä kuin missään muualla. Tässä kontekstissa paikallinen politiikka ja itsehallinto toteuttavat monia toimintoja:

- ottamalla kansalaiset mukaan paikallisten tehtävien hoitoon,
- laajentamalla poliittisen osallistumisen perustaa,
- turvaamalla pluralismi monilla tasoilla, määrällä tai paikallisilla hallintoyksiköillä,
- helpottamalla kansalaisten arvostamaa ongelmaorientoitunutta, ruohonjuuritason lähestymistä sekä
- vahvistamalla poliittisen vallan rajoituksia ja kontrollia, jotka ovat demokratialle välttämättömän tarpeellisia elementtejä vertikaalisessa vallan jaossa. (Hofmeister 1997, 20.)

Paikallinen itsehallinto, joka on organisoitu demokraattisten periaatteiden mukaisesti, antaa Smithin (1985) mukaan valtaa tasapuolisesti ihmisille. Mitä enemmän valtion toimia on desentralisoitu, sitä suuremmat mahdollisuudet massoilla on valitsemiensa johtajien kautta korjata sosioekonomista epätasapainoa rikkaiden ja köyhien välillä. Yksi mies, yksi ääni –periaate asettaa kaikki poliittisesti samalle tasolle. Tämä mahdollistaa yhteiskunnan edullisemmässä asemassa olevan enemmistön dominoivan aseman. Heidän tulisi kyetä käyttämään hyväksi dominoivaa asemaansa, jotta he voivat vaikuttaa yhteiskuntaa parantaviin ja korjaaviin muutoksiin. (Smith 1985, 192.)

Edellä kuvattu desentralisaationäkökulma lähestyy demokratiaa kapeasta institutionaalisesta ja proseduraalisesta näkökulmasta. Tämä desentralisoidun demokratian malli on epärealistinen Smithin (1985) mukaan siinä suhteessa, että valta lepäisi vain äänestysoikeudessa. Mahdollisuus vaikuttaa paikalliseen päätöksentekoon ja nauttia valtion desentralisoiduista palveluista riippuu monista tekijöistä, muusta kuin vain äänestysoikeudesta. (Smith 1985, 192.)

Poliittinen tuki ja poliittiset liittoumat riippuvat taloudellisesta asemasta ja varsinkin maanomistuksesta. Vähemmän etuoikeutetut yhteiskunnan jäsenet ovat Smithin (1985) mukaan kyvyttömiä muodostamaan äänestäjäenemmistöjä, jotka perustuvat luokkaintresseille. Heikompiosaiset ovat pikemminkin jakautuneet ryhmittymiin, jotka perustuvat valtaa omaavan yksilön ja ryhmän välisiin toimiviin suhteisiin. Mitä köyhempiä ryhmittymien jäsenet ovat sitä vähemmän heillä on mahdollisuutta olla tarjoamatta uskollisuuttaan johtavassa asemassa olevalle yksilölle. (Smith 1985, 193.)

Paikallisen itsehallinnon vahvistaminen tarjoaa Scholzin (1997) mukaan kaksijakoisen mahdollisuuden Afrikan maille. Ensiksikin se tarjoaa mahdollisuuden

laajentaa demokratisoinnin pohjaa valtion ollessa heikko. Tämä edistää kansan valtuuttamista. Toiseksi tarjoutuu mahdollisuus edistää taloutta ja yhteiskuntaa tilanteessa, jossa sisäiset ongelmat ja rakenteelliset sopeuttamisohjelmat sitovat valtiota ja estävät sitä suorittamasta todellisia tehtäviään. (Scholz 1997, 70.)

Lopuksi Sörensen (1993, 12, 13) korostaa vielä, että paikallistason muutos kohti lisääntyneitä osallistumista ja köyhien valtuuttamista on tärkeä elementti demokratisaatioprosessissa (Westergaard 1995, 156). Demokratia sisältää vastuullisuuden, legitimaation ja responsiivisuuden, jotka ovat läpinäkyvimpiä maaseudun väestölle paikallishallinnon tasolla kuin kansallisella tasolla (Westergaard 1995, 157).

13.2. Paikallishallinnon esteet ja ongelmat desentralisoitumiselle

Desentralisaation toimenpiteissä ja toteutuksessa on otettava Scmidtin (1997) mukaan huomioon vakavat taloudelliset rajoitteet. Siten on vähintäänkin kyseenalaista se, onko Afrikan valtioilla tarvittavia resursseja kyseisiin reformeihin. Desentralisaatioreformien toteuttaminen on kallista. Lisäkustannuksia aiheuttaa koulutetun henkilökunnan hankkimisesta, liikenteestä, rakentamisesta ja ylläpidosta. (Scmidt 1997, 45, 46.) Koulutettua henkilökuntaa ei ole riittävästi eikä tarvittavaa suorituskykyä reformien toteuttamiseen. Lisäksi rekrytointivaikeuksia aiheuttaa paikallisten ja alueellisten eliittien vastahakoisuus lähteä "kotipesästään" kansallisen politiikan tekijöiksi.

Uudet hallinnolliset yksiköt kohtaavat myös menneisyydestä johtuvaa epäsuosiollisuutta. Lisäksi jos keskushallinto ei ole valmis jakamaan valtaa paikallis- ja aluetasolle, tulee hallinto olemaan tehotonta ja desentralisaation toteuttaminen kulissinomaista. Yksi pääkysymyksistä tulee olemaan tulonjako ja finanssimahdollisuudet.

Kun tarkastellaan alue- ja paikallistasolla olemassaolevia lukuisia ryhmiä, on Scmidtin (1997) mukaan otettava huomioon se, pitäisikö mahdollisia valintamekanismeja käyttää osallistumisessa. Monien NGO:iden finanssivalta ja yhtenäisen kehittämisstrategian välttämättömyys tietyllä alueella vaativat paikallishallintoyksiköiden integraatiota tai vähintään niiden välistä koordinaatiota. Muidenkin ryhmien kuin paikallisen eliitin tulisi päästä vaikuttamaan paikallishallintoyksiköissä. (Scmidt 1997, 46, 47.)

Halfani (1994, 165) toteaa kritisointia aiheuttaneen se, että poliittisten puolueiden muodostamisella voi olla negatiivisia vaikutuksia, jotka polarisoivat ja syventävät sosiaalisia, uskonnollisia ja etnisiä kuiluja (Scmidt 1997, 47). Toinen erittäin pessimistinen näkökanta desentralisaatiosta on se, että se tarjoaa enemmän mahdollisuuksia korruptiolle.

14. DESENTRALISAATION JA PAIKALLISEN ITSEHALLINON VAIKUTUS DEMOKRATISOITUMISEEN

Kyseisessä tutkimuksen tulososiossa tarkastellaan desentralisointiprosessien ja

paikallisen itsehallinnon vaikutuksia demokratisoitumiseen. Demokratisoinnilla pyritään muuttamaan sekä poliittisia ja hallinnollisia instituutioita että käyttäytymistä. Demokratisoinnilla pyritään valtuuttamaan ihmiset osallistumaan taloudellisesta, poliittisesta ja kulttuurisesta hyvinvoinnista käytävään päätöksentekoon. Osiossa tarkastellaan demokratisoitumistavoitteiden, etenkin kansalaisten valtuuttamisen ja osallistumisen edistämistä desentralisaation keinoin.

Monissa Afrikan maissa hallinnon desentralisaatio nähdään olennaisena demokratisoitumisprosessin osana. Kirjallisuus tästä aiheesta on Buijtenhuijsin ja Thiriotin (1995) mukaan suhteellisen runsasta, mutta case-tutkimukset ovat suhteellisen vanhoja. Nzouankeu (1994) toteaa, että desentralisaatio on välttämätön ja korvaamaton täydennys pluralistiselle demokratialle. Se laajentaa demokratiaa ja sallii demokratian saavuttaa tavoitteensa. Paikallinen demokratia sopii päivittäisen elämän tarpeisiin. Kansalaiset voivat lopulta muuttaa kehityksen suuntaa osallistumalla omien asioidensa hoitamiseen. Sosiaaliset rakenteet on desentralisoitava ja varallisuus jaettava, mikä taas viittaa maarefomeihin. (Buijtenhuijs & Thiriot 1995, 73.)

Demokraattisella paikallisella itsehallinnolla voi olla pitkäaikaisia ja rakenteellisia vaikutuksia demokratian voimistamiselle neljällä eri alueella. Paikallinen itsehallinto ja desentralisaatio voivat Schmidin (1997, 43) mukaan parantaa demokratisoinnin vakauttamista parantamalla hallinnon ja kansalaisten välisiä suhteita, muuttamalla erilaisten sosiaalisten ryhmien välisiä suhteita vastakkaisuudesta yhteistyöhön, tukemalla demokraattisten instituutioiden, varsinkin puolueiden muodostamista sekä lisäämällä kehitystä. Demokraattista desentralisaatiota ei voida kuitenkaan pitää yleislääkkeenä köyhyyden, sosiaalisen epätasa-arvon ja taloudellisen pysähtyneisyyden laajemmista ongelmanratkaisuisissa. Crookin ja Manorin (1989, 301) tutkimukset ja yleisemminkin aiheita koskettava kirjallisuus ovat osoittaneet vähän todistusaineistoa demokraattisen desentralisaation myönteisestä vaikutuksesta köyhiin tai marginaaliryhmiin. Demokratisoitumisprosessia koskevat viimeaikaiset tutkimukset ovat osoittaneet, että varsinkin paikallistasolla demokratisoitumisprosessi luultavasti tulee epäonnistumaan siellä, missä sosiaalisesti ja taloudellisesti dominoivat instituutiot ovat yhdenmukaisia valtarakenteiden tai poliittisten instituutioiden kanssa. (Crook & Manor 1989, 301-303.)

Tehokkaat ja oikeudenmukaiset desentralisaation ja paikallisen itsehallinnon muodot voivat olla perusta paremmille kansalaisten ja valtion välisille suhteille. Pidemmällä aikavälillä tällä voi Schmidin (1997) mukaan olla kahdenlaisia vaikutuksia. Väestö osallistuu ja tukee aktiivisemmin paikallisia kehittämissuunnitelmia ja laajemassa poliittisessa kontekstissa demokraattisen järjestelmän legitimaation pohja, instituutiot ja toimintatavat voivat vahvistua. Suora osallistuminen paikalliseen politiikkaan ja kehittämissuunnitelmiin voivat lisätä politiikan tuntemusta ja syventää poliittista sosialisatiota. (Schmidt 1997, 43, 44.)

Demokraattisissa olosuhteissa, joissa osallistuminen ja yhdenvertainen pääsy resursseihin on taattu, voidaan Schmidin (1997) mukaan vähentää eri ryhmittymien vastustusta, lisätä luottamusta pitemmällä aikavälillä ja saavuttaa yhteisymmärrys. Paikallinen itsehallinto voi siten toimia demokraattisen käyttäytymisen kouluna. Traditionaalisesti legitimoidut ja modernit ryhmät voivat oppia elämään rauhanomaisesti rinnakkain. (Schmidt 1997, 44.)

Edustavat paikallishallinnon instituutiot voivat auttaa Schmidin (1997) mukaan vahvistamaan poliittisten puolueiden muodostamista. Tähän löytyy moniakin tekijöitä. Karuhangan (1994, 52) mukaan paikalliset vaalit voivat toimia kimmokkeena poliittisten puolueiden perustamisessa, joka liittyy väestön poliittiseen järjestelmään. Kansallisen tason poliittisten puolueiden olemassaolo voidaan taata jopa kansallisten vaalien häviötilanteessa, jos paikallinen tai alueellinen tukikohta on olemassa. Paikallisella tasolla voidaan hankkia poliittisia neuvottelutaitoja ja kokemusta, jotka auttavat poliittisen eliitin muodostumisessa. Tästä ryhmittymästä voidaan rekrytoida yksilöitä kansallisen tason politiikkaan. Lisäksi, paikalliset tai alueelliset poliittiset puolueet ovat lähempänä kansaa kuin kansallisen tason puolueet. Tämä vähentää poliittisten puolueiden etäännyntymistä kansasta. (Schmidt 1997, 44, 45.)

Kehittämisenäkökulmasta tarkasteltuna paikallisinstituutioiden desentralisoidut yksiköt pystyvät huolehtimaan paremmin paikallisen väestön akuuteista tarpeista, koska ne ovat paremmin perillä paikallisista ongelmista. Useat tutkimukset ovat Schmidin (1997) mukaan osoittaneet, että suoran osallistumisen lisääntyminen päätöksentekoprosessissa johtaa motivoituneisuuteen ja useissa tapauksissa parempiin kehittämissuunnitelmien tuotoksiin. Paikalliset yksiköt voivat vapauttaa tai korvata keskushallinnon byrokratiaa ja parantaa paikallis- ja keskushallinnon välistä informaation kulkua. (Schmidt 1997, 45.)

14.1. Desentralisaation vaikutukset Ugandan demokratioitumiskehitykseen

Desentralisaatiouudistusohjelma on yksi reformi Ugandan useiden julkisen sektorin reformien joukossa. Ugandan julkisen sektorin reformit ovat huomattavia esimerkkejä laajasta restrukturaatioprosessista, joka ympäröi koko julkista sektoria. Uudistusten tarkoituksena on lujittaa demokraattista hallintoa ja edistää julkisen sektorin suorituskykyä. Käynnissä olevat hallinnon uudistukset ovat askel kohti demokraattista paikallishallinnon järjestelmää ja vapaata markkinatalouden järjestelmää, joiden tarkoituksena on luoda "hyvää hallintoa".

Se kuinka desentralisaatioprosessia arvioidaan, riippuu prosessin tarkoituksesta, jota varten se on luotu eli on arvioitava sitä, vastaako desentralisaatio odotettuja lopputuloksia. Desentralisaation mittaaminen ei voi olla vielä kuitenkaan kovin laaja-alaista, koska prosessin toimeenpanemista ei ole vielä kokonaan saatettu loppuun ja paikallisen kontrollin alaisista henkilöstö- ja rahoitusresursseista tarvitaan lisää tietoa.

Desentralisaatiolla pyritään lisäämään demokraattisten paikallishallinnon elinten valtaa Ugandassa. Paikallishallinnon julkisia palveluja on tarkoitus parantaa, saattaa ne lähemmäksi todellisia palvelukäyttäjiä ja lisätä toiminnan läpinäkyvyyttä. Paikallistaso pystyy itse päättämään palvelujen tuottamisen tavoista, joka kasvattaa paikallista "omistajuutta". Desentralisaatiosta aiheutuvat hallinnolliset muutokset tähtäävät siihen, että päätöksenteko siirtyy lähemmäs kansaa ja kommunikaatio paikallisten johtajien ja väestön välillä parantuu. Tämä luo paikalliselle päätöksenteolle tilanteen, joka huomio paikalliset olosuhteet ja mahdollisuudet.

Viisiportaisen paikallisneuvostojärjestelmän käyttöönotto on vakauttanut yhteiskuntaa, lisännyt poliittista osallistumista ja ainakin jossain määrin saattanut paikallisen väestön mukaan kansallisista ja paikallisista prioriteeteista käytävään

keskusteluun. Poliittinen desentralisaatio otettiin käyttöön kansakunnan rakentamisen strategiana vastakohtana federativismille, etnisyyteen, uskonnollisuuteen tai puolueisiin perustuvalle politiikalle. Seuraavaksi tarkastellaan eriytyneemmin sitä, miten paikallineuvostot ovat suoriutuneet desentralisaatioprosessissa demokratisoitumista edistäen. Tällöin analysoidaan eri indikaattoreita; osallistumista, autonomiaa ja valtuuttamista sekä vastuullisuutta.

14.2. Autonomian edistäminen

Pääkysymyksenä desentralisaatiossa on autonomian määrä, jota paikallishallinto nauttii vallankäytössään. Keskeiset autonomian aspektit sisältävät laajuuden, jolla paikallishallinnon pitkän aikavälin olemassaolo taataan sekä autonomian asteen, jolla paikallishallinnon elimet käyttävät valtaansa valtion ja ylempien hallintoelinten kontrollista ja johdosta vapaana.

Regan (1997) on arvioinut Ugandan desentralisaatioprosessia tutkien kolmea ominaisuutta; autonomiaa, vallan spatiaalisuutta ja osallistumista. Autonomian osalta mitattuna kansallisen hallituksen valta antaa määräyksiä ja puuttua paikallistason asioihin on laskenut roimasti verrattuna entiseen, vuoden 1967 paikallishallinnon ja kaupunkien viranomaisia koskevaan lakiin. (Regan 1997, 294.) On varsin ilmeistä, että desentralisaation melko onnistunut toteutuminen Ugandassa on seurausta siitä, että perustuslaki takaa prosessin toteuttamisen. Paikallishallinnon autonomian ja sen elinten olemassaolon takaaminen on samaisen tutkijan (1998) mukaan erittäin tärkeää, jotta desentralisaation hyödylliset vaikutukset valtioon ja yhteiskuntaan olisivat pitkäaikaisia ja kestäviä. Vuoden 1993 paikallishallinnon lakisäädöksellä on taattu paikallisneuvostojärjestelmän toiminta ja olemassaolo. (Regan 1998, 169.)

Koska kansallinen parlamentti pystyy kuitenkin varsin helposti muuttamaan lakisäädöksiä, on desentralisaation pitkäaikainen turvaaminen rajoittunutta. Hallitukselle on Reganin (1997) mukaan jäänyt valta määrätä määrärahojen suuruudesta ja paikallishallinnon päätoiminnoista. Lisäksi näyttää siltä, että ministerit voivat muuttaa monia desentralisaatiojärjestelyjä vetoamatta parlamenttiin. (Regan 1997, 294.)

Piirineuvostojen vallan spatiaalisuus, piirien koko on kiistanalainen kysymys Ugandassa. Monet pelkäävät, että nykyiset 39 piiriä käyttävät kohtuuttomia summia hallinnollisiin kuluihin ja toisaalta liian pienet piirit saattavat olla elinkyvyttömiä. Regan (1997) on yleistäen todennut, että suuri koko ei välttämättä ole avain paikallishallinnon elinkelpoisuudelle. Suuret piirit saattavat helpommin uhata valtiovaltaa tai nostaa pienempien ryhmittymien pelkoa niiden dominoivasta asemasta. Mitä tulee osallistumiseen, viisi-tasoinen paikallishallinnon järjestelmä avaa useampia väyliä paikallishallintoon osallistumiselle. Toisaalta suorat vaalit järjestetään vain LC I -neuvostoissa kylätasolla, joka rajoittaa osallistumista. Mitä korkeammalle paikallishallinnon tasolla noustaan, sitä vähempää osallistuminen on. (Regan 1997, 294, 295.)

14.3. Osallistumisen edistäminen

Tärkeimpiä neuvostoja koskevia muutoksia on ollut osallistavan demokraattisen hallintokulttuurin juurruttaminen yhteiskuntaan. Ihmisten tietoisuus perustuslaillisista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan on lisääntynyt, jota ihmisten vapaa osallistuminen päätöksentekoon todistaa Ugandassa. Kun ihmiset saavat itseluottamusta ja kansalaistaidot lisääntyvät, ottavat he enemmän osaa suunnittelu- ja kehittämisprosesseihin. Tämä vahvistaa demokratiaa ja luo tietä sosioekonomiselle muutokselle ja modernisaatiolle. Aiemmin marginalisoitujen ryhmien osallistuminen päätöksentekoon on jossain määrin parantunut.

Yhteiskunnan kilpailevia intressejä ja niiden motiiveja on tärkeää tutkia ja ymmärtää. Paikallisen demokratian, osallistumisen ja yhteisöllisen itsehallinnon analyysi, joka ei huomioi paikallisia eroja varallisuudessa ja vallassa, on Smithin (1985) mukaan vajaavainen. Desentralisaatiota voidaan arvioida eri tavalla riippuen siitä, voimistaako se jo dominoivia paikallisen yhteisön luokkia vai palveleeko se hyväksikäytettyjä luokkia lisäten niiden poliittista valtaa. (Smith 1985, 199.) Paikallisneuvostojärjestelmän sopivuutta ja käyttökelpoisuutta analysoitaessa Kabwegyere (2000) on samoilla linjoilla ja toteaa, että on tärkeää huomata se, että järjestelmän saama vastakaiku ei ole ollut yhtenäistä Ugandassa vaan se on vaihdellut sosiaalisten ryhmittymien ja niiden intressien mukaisesti. Rikkaat maanviljelijät, työläiset, päälliköt ja vuokraisännät, jotka riistävät maatyöläisiä, ovat paikallisneuvostojärjestelmän vastustajia. He näkevät järjestelmän uhkana etuoikeutettujen eliittien poliittiselle hegemonialle. On tapauksia, joissa rikkaat liikemiehet, entiset poliittiset aktivistit ja johtajat ovat yrittäneet kaapata paikallisneuvostojen vallan omien etujensa tavoittelemiseen. Keskiluokan osat voivat tukahduttaa kansan äänen ylläpitääkseen intressejään suosivaa asemansa. (Kabwegyere 2000, 61, 62.)

Kritiikkiä LC-järjestelmää kohtaan on aiheuttanut Kabwegyeren (2000) mukaan se, että systeemiä pidettiin tarpeettomana aseellisten taisteluiden päätyttyä. Monien mielestä paikallisneuvostojärjestelmä ei ole tarpeeksi demokraattinen. Aikuisväestön täydellinen osallistuminen tapahtuu vain kylätasolla ja muilla korkeammilla hallinnon tasoilla vaalit ovat epäsuoria. Erittäin vakavan rajoituksen aiheuttaa myös salaisen lippuäänestyksen puuttuminen. (Kabwegyere 2000, 59, 60.) Paikallisneuvostojen toimijoiden valintaprosessi näyttää demokraattiselta, mutta piiritason neuvostot ovat taipuvaisia täyttymään eliittiryhmittymistä sekä osallistuminen paikallistasoilla LC I:ssa ja LC II:ssa näyttää näivettyvän. Äänestäminen asettumalla riviin ehdokkaan taakse aiheuttaa Reganin (1998, 164) mielestä paineita äänestysprosessille ja kylätason yläpuolella järjestettävien epäsuorien vaalien on väitetty laimentavan demokraattista kontrollia, koska alemman hallintotason edustajat eivät tunne kontrolloivansa piirineuvostoa.

Paikallisneuvostot ovat varsinkin alimmalla tasolla kiistatta ihmisten organisaatioita. Tidemanin (1994) on samoilla linjoilla Kabwegyeren (2000) kanssa todeten, että kaikilla ihmisillä ei ole kuitenkaan sananvaltaa paikallisneuvostojen suhteen ja paikallisneuvostot ovat vain osaksi kasvuhakuisia oikeuksien suhteen. Jopa tiettyjen ryhmittymien valitut edustajat yrittävät edistää edustamansa ryhmän oikeuksia vain osittain. Lisäksi paikallisneuvostojen nauttima valta on suureksi osaksi seurausta siitä, että valtiovallalla ei ole tarpeeksi kapasiteettia puuttua niiden asioihin. Neuvostojen korkeimmat tasot edustavat varsin kapeaa yhteiskunnan kerrostumaa ja ne luultavasti ajavat ponnottomammin ihmisten oikeuksien laajentamista. Ne myös kohtaavat paljon

voimakkaampia esteitä käyttäessään valtaa mielekkäästi. LC:t edustavat kuitenkin historiallista virstanpylvästä paikallishallinnon kehittymisessä Ugandassa ja ehkä yleisesti koko Itä-Afrikassa. (Tideman 1994, 48 & Kabwegyere 2000, 60.)

Yleisiä, sosiaalisesti sääteleviä kylätason neuvostojen tehtäviä voidaan Tidemanin (1994) mukaan monella tapaa pitää kotitalouksien sosiaalisen järjestyksen laajennuksina. Tämä tarkoittaa sitä, että aikuiset miehet kontrolloivat nuoria ja naisia. Vaikka LC-järjestelmä ensimmäisen kerran takaa myös naisille mahdollisuuden osallistua politiikkaan, heidän osallistumisensa on käytännössä paljon alhaisempaa kuin miesten. (Tideman 1994, 33, 36.) Paikallisneuvostot ovat olleet Kabwegyeren (2000) mielestä kuitenkin uranuurtajia naisten osallistumisen edistämässä paikallishallinnossa. Paikallishallinnon neuvostoja koskevan lain nojalla jokaisessa paikallisneuvostossa naisedustajille on varattu kolmasosa paikoista. Lisäksi vuoden 1995 perustuslain nojalla jokaisessa piirissä on oltava naisasiainedustaja. Hallitus tulee toimimaan myös muita marginaaliryhmiä, kuten nuoria ja vammaisia hyödyttäen. (Kabwegyere 2000, 145.)

Ihmisten osallistuminen ja kansalaistaidot eivät ole Kabwegyeren (2000) mukaan Ugandassa vielä yhtenäisiä kautta maan eivätkä homogeenisesti jakautuneita yhteiskunnan eri kerrostumien välillä. Uudessa poliittisessa järjestyksessä marginalisoitujen ryhmien valtuuttaminen selvästi osoittaa, että osallistuva yhteiskunta on syntymässä Ugandaan. Poliittisten ja sosiaalisten instituutioiden restrukturoimisella pyritään takaamaan demokraattinen hallinto Ugandassa. Demokraattiset arvot ovat tasaisesti ja vähitellen alkaneet kypsyä ja kehittyä. (Kabwegyere 2000, 151.)

14.4. Valtuuttamisen ja vastuullisuuden edistäminen

Hallinnon rooli ja laatu ovat tärkeitä, kun tarkastellaan demokratian synnyttämistä yläpuolelta. Jos hallinto edustaa Kabwegyeren (2000) mukaan ihmisten pyrkimyksiä, se käyttää valtiota instrumenttina edistäessään julkista osallistumista. Ihmisten kyky ja tapa valita ja kontrolloida johtajiaan tekee demokratiasta ainoan järjestelmän, joka kuroo 'ylä- ja alapuolen' välisen kuilun yhteen. Demokratian luomisessa ei ole kyse vain demokraattisten instituutioiden luomisesta ja vaalien järjestämisestä vaan kyse on laajemmin sosiaalisesta vallankumouksesta. Sosiaaliseen vallankumoukseen on sisällytettävä kansan kasvattaminen ja ohjaaminen demokraattiseen ajatteluun ja tekoihin ja heidän on arvostettava, mitä epädemokraattisuus merkitsee yhteiskunnalle ja yksilöille. (Kabwegyere 2000, 70.)

Hallitukset ovat usein olleet Koehnin ja Ojon (1997) mukaan vastahakoisia valtuuttamaan tai sallimaan yhteisöjen valtuuttamisen. Syynä tähän on pelko ensiarvoisen tärkeän kontrollin heikentymisestä. Hallitukset ovat myös huolestuneita siitä, miten valtuuttaminen vaikuttaa kansalliseen elämään, ehkä faktionalismia, kumouksellisia puoleita edistäen. Samasta syystä lähes kaikki Afrikan valtiot ovat epäonnistuneet jakamaan paikallistasolle valtaa, mukaan lukien finanssi- ja verotusoikeudet. (Koehn & Ojo 1997, 118.)

Kansan valtuuttamisen edistäminen on demokraattisen julkisen keskustelun ja päätöksenteon laajentamista. Burnsien, Hambletonin ja Hoggetin (1994, 50) mielestä Hirschmanin luomat valtuuttamisstrategiat; exit-vaihtoehto ja "äänivaihtoehto" ovat

ainoita tapoja valtuuttaa ihmisiä suhteessa julkisiin instituutioihin. Exit-vaihtoehto ei sovi Ugandan julkisen sektorin analysoimiselle, koska teorian mukaan palveluiden käyttäjillä on markkinamallissa mahdollisuus ja valta käyttää "exit"-vaihtoehtoa eli tyytymättömät kuluttajat voivat valita muista palvelu- tai hyödykevaihtoehtoista mieleisensä. Ugandassa kuitenkin palvelusektorin heikkouden vuoksi kansalaisilla ei ole vaihtoehtoisia palveluja valittavanaan vaan heidän on tyydyttävä olemassa olevaan, varsin niukkaan palvelutuotantoon.

Ääniteoria on sopivampi malli Ugandan julkisen sektorin osalta. Kansalaiset voivat käyttää Hirschmanin luomaa "ääniteoriaa" kahdella tavalla; äänestämällä ja suoraan paikallisiin asioihin osallistamalla (Burns, Hambleton & Hoggett 1994, 34, 35). Tutkijakolmikko on määritellyt neljä eri tapaa edistää kansalaisten "äänen" voimistamista, valtuuttamista. Ääntä voidaan voimistaa paikallishallinnossa seuraavilla tavoilla:

1. Edustuksellisen demokratian parantaminen
esim. avoin hallinto, kansalaisten oikeudet kokoontumiseen, parempi tuki valtuuston jäsenille, äänestäjien rekisteröitymisen ylläpito
2. Edustuksellisen demokratian laajentaminen
esim. valtuutettujen aluekomiteoiden perustuminen osastoihin tai osastoryhmiin, kunta/pitäjäneuvostojen vahvistaminen
3. Edustuksellisen ja osallistavan demokratian yhdistäminen
esim. komiteoiden, naapurustokomiteoiden ja epäedullisessa asemassa olevien ryhmien välinen yhteistyö
4. Osallistavan demokratian laajentaminen
esim. ei-pakollisten ryhmien rahoittaminen, yhteisön kehittäminen, käyttäjäryhmän osallistuminen, ruohonjuuritason liikkeiden arvostaminen. (Burns, Hambleton & Hoggett 1994, 35.)

Ugandan osalta ääniteorian soveltuvuutta voidaan kritisoida ensiksikin äänestämisen kannalta. Köyhyys ja lukutaidottomuus osaltaan rajoittavat ihmisten äänestämistä paikallisvaaleissa. Energia suunnataan päivittäisen ruoan ja suojan varmistamiseen ja hankkimiseen. Toiseksi valtuutettujen kokoonpano ei vastaa usein paikallisen väestön sosiaalista kokoonpanoa. Eliittiryhmät ovat vahvasti edustettuina paikallishallinnon elimissä, jolloin väestön suurin osa ei tule edustetuksi eikä saa intressejensä kuuluviin. Kolmanneksi asukkaat eivät usein tiedä, ketkä istuvat paikallishallinnon elimissä, joka johtuu osaltaan poliittisen osallistumiskulttuurin puuttumisesta ja vanhoista keskitetyistä päätöksenteon muodoista.

Burkey (1991) on arvioinut vaaleihin osallistumista, julkista vastuullisuutta ja oikeudenmukaisuutta LC-järjestelmässä. Ensimmäinen hänen löytämänsä puute koski epäsuoria vaaleja. Paikallishallinnon järjestelmän ylimmät portaavat voivat jättää huomioimatta alemman tason työpanoksia, koska kyseiset paikallisneuvostot eivät ole tulleet valituiksi äänestyksen kautta. Kansallisen toimeenpanokomitean 48:sta jäsenestä vain 34 ovat vaaleilla valittuja ja loput nimitettyjä. Tämä jälleen kerran osoittaa, että huomio kohdistuu kansallisiin formaalisiin rakenteisiin, jolloin suurimmat, päivittäin ihmisten itsensä tekemät päätökset unohdetaan. (Kabwegyere 2000, 71.)

Mitä tulee vastuullisuuteen, ihmisten tulisi Burkeyn (1991) mukaan pystyä pitämään

vaaleja ja nimittämiensä johtajiaan vastuullisina toiminnastaan. LC-järjestelmässä valittujen edustajien mandaatin peruuttaminen on enemmän kuin teoreettinen mahdollisuus. Kylä-, pitäjä- ja sub-countytasolla se on toimivaa todellisuutta. (Kabwegyere 2000, 71.) Demokraattinen prosessi on siis edistynyt siinä suhteessa, että vaalijärjestelmä takaa tehattomien ja äänestäjiltä epäluottamuslauseen saaneiden valittujen johtajien erottamisen seuraavissa vaaleissa. Vaaleissa valituiksi tulleet henkilöt ovat tietoisia siitä, että heidän mandaattinsa on palvella heitä äänestäneitä kansalaisia. Tämä pätee myös siksi, että poliittisia puolueita ei ole olemassa vaan on liike NRM, johon kaikki kuuluvat.

Ihmisillä ruohonjuuritasolla on varsin vähän valtaa LC-järjestelmän ylimpiin johtajiin piiri- ja kansallistasolla huolimatta paikallisneuvostojen positiivisista saavutuksista. Julkinen vastuullisuus vähenee jokaisella perättäisellä hallinnon tasolla. Kun ylempi neuvosto on tehnyt päätöksensä, sen alapuolella olevien elinten on vaikea haastaa päätöstä. Mitä korkeammasta neuvostosta on kyse sitä vaikeammaksi vastuullisuuden vaaliminen tulee.

Ugandan paikallisneuvostojärjestelmä tarjoaa Crookin ja Manorin (1998) mielestä elävän esimerkin ristiriidasta retorisesti alhaalta-ylöspäin toimivien, paikallisesti vastuullisten instituutioiden ja todellisuudessa kaksinkertaisen kansallisen poliittisen kontrollin hierarkkian välillä. 'Radikaalimpi' desentralisaatio toteutettiin vuoden 1993 uudistuksella, jolloin paikallisneuvostoille siirrettiin enemmän valtaa samalla säilyttäen linjaministeriöiden dekonsentroidu aluehallinto. Eri tutkijoiden välillä on erimielisyyttä siitä, toimiiko paikallisneuvostojen pyramidirakenne ainoastaan hallituksen tukijana ja 'vahtikoirana'. Oltiinpa paikallisista edustuksellisista elimistä mitä mieltä tahansa, niiden kyky pitää keskushallinto vastuullisena paikallistasolla on kansallisesti valituttujen virkamiesten vallan takia rajoittunutta. Tämänkaltainen keskushallinnon nimitysjärjestelmä usein liitetään desentralisaatioreformin poliittisiin tarkoitukseen: joko hallitus haluaa vahvistaa valtiovallan kontrollia maaseutualueilla, kuten Ugandassa tai aktiivisesti rakentaa kannatustukikohtia. (Crook & Manor 1998, 296, 297.)

Seuraavassa tarkastellaan myös Tidemanin (1994) käsitystä siitä, miten paikallisneuvostot ovat valtuutettuja kolmea eri näkökohtaa tarkastellen. Ensimmäinen näistä on "lateraalinen" valtuuttaminen. Tällöin tutkitaan sitä, missä laajuudessa paikallisneuvostot ja niiden ilmeinen lujittuminen on johtanut paikalliset ihmiset ottamaan pääroolin keskustelussa ja päätöksissä, jotka koskevat perinteisesti paikallistasolle sijoittuneita valtion toimintoja. Edellä on tullut jo kuvatuksi paikallisen johtajuuden merkitystä palvelujen tuottamisessa ja verotuksessa. On myös olemassa muita kollektiivisen huolenpidon alueita, joiden demokraattista osallistumista on vahvistettu. Tämä ei ole suinkaan tapahtunut siten, että valtiovalta olisi kieltäytynyt luopumasta toimintojen järjestämisestä vaan valtio on luovuttanut ne muille toimijoille. (Tideman 1994, 44.)

Kaksi erilaista suuntausta voidaan Tidemanin (1994) mukaan löytää lateraalisen valtuuttamisen suhteen. Ensimmäinen on Philip Amisin (1992) kutsuma julkisen palvelutuotannon "projektisointi". Tämän kautta keskus- ja piiritason hallinto on todellisuudessa luovuttanut kokonaisia palvelusektoreita henkilökuntineen ulkomaisille lahjoittajille. Toinen tendenssi on privatisointi tai pikemminkin mateleva julkisten palvelujen yksityistäminen. (Tideman 1994, 44.)

Toinen “valtuuttamisen” aspekti on Tidemanin (1994) mukaan se, miten LC:t voivat laajentaa keskustelua ja päätöksentekoa laajemmalle alueelle yli puhtaasti paikallistason asioiden. Tällä tarkoitetaan sitä, miten LC:t voivat tuoda esille laajempia yleisiä vaatimuksia intresseistä ja kansalaisoikeuksista. Viimeinen valtuuttamisen näkökohta koskee julkista keskustelua mandaattien luonteesta, joita johtavat paikallisneuvostojen poliitikot haluavat ja jotka he ovat vastaanottaneet valitsijakunniltaan. Kyse on siitä, vastaako mandaattien sisältö suuntausta, jossa valittuja johtajia vaaditaan tavoittelemaan demokraattisia asioita vai ovatko mandaatit suurimassa määrin “provinsionaalisia”, jolloin oman alueen, piirin etuja ajetaan. (Tideman 1994, 45, 46.)

14.4.1. Kansalaisten valtuuttamisen tikapuut

Kehitys riippuu ihmisten valtuuttamisesta. Paikallinen osallistuminen ja itsehallinto ovat välttämättömän tärkeitä elementtejä tämän tavoitteen saavuttamisessa. Seuraavassa tarkastellaan Burns, Hambletonin ja Hoggettin (1994) kehittämiä kansalaisten valtuuttamisen tikapuita ja pyritään sitä hyväksi käyttäen valottamaan kansalaisten osallistumisen tilaa Ugandassa.

Burns, Hambleton ja Hoggett (1994) ovat tutkineet paikallisen demokratian elvyttämistä ja julkista osallistumista paikallishallintoon pääasiassa Iso-Britannian kontekstissa. Yhtenä tutkimuskohteena heillä oli se, miten desentralisaatiolla voidaan edistää julkisten palvelujen demokratisoimista ja kansalaisten osallistumista paikallistasolla. Tutkijakolmikko on uudistanut alkujaan Arnsteinin (1971) kehittämiä kansalaisten osallistumisen tikapuita, joita voidaan käyttää apuna analysoitaessa kansalaisten osallistumista ja valtuuttamista paikallishallinnossa. He ovat jakaneet kansalaisten vallan neljään eri osa-alueeseen, jotka ovat yksilökohtainen ja asuntoalueen tai naapuruston valta vaikuttaa palveluihin ja paikallishallintoon, kolmanneksi kansalaisten valta paikallishallinnon alueella ja neljänneksi kansalaisten valta kansallisen hallinnon tasolla. (Burns, Hambleton ja Hoggett 1994, 156, 158.)

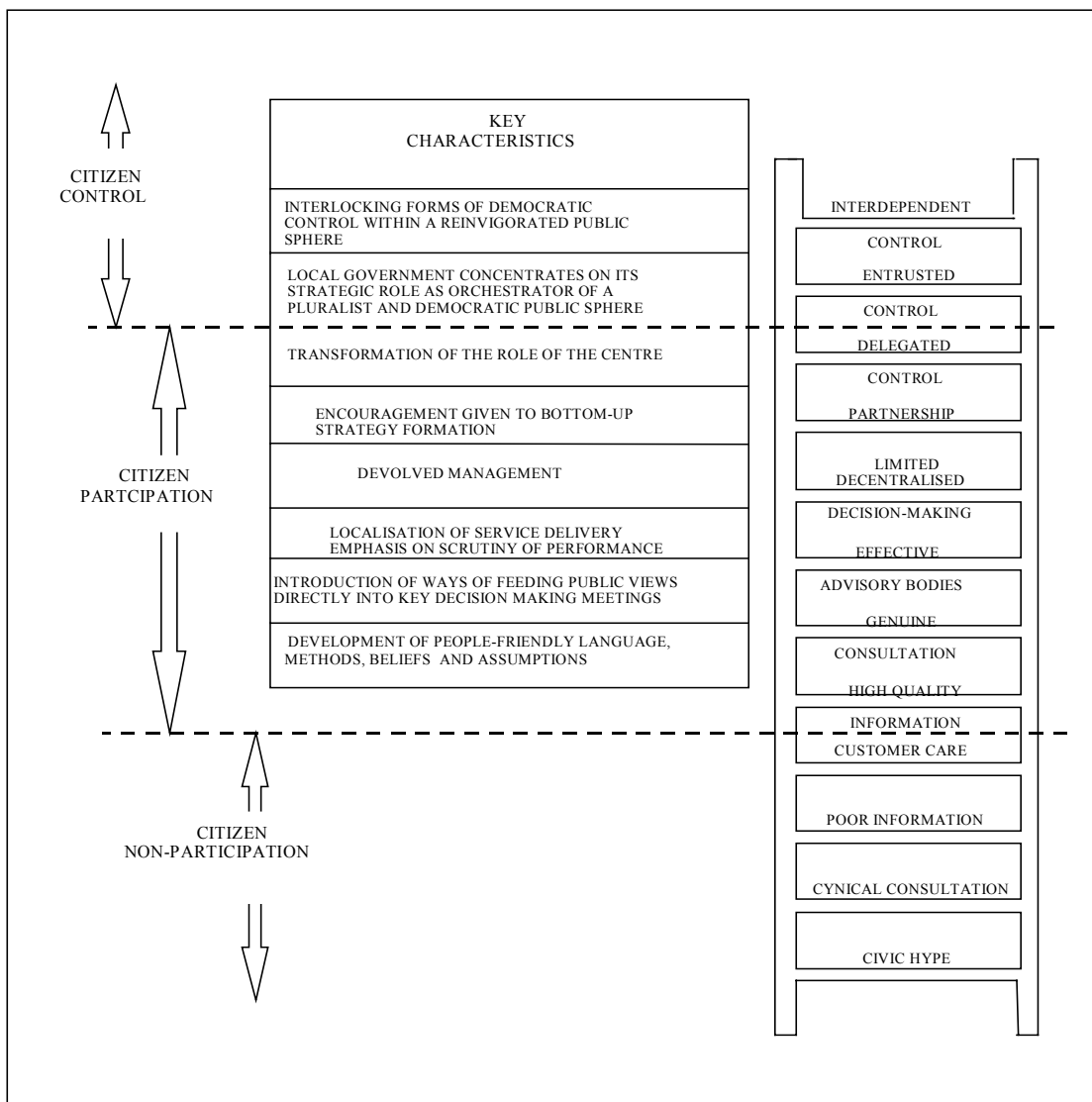
| | | | |
|------------------------|--|-----------------------------------|---|
| (1) Yksilön alue | (2) Asuinalueen, naapuruston tai työyhteisön alue | (3) Paikallishallinnon alue | (4) Kansallisen hallinnon alue |
|------------------------|--|-----------------------------------|---|

Kuvio 5. Kansalaisvallan alueet (Burns, Hambleton & Hoggett 1994, 158)

Kyseiset tutkijat (1994) keskittyivät pääasiassa kansalaisten vallan toiseen ja kolmanteen alueeseen, jotka koskevat lähinnä paikallishallinnon sfääriä. Kun pohditaan sitä, mitä valtaa kansalaiset voivat käyttää näillä vallan eri alueilla, on aluksi hyvä erottaa kolme eri päätöksenteon aluetta. Ensimmäisenä ovat operationaaliset toimenpiteet, jotka käsittävät julkisten instituutioiden henkilöstön käyttäytymisen ja toiminnan. Toinen on kuluja koskeva päätöksenteko, jolla voidaan viitata eri tasoisia ja kokoisia budjetteja koskevaan päätöksentekoon. Kolmas päätöksenteon alue on palveluihin liittyvistä toimintatavoista päättäminen. (Burns, Hambleton ja Hoggett 1994, 160.)

Burnsin, Hamletonin ja Hoggettin kehittämällä kansalaisten valtuuttamisen tikapuilla on kaksitoista puolaa, jotka kulkevat alimman tason lähes olemattomasta kansalaisosallistumisesta ylimmän tason kansalaisten harjoittamaan riippumattomaan kontrolliin. Uudessa viitekehyksessä, tikapuiden vasemmalla puolella identifioidaan muutoksia, joita tarvitaan paikallistason hallinnon alueella eli taulukon kolme alueella numero kolme.

Tikapuurakennelmaa tarkasteltaessa on huomioitava se, että se pelkistää muuten hyvin kompleksista todellisuutta. Julkisilla instituutiolla voi olla 'jalka' samaan aikaan monella eri askelmalla. Tikapuurakennelma voi tutkijakolmikun (1994) mukaan auttaa paikallishallinnon viranomaisia vertailemaan alueensa toimintoja. Se voi auttaa niitä ajattelemaan valtuuttamisstrategioitansa. Tikapuurakennelmaa voidaan myös käyttää arvioitaessa kansalaisten valtuuttamisen tasoa paikallishallinnon lisääntyvissä, ei-nimitetyissä elimissä ja privatisoiduissa julkisissa palveluissa. (Burns, Hambleton & Hoggett 1994, 164.) Tätä tikapuurakennelmaa käyttäen tarkastellaan seuraavaksi Ugandan kansalaisten osallistumisen tilaa paikallishallinnossa eli sitä missä tai millä askelmilla Ugandassa mennään ja mikä on sopiva valtuuttamisstrategia.



Kuvio 6. Kansalaisten valtuuttamisen tikapuut (Burns, Hambleton & Hoggett 1994, 162)

Tikapuiden alimmilla tasoilla on neljä tikapuuta, jotka kuvaavat kansalaisten osallistumattomuuden aluetta. Informaation ja mielikuvien manipuloiminen on hyvin yleistä julkisessa elämässä, joten niitä usein katsotaan läpi sormien. Kun astutaan tikapuiden seuraavalle askelmalle, tutkijakolmikko (1994) on pannut merkille joidenkin organisaatioiden harjoittavan kyynistä konsultointia. Tällöin osallistumista saatetaan rajoittaa varsin triviaaleihin asioihin tai osallistumista saatetaan pitää turhana. Asioista on voitu päättää jo etukäteen, vaikka kansalaisten mielipiteiden kuulemiseksi saatetaan järjestää tilaisuuksia. Kansalaisten valtuuttamisen kannalta varsin usein esiin nouseva ongelma on se, että informaatio ei saavuta kansalaisia ja se on usein liian runsasta. Tällöin ollaan tikapuiden kolmannella askelmalla. (Burns, Hambleton & Hoggett 1994, 164, 165.) Ugandassa komiteoiden asiakirjojen sisältö ja tehtyjen päätösten sisältö ovat usein tavallisen kansalaisen tajunnan yläpuolella, mikä voi estää tavallista kansalaisten osallistumista. Luku- ja kirjoitustaidottomuus estävät väestöä osallistumaan julkiseen päätöksentekoon. Kansalaisten valtuuttaminen kompuroi siis Ugandassa näilläkin askelmilla.

Kansalaisten osallistumisen alueella on helppoa erottaa Burns, Hambletonin ja Hoggettin (1994) mukaan informointi ja konsultointi, desentralisoitu päätöksenteko sekä kumppanuus ja delegoitu kontrolli. Viidennellä askelmalla todellinen kansalaisten valtuuttaminen ja osallistuminen alkaa. Vankka julkinen osallistuminen tarvitsee tuekseen korkealaatuista, selkeää informaatiota päätöksistä ja toimintatavoista. (Burns, Hambleton & Hoggett 1994, 166, 167.) Perustuslain luomisprosessi on hyvä esimerkki kansalaisten osallistumisen laajentamisesta päätöksentekoon konsultatiivisen ja neuvoa-antavien mekanismien kautta Ugandassa, jolloin päästään tikapuiden kuudennelle ja seitsemännelle askelmalle.

Tutkijakolmikko on jakanut seuraavan, desentralisoidun päätöksenteon askelman rajoittuneen ja merkittävän kansalaisten vaikuttamisen kesken. Seitsemännellä askelmalla ja sen yläpuolella paikallishallinto voi huomioida kansalaisten mielipiteet ennen päätöksentekoa, mutta se ei välttämättä sitoudu toimimaan niiden mukaisesti. Seuraavalla askelmalla kansalaiset ovat saavuttaneet todellista valtaa päätöksenteossa. Näistä voidaan pitää esimerkkeinä erilaisten käyttäjäryhmien osallistuminen päätöksentekoon eri palveluita koskevissa asioissa. (Burns, Hambleton & Hoggett 1994, 169, 170.)

Seuraavilla yhdeksännellä ja kymmenennellä askelmalla päätöksentekoprosessin parantaminen on vieläkin tärkeämpää. Kun neuvosto siirtyy Burns, Hambletonin ja Hoggettin (1994, 172) mukaan näille tasoille, se delegoi enemmän merkittävämpää valtaa yhteisötasolle. Tästä esimerkkinä Ugandassa ovat alemmat paikallisneuvostot LC I ja LC II. Niillä on samanlainen asema kuin piirineuvostoilla, mutta niillä on vähemmän velvollisuuksia ja oikeuksia. Kylätason paikallisneuvoston vahvuutena on se, että vaalit kyseisellä tasolla ovat suorat ja paikalliset ihmiset itse valitsevat neuvoston jäsenet tehtäviinsä.

Ylimmillä tikkaiden puilla (11 ja 12) kansalaisilla on valta määrätä ohjelmista, alueesta tai instituutioista enemmän tai vähemmän itsenäisesti muista

paikallishallinnon yksiköistä tai hyvinvointivaltion osasista riippumatta (Burns, Hamleton & Hoggett 174, 175). Ugandassa näin pitkälle ei olla vielä päästy maan vasta ollessa demokratiensa alkutaipaleella. Tutkijakolmikön mielestä desentralisaatio voi näytellä merkittävää roolia valtuuttamisstrategioissa, kun neuvostot aluksi tunnistavat tarvittavien muutosten määrän ja suunnan.

Kaikilla paikallishallintotasoilla paikallisneuvostojen saavutuksia, jotka koskevat valtion vastuullisena pitämistä, voitaisiin Tidemanin (1994) mielestä kuvata pikemminkin siten, että neuvostot ovat pystyneet lujittamaan tietyn paikallistason poliittisen tilan itselleen. Tämä tila on olemassa osaksi siksi, että valtion materiaallinen kyky dominoida on heikentynyt. Keskushallinto ei voi enää yksinään johtaa maata ilman jonkinasteista paikallisneuvostojen myöntymystä ja samalla tavoin piirineuvostot ovat riippuvaisia alemmista paikallishallinnon tasoista verojen keräämisessä ja muissa tarkoituksissa. Tämä ainakin toimii valtiossa tapahtuvien pakottavien suuntausten jarruna. (Tideman 1994, 42, 43.)

Desentralisaatio toimii Nsibambin (1998) mukaan välineenä kansalaisten valtuuttamiselle ja siksi se edistää demokratiaa ja hyvää hallintoa. Tämä on mahdollista silloin, kun paikallishallinnon elimillä ja kansalaisilla ruohonjuuritasolla on velvollisuus, mutta ennen kaikkea laillinen valtuus harjoittaa resurssien allokointia ja myös päättää siitä. Demokraattisen hallintojärjestelmän on pönkitettävä hyvää hallintoa. Mutta demokratia ei voi menestyä, jos kansalaisyhteiskunnalle ei anneta riittävästi tilaa toimia tehokkaasti. Desentralisaation vaalima ihmisten valtuuttamisprosessi edistää taas kansalaisyhteiskunnan tehokkuutta. Valtuuttaminen herättää yhteiskunnan valvomaan valtion toimia ja mahdollisesti rankaisemaan valtiota. Desentralisaatio edistäessään hyvää hallintoa luo olosuhteet itsenäisten yhdistysten ja intressiryhmien syntymiselle kaikille yhteiskunnan tasoille, ja näin se luo mahdollisuuksia demokraattiselle valvontaprosesseille. (Nsibambi 1998, 9.) Lisäksi paikallisneuvostojen oikeudellinen valta on edistänyt Kabwegyeren (2000) mukaan myös ihmisten yleistä oikeudenmukaisuutta. Ihmiset ovat itse hoitaneet tuhansia oikeusjuttuja nopeasti ja näppärästi. (Kabwegyere 2000, 59.)

Maan imago on parantunut desentralisaatioprosessin myötä. Uganda on huomioitu kansainvälisesti desentralisaation toteuttamiseen sitoutuneena positiivisena mallimaana. Poliittisesti desentralisaation on todettu vahvistavan Smithin (1985) mukaan vastuullisuutta, poliittisia taitoja ja kansallista yhtenäisyyttä. Desentralisaatio tuo hallinnon lähemmäksi kansaa. Se tarjoaa paremmin palveluita eri asiakasryhmille ja edistää vapautta, tasa-arvoa ja hyvinvointia. Desentralisaatiota kohtaan on esitetty kritiikkiä siitä, että se on ahdasmielinen, separatistinen ja vaarantaa yleisen tahdon yhtenäisyyttä. Desentralisaation on sanottu voimistavan kapeita, sektionaalisia intressejä. Kolmansissa maissa desentralisaation viralliseksi tavoitteeksi on nimetty köyhien mobilisoiminen kehitykseen. On mahdollisesti huomattava, että valmiiksi vaikutusvaltaiset eliitit johtavat paikallisia instituutioita, joille on yksinkertaisesti annettu vielä enemmän enemmän valtaa ja resursseja. (Smith 1985, 4, 5.)

Elinkelpoisen poliittisen järjestyksen luominen vaatii kaksijakoisen strategian, jossa Reganin (1997) mukaan yhtäältä vahvistetaan valtion rakenteita ja toisaalta mekanismeja, joiden kautta yksilöt yksityisellä alueella voivat luoda tarvittavan organisaationaalisen perustan, jotta he voivat määrätä rajoituksia heitä hallitsevien "johtajien" toiminnolle. Tämä vaatii perustuslaillisen järjestelmän luomisen, joka luo

säännöt toimeenpanon ja lainsäädännön julkisen kontrollin välisille suhteille, autonomisen ja tehokkaan julkisen sektorin sekä julkisen kirjanpidon ja lainjärjestyksen. Se vaatii myös kansalaisyhteiskunnan yksityisen alan kehittymistä, jossa kansalaiset voivat hankkia ja vaihtaa omaisuutta, organooida poliittisia ja ei-poliittisia liikkeitä ja vaatia luotettavaa ja puolueetonta tietoa järjestelmän toimivuudesta luomalla autonomisen tutkinnan ja tiedonlevittämisen järjestelmä. (Regan 1997, 216.)

14.5. Desentralisaation vaikutus valtioon

Pitkällä aikavälillä valtion rooli on keskeinen tekijä desentralisaatioprosesseissa. Jos valtion rooli heikentyy merkittävästi, keskushallinnon vallankahvassa olevat etsivät Reganin (1997) mukaan uusia legitimaation lähteitä ja keskushallinto on kyvyttömämpi vastustamaan paikallisia vaatimuksia. Siten on mahdollista, että valta jakaantuu uusille keskuksille. Painostuksen lähteitä desentralisoimiselle ovat etnisten ryhmien autonomiavaatimukset ja valtaapitävien ryhmittymien, kuten NRM:n sitoutuminen poliittisen kilpailun ja poliittisten voimien luonteen ja kokoonpanon muuttamiseen. (Regan 1997, 274.)

National Resistance Movement -liikkeen luotsaamalla desentralisaatiopolitiikalla on ollut hyvin merkittävä vaikutus valtioon millä tahansa mittarilla mitattuna. Vallankumoukselliset muutokset ovat tapahtuneet paikallishallinnossa kahdenkymmenen vuoden valtion keskitetyn ja epädemokraattisen kontrollin jälkeen. Paikallishallinnon kansanvaltaistaminen sekä finanssi- ja henkilöstöressurssien hajauttaminen keskushallinnolta paikallistasolle ovat olleet hyvin dramaattisia muutoksia.

Ehkä suurin NRM:n vaikutus maahan on ollut vastarintaneuvostojärjestelmän, nykyisen paikallisneuvostojärjestelmän kautta syntynyt kansalaisten nauttima paikallishallinnon ja paikallisten johtajien kontrollointi. LC-järjestelmä on auttanut Reganin (1998) mukaan perustamaan uudenlaista Ugandan valtiota, missä kansan valitsevat edustajat johtavat paikallistasoa sekä toimivat myös välikäsinä silloin, kun kansalaiset ovat tekemisissä muiden valtion toimijatahojen kanssa. Paljon keskustelua ja huolta ovat aiheuttaneet näkemykset, joiden mukaan paikallisneuvostot ovat lähentyneet liiaksi valtiota ja niistä on tullut pikemmin valtion kuin kansan agentteja. Tällöin ne on voitu nähdä olevan jossain määrin valtion elimiä. (Regan 1998, 170, 171.)

Liberalisaatio voi toimia desentralisaation hedelmällisenä kasvualustana. Talouden liberalisoiminen on hyväksi desentralisaatiolle, koska valtio sitoutuessaan siihen uskoo implisiittisesti vallan jakamiseen. Liberalisoiminen merkitsee sitä, että keskushallinnon on jaettava vastuu paikallishallinnon sekä yksityisen sektorin kanssa. Jos talouden liberalisoiminen on pysähdyksissä, voi desentralisaatioprosessin onnistuminen ja menestyksellisyys myös kääntyä.

14.6. Desentralisaatio ja kansalaisyhteiskunnan vahvistuminen

Kansalaisyhteiskunnan vahvistamisessa avainkysymyksenä on NRM:n reformien

pysyvyys ja kestävyys. Vaikka näyttääkin siltä, että Liike on säilyttänyt kansansuosionsa suuressa osassa maata, luottaa se kuitenkin myös armeijan voimaan säilyttääkseen valtansa. NRM:n strategiassa poliittisten voimien luonteen muuttamiseksi tiedostetaan, että ilman muutosta valtion uudistusohjelmat eivät ole pitkällä tähtäyksellä jatkuvia, varsinkin mahdolliseen monipuoluejärjestelmään siirryttäessä. Valtion toimintaa rajoittava kansalaisyhteiskunta voi toimia jarruna valtion dominoivaan asemaan palaamiseksi.

Merkittävää demokratisoitumista on tapahtunut Ugandassa, varsinkin kylätason paikallisneuvoston johdosta. Kun ihmisiä läheisesti koskettavien paikallisasioiden päättäminen on annettu paikallisneuvostojen tehtäväksi, voivat kaikki ihmiset osallistua heitä koskevien asioiden hoitoon. Varsin suuri osa ihmisistä on näin tehnytkin. Monet paikallisneuvostot voivat toimia välittäjätahoina valtion ja yhteiskunnan välillä. Ihmiset voivat tuoda esiin tarpeitaan ja myös molemmin suuntaiseen informaation ja ideoiden virtaan on mahdollisuuksia.

Satojen tuhansien ihmisten osallistuminen neuvostojen toimintaan merkitsee Reganin (1998) mukaan kansalaisvallan harjoittamista päätöksenteossa, toimintatavoista päätettäessä ja johtajien erottamisessa. Tämän pitäisi osaltaan vaikuttaa siihen, että ymmärrys valtiota kohtaan lisääntyy ja siihen, miten tavalliset ihmiset voivat vaikuttaa ja olla tekemisissä valtion kanssa. Nämä kokemukset tulevat vahvistamaan poliittisen johtajuuden yleisiä normeja ja tapaa, jolla valtio toimii. Myös muutkin asiat kuin osallistuminen LC-järjestelmän toimintaan myötävaikuttavat yhdessä muun kehityksen kanssa yleisiin normeihin ja näin mahdollisesti suurestikin kansalaisyhteiskunnan kehittymiseen. Näitä tekijöitä ovat olleet laaja julkinen osallistuminen perustuslain luomisprosessiin, perustuslakikokousta ympäröivä laaja keskustelu ja poliittinen aktiivisuus, uuden perustuslain mukaiset presidentti- ja parlamenttivaalit vuonna 1996, valtion toimintaan vaikuttavien uusien poliittisten ja muiden organisaatioiden syntyminen sekä kriittisen ja voimakkaan massamedian laajeneminen. (Regan 1998, 172.)

Vielä on kuitenkin liian varhaista mitata desentralisaation laajempia vaikutuksia kansalaisyhteiskuntaan. Itse asiassa varsin vähän voidaan havaita viitteitä kehittyneestä kansalaisyhteiskunnasta. Kansalaisjärjestöjä, jotka pyrkivät vaikuttamaan valtiolliseen politiikkaan ei ole ruohonjuuritasolla, missä niitä eniten tarvittaisiin (Tukahebwa 1998, 28). Vanhoilla poliittisilla voimilla on yhä jyräävää valtaa ja niillä on kykyä käyttää paikallishallinnon järjestelmiä hyväksi. Jos yhteiskunnan taloudellinen perusta on hyvin tärkeä elinvoimaiselle kansalaisyhteiskunnalle kuten länsimaissa on, voimakkaan kansalaisyhteiskunnan syntyminen on mahdotonta ilman taloudellista muutosta. Suurta taloudellisen tilan elpymistä on tällä hetkellä mahdotonta kuvitella tapahtuvan Ugandassa samassa mittakaavassa kuin länsimaissa on tapahtunut. Poliittisen desentralisaation suora panos talouden muutokseen on täten varsin niukka ja rajoittunut.

Monet itse-avun organisaatiot, jotka ovat viime aikoina syntyneet Afrikassa, ovat perustuneet etnisille ainesosille. Siksi näyttääkin mahdolliselta, että kansalaisyhteiskunnan konseptio voi saavuttaa kuitenkin enenevää erityisyyttä. Mutta niille, joille ruohonjuuritaso organisaatiot ja kansalaisyhteiskunta merkitsevät osallistavia tapahtumia ja vapaaehtoistoimintaa, tekee Doornbosin (1998) mukaan hyvä muistaa, että liike kohti paikallisiin ja otaksuttavasti traditionaalisiin sosiaalisen

organisaatioiden muotoihin voi merkitä shovinististen roolien, katsomusten ja vallankäyttömuotojen lisääntymistä. Tällöin jää vähän tilaa avoimelle vuorovaikutukselle ja yleiselle osallistumiselle. (Doornbos 1998, 23, 24.) Aika tulee näyttämään, miten asiat Afrikan maissa tältä osin tulevat tapahtumaan.

Kansalaisyhteiskunnan on Diamondin (1997) mukaan oltava autonominen ja erillinen valtiosta, ”heimoyhteiskunnasta” ja myös poliittisesta yhteiskunnasta. Itsenäiset yhdistykset ja media ovat tärkeitä demokratialle, koska ne tarjoavat perustan valtiovallan rajoittamiselle ja pohjan yhteiskunnan kontrolloimalle valtiolle. Toiseksi rikas yhdistyselämä täydentää poliittisten puoleiden roolia poliittisessa osallistumisessa, jolloin se voi lisätä ja stimuloida poliittista tehokkuutta ja kansalaisten demokraattisia taitoja sekä edistää demokraattisten kansalaisoikeuksien ja -velvollisuuksien arvostusta. Kolmanneksi kansalaisyhteiskunta voi olla merkittävä areena demokraattisen poliittisen kulttuurin ulottuvuuksien kehittämiseksi. Näitä dimensioita voivat olla suvaitsevaisuus, kohtuus, halu tehdä kompromisseja ja vastakkaisten mielipiteiden arvostaminen. (Diamond 1997, 6-8.) Ugandan desentralisaatioprosessit ovatkin edistäneet ihmisten, mukaan lukien margianalisoitujen ryhmien tietoisuutta perustuslaillisista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.

Neljänneksi kansalaisyhteiskunta voi Diamondin (1997) mukaan palvella demokratiaa strukturoimalla monia kanavia intressien esiinsaamiseksi ja edustamiseksi. Viidenneksi taloudellisesti suhteellisen kehittyneissä maissa rikas ja pluralistinen kansalaisyhteiskunta usein synnyttää laajan intressien valikoiman, joka voi toimia oikotienä sovittelulle ja siten lieventää poliittisen konfliktin vastakkainasetteluja. Kuudes demokraattisen kansalaisyhteiskunnan tehtävä on poliittisten johtajien rekrytoiminen ja kouluttaminen. Monilla kansalaisjärjestöillä, instituutioilla ja säätiöillä on muitakin kuin johtajien kouluttamiseen kohdistuvia demokratian rakentamistavoitteita. Kouluttaminen on kohdistunut myös eri reformeihin, jotka koskevat mm. vaalijärjestelmien, poliittisten puoleiden, desentralisaation ja hallinnon vastuullisuuden uudistuksia. Kahdeksanneksi elinvoimainen kansalaisyhteiskunta viljelee laajalti informaatiota ja siten valtuuttaa kansalaiset yhteisen edun tavoitteluun sekä omien arvojen ja intressiensä suojeluun. Uuden informaation mobilisoiminen ja ymmärtäminen on keskeistä ekonomisen reformin saavuttamiselle demokratiassa ja tämä on kansalaisyhteiskunnan yhdeksäs tehtävä. Viimeiseksi tehokas ruohonjuuritason kehitys voi lieventää valtioon kohdistuvien odotuksien taakkaa ja siten lieventää politiikan intensiteettiä, voimaperäisyyttä. (Diamond 1997, 7-10.)

Crookin ja Manorin (1989) mielestä sosiaalinen pääoma, joka viittaa kansalaisyhteiskunnan sosiaalisiin verkostoihin ja yhdistysten toimintatapoihin, ei ole kuitenkaan riittävä yksistään päättämään demokraattisen desentralisaatioreformin tulevaisuuden näköaloista, edes lupaavimmassakaan ympäristössä. Vastuullisuuden kulttuuri nousee kansalaisyhteiskunnan ja vahvan keskeisen poliittisen voiman synnyttämien tarkoituksenmukaisten instituutioiden välisestä vuorovaikutuksesta. Siten on mahdollista, että institutionaalisia mekanismeja, kuten kilpailevia puoleita, vapaata lehdistöä ja ammattimaista julkista sektoria voidaan käyttää desentralisaatioon assosioituneeseen vastuullisuuden luomiseen. Edellisiä sosiaalisia mekanismeja voidaan käyttää, jos ne toteutetaan kansallisten demokraattisten ja hallinnollisten uudistusten laajemassa kontekstissa. Siten ’hyveellisyyden kehä’, jossa kulttuuri ja yhteiskunta voivat muuttua, voidaan ainakin saattaa alkuun. (Crook &

Manor 1989, 304.)

15. YHTEENVETO

Monet Afrikan, Aasian ja Latinalaisen Amerikan hallitukset, kansainväliset kehittämissjärjestöt ja akateeminen piiri alkoivat 1980-luvulla kiinnostua kehitysmaiden desentralisaatiosta. Eri tiedekuntien välillä on kasvavaa yksimielisyyttä siitä, että ylhäältä alaspäin -malli ei enää yksinään voi täyttää sille asetettuja vaatimuksia. Nykyisen ajattelun trendi keskittyy uudelleen alhaalta ylöspäin -malliin demokratian ja kehityksen kysymyksissä. Ei yksistään Afrikan maiden omat demokraattiset voimat vaan kommunististen hallitusten kaatuminen entisessä Neuvostoliitossa ja Itä-Euroopassa sekä lahjoittajien vaatimukset demokraattisuudesta, vastuuvollisuudesta ja hyvästä hallinnosta avunsaajamaita kohtaan, ovat johtaneet haluttuun kehitykseen.

Maailma on muuttumassa nopeasti ja paikallishallinnon rooli samalla. Uudet kommunikaation välineet, lisääntyvä desentralisaatio, paineet resursseista, uudet kansalaisten tarpeet, kansalaisyhteiskunnan ja yksityisen sektorin lisääntyvä kumppanuus -trendi luovat paineita modernisoida rakenteita ja kehittää uusia hallinnon ja johtajuuden muotoja.

Piirineuvostojen ja alemman tason elinten perustaminen merkitsee yhteiskunnan demokraattisen pohjan laajentamista ja kansalaisryhmien osallistumista demokraattisempaan julkiseen päätöksentekoon. Kun hallintoa on hajautettu alue- ja paikallistasolle, kansalaisilla on laajemmat kanavat päästä demokraattisiin instituutioihin. Mitä enemmän paikallishallinnon uudelleenorganisoinnissa otetaan huomioon paikalliset olosuhteet, sosiaaliset ja kulttuuriset suhteet samalla, kun suojellaan kansalaisten oikeuksia eli lyhyesti mitä paremmin paikallishallinnon organisaatio sopeutuu tilanteeseen ja ihmisiin, sitä enemmän paikalliset yhteisöt kehittyvät dynaamisiksi ja pystyvät paremmin huolehtimaan yksilöstä ja yhteisöstä. Kun itsemäärääminen, osallistuminen ja vastuullisuus tuottavat parempia tuloksia ja tuotoksia ja antavat enemmän toiminta-alaa kansalaisille, tulevat paikalliset asukkaat lopulta hyväksymään ja puolustamaan demokratiaa omana elämäntapanaan. Paikallisesta itsehallinnosta voi siten tulla desentralisaation 'kättilö'.

Desentralisaatio ei välttämättä kuitenkaan tarkoita demokratiaa. Desentralisaatiopolitiikan tulokset johtuvat institutionaalisten ja fiskaalisten rakenteiden devoluution ja dekonsentraation määrästä sekä myös niiden liittymisestä kahteen muuhun tärkeään elementtiin. Nämä ovat valitut legitimaation ja vastuullisuuden muodot sekä periaatteet, joiden mukaan desentralisoidun vallan alue (koko ja luonne) on määrätty.

NRM:n pääkomponentti Ten Point - ohjelmassaan oli desentralisaatiopolitiikka. NRM kehitti desentralisaatiopolitiikan osana strategiaansa kehittää ei-puolueita sisältävä demokraattinen järjestelmä, joka perustuu paikallisneuvostoille. Ugandan demokraattinen desentralisaatio-ohjelma on ollut maan radikaalein aloite, jolla on pyritty jakamaan valtaa ja resursseja äänestämällä valituille paikallisneuvostoille, joille paikalliset virkamiehet ovat vastuussa. Desentralisaatio-ohjelman tavoitteena on rakentaa demokraattisempaa hallintoa, joka on vastuullinen ja responsiivinen kansaa

kohtaan. Hallinnon hajauttamisella pyritään edistämään paikallistason toimintakykyä. Paikallistaso pystyy itse päättämään palvelujen tuottamisen tavoista, joka kasvattaa paikallista "omistajuutta". Desentralisaatiosta johtuvat hallinnolliset muutokset tähtäävät siihen, että päätöksenteko siirtyy lähemmäs kansaa ja kommunikaatio paikallisten johtajien ja väestön välillä parantuu. Tämä luo paikalliselle päätöksenteolle tilanteen, joka huomio paikalliset olosuhteet ja mahdollisuudet. Tärkeimmät desentralisaatioprosessien toteuttamiseen kohdistuvat vaatimukset ovat siis seuraavia: paikallisesta asioiden priorisoinnista on päätettävä poliittisten prosessien kautta ja paikallisten budjettien on heijastettava yhteisesti päätettyjä prioriteetteja sekä paikallishallinnon virkamiehet on valittava tehtäviinsä kykyjensä mukaan. Paikallisten johtajien on voitava arvioida ja käsitellä ohjelmia, valtasuhteita on pystyttävä muuttamaan neuvottelemalla sekä poliittisilla johtajilla on oltava mahdollisuus tulla todellisiksi politiikan tekijöiksi.

Lahjoittajien tuki desentralisaatiopolitiikalle on vahvistanut politiikan tekijöiden sitoutumista desentralisaatioon. NRM noustessaan valtaan ryhtyi toteuttamaan hallinnon hajautusta ja hyväksyi vuonna 1987 lain vastarintaneuvostoista ja -komiteoista. Laki hajautti tehokkaasti valtaa ja vastuuta paikallisyhteisöille. Paikallishallinnon operationaalisia mekanismeja vahvistettiin vielä vuoden 1993 paikallishallinnon säädöksellä, jolloin lakisäädöksellä turvattiin ja vahvistettiin vallan ja resurssien siirtäminen paikallishallinnon elimille. Lisäksi vuoden 1997 paikallishallinnon laki laajensi ja määritteli paikallisviranomaisten velvollisuuksia, varsinkin puutteellista palvelujen tuottamista. Piirineuvostoista kuten alemmistakin neuvostoista on tullut poliittisia elimiä, joilla on täysi valta valvoa hallintohenkilöstöä.

Paikallishallinnon säädös on siis pannut alulle desentralisaatioprosesseja, jotka koostuvat poliittisista ja demokraattisista desentralisaatioprosesseista, jotka tapahtuvat komiteoiden sekä neuvostojen kautta. Ugandassa on luotu viisitasonen paikallishallinnon järjestelmä, jota voidaan kuvata seuraavanlaisilla ominaisuuksilla, jotka monet ovat perustuslain turvaamia:

- vaaleilla valittujen neuvostojen suora demokraattinen legitimitetti ja vastuullisuus,
- minimaalinen keskushallinnon puuttuminen paikallishallintoon, piirin keskushallinnon virkamiehiä vähennetty jyrkästi,
- lakisääteinen asema, jolloin valta haastaa oikeuteen, tehdä sopimuksia ja varmistaa laillinen vastuullisuus,
- selvät palvelujentuottamisvaltuudet pääsektoreilla,
- hallinnollinen desentralisaatio on siirtänyt valtion virkamiehet valtion työntekijöistä paikallishallinnon työntekijöiksi, jolloin paikallishallinnolla on mahdollisuus kontrolloida suoraan paikallisia virkamiehiä,
- lainsäädäntövalta,
- harkinnanvarainen kontrollivalta budjettivaroista sekä
- valtiovallan tuki ja sitoumus, joka on perusta kaikelle edelle mainitulle.

Lyhyesti desentralisaatio on demokraattinen reformi, joka tavoittelee poliittisen ja hallinnollisen vallan sekä finanssi- ja suunnitteluvallan siirtämistä valtiolta paikallishallinnon neuvostoille. Desentralisaatio voi luoda paremmat olosuhteet taloudelliselle kasvulle, parantaa hallinnon suorituskykyä, läpinäkyvyyttä ja vastuullisuutta. Desentralisaatio on myös tärkeä poliittisen järjestelmän

legitiimiydelle. Desentralisaatio ei ole tavoite itsessään vaan keino juurruttaa paikallinen demokratia, lisätä ihmisten osallistumista paikalliseen hallintoon, vahvistaa läpinäkyvää hallintoa ja rakentaa kansalaisten kykyä pitää valitsemiensa virkamiehiä vastuullisina. Desentralisaatiolla pyritään edistämään julkista osallistumista, valtuuttamaan ihmiset tekemään päätöksiä sekä edistämään vastuullisuutta. Se tähtää myös resurssien synnyttämisen ja hoitamisen tehostamiseen sekä palveluiden tuottamisen tehokkuuteen. Lopulta paikallinen väestö tulee saamaan verorahoilleen vastinetta ja he pystyvät valitsemiensa edustajien kautta tekemään kehittämisprosessin responsiivisemmaksi omille paikallisille tarpeilleen.

Desentralisaatioprosesseihin osallistuvia tahoja ovat kansallinen hallitus, kansallis- ja paikallistason virkamiehet, paikallisyhteisöjen intressiryhmät, eliittiryhmien edustajat, perinteiset johtajat sekä paikalliset kaupalliset intressiryhmät. Myös sekä kansallisilla että ulkomaisilla lahjoittajilla on merkittävä rooli hallinnon hajauttamisen hankkeissa.

Monilla alueilla on välttämätöntä, että paikallistasolla perinteinen ja moderni johtamisjärjestelmä toimii yhdessä, jotta kehitys olisi laajaa ja sopivaa inhimillisille tarpeille. Paikallishallinnon on käytettävä hyväkseen traditionaalisten johtajien panosta, paikallisia etuja ja luotava olosuhteet suotuisalle taloudelliselle ja teolliselle toiminnalle alueellaan. Perinteisten johtajien sitoutumisesta demokraattisiin normeihin ja toimintatapoihin riippuu se, missä määrin paikallishallinto tarjoaa niille mahdollisuuden integroitua hallintoon.

Perinteisten johtajien rooli desentralisaation kontekstissa on luonut kaksi tiettyä vallanmuotoa paikallistasolle: sekä vaaleilla valitun johtajiston, jolla on perustuslaillinen sekä laillinen mandaatti hallita että traditionaalisen johtajuuden, jonka legitimitetti perustuu vanhaan perinteeseen. Tämä kaksijakoinen tilanne on hoidettava sensitiivisesti, jotta ihmiset eivät jakautuisi paikallistasolla eivätkä desentralisaatioprosessit ja traditionaaliset instituutiot vaarantuisivat. Perinteisten johtajien merkitys desentralisaatioprosessissa perustuu heidän rooliinsa taloudellisen kehityksen, kulttuurisen modernisaation ja integraation edistämässä sekä sosiaalisen kehityksen eteenpäin viemisessä. Perinteiset johtajat viime kädessä kilpailevat lojaalisuudesta, legitimitetistä ja resursseista paikallistason vaaleilla valittujen johtajien kanssa, mikä saattaa tulevaisuudessa johtaa ristiriitoihin.

Tärkeäksi kysymykseksi nousee se, missä määrin etnisuus pystyy tarjoamaan pohjaa tulevaisuudessa suhteellisen autonomisille sosiopoliittisille organisaatioille ja vaihtoehtoisille kehittämisstrategioille. Etninen mobilisointi ja patriotismi tarjoavat suhteellisen vähän mahdollisuuksia luoda pohjaa puolueille ja desentralisoiduille poliittisille organisaatioille. Varsinkin NGO-sektorin luotsaamisessa desentralisoiduissa toiminnoissa etniset yhteisöt voivat tarjota perustan organisaatioille ja itse-avun toiminnoille. Paikallistason johtajien on saavutettava asema, jossa he voivat johtaa ja hoitaa paikallisia toimintoja ja poliittisen järjestelmän hankkeita.

Ulkomaisesta avusta riippuvissa talouksissa, kuten suuressa määrin myös Ugandassa, lahjoittajat ovat voimakkaita toimijoita desentralisaatioprosessissa. Ne vaikuttavat poliittisten, hallinnollisten ja taloudellisten reformien sisältöön. Ulkomaiset lahjoittajat rahoittavat desentralisaatiohankkeita ja tarjoavat tukea desentralisaatioprosessiin liittyviin toimintoihin. Kuitenkin lahjoittajat eivät ole vastuullisia paikallistason toimijoille vaan kotimaisille ja kansainvälisille

kattojärjestöilleen. Lahjoittajien tehokas tuki saattaa heikentää muiden desentralisaatioprosessin toimijoiden legitimizeettiä. Lahjoittajatahoilla on desentralisaatioprosessissa oltava monia ominaisuuksia, jotka sisältävät mm. taidot analysoida ja järjesträä desentralisaation nopeasti muuttuvaa politiikkaa. Lisäksi lahjoittajien tulisi kyetä kehittämään pitkän aikavälin institutionaalisia kehitystrategioita paikallishallinnon avuksi sekä toimia välikätenä paikallishallinnon, ei-valtiollisten toimijoiden ja yhteisöjen välillä. Lahjoittajatahojen tulisi helpottaa eri tahojen välillä käytävää kansallista desentralisaatiokeskustelua eri toimintatavoista ja -malleista, jolloin estetään ulkomaisten hallintomallien määräytyminen ja kopioituminen paikallistasolle sekä saatetaan desentralisaatiotoimintatapojen riskiäottava luonne yhteen byrokraattisen vastuullisuuden vaatimuksiin ja menettelytapoihin.

Ugandan desentralisaatioreformi sisältää kolme pääkomponenttia, jotka ovat rahoituksen desentralisaatio, hallinnollinen desentralisaatio sekä poliittinen desentralisaatio. Rahoituksen desentralisaatio aloitettiin vuosina 1993-1994, jolloin budjetit desentralisoitiin ja kertamäärärahajärjestelmä otettiin käyttöön. Rahoituksen desentralisoimisen tarkoituksena on määrätä velvollisuudet ja veronkanto-oikeudet valtion ja paikallishallinnon elinten välillä sekä mahdollistaa määrärahojen ja muiden resurssien siirtäminen. Rahoituksen desentralisaatio käsittää hallinnon uudet sisäiset tulonsiirtojärjestelmät, raha-asioiden säädökset ja paikalliset budjetointi- ja tilitysmenettelytavat.

Finanssiresurssien jakaminen paikallishallinnolle on lopullinen testi paikallisten ihmisten valtuuttamiselle. Jotta paikallishallintoyksiköt voivat suorittaa tehtävänsä tehokkaasti, on niiden saatava suurempi osa valtion tuloista sekä laajemmat veronkanto-oikeudet. Jos paikallishallinnot eivät pysty resurssien vähyydestä johtuen täyttämään niille asetettuja vaatimuksia, saattaa se aiheuttaa tyytymättömyyttä kansan keskuudessa. Tämä saattaa vähentää itse desentralisaation suosiota ja tulevat hallitukset saattavat hylätä sen.

Desentralisaatiolla on Ugandassa lisätty vastuullisuutta ja läpinäkyvyyttä resurssien käytössä, koska "julkinen silmä" näkee laajemmalle paikallishallinnon yksiköissä verrattuna keskushallintoon, jossa yleisöllä ei ole mahdollista päästä tarkastelemaan ministeriöiden ja valtion elinten rahoitukseen liittyviä asiapapereita. Julkisen rahoituksen desentralisoiminen on mahdollistanut jossain määrin myös ammattitaitoisen henkilökunnan houkuttelemisen paikallisalueille ja heidän jäämisensä alueille. Lisäksi desentralisaation myötä rahavirrat keskushallinnosta paikallistasolle ovat kasvaneet. Paikallishallinnon tulot ovat lisääntyneet myös syystä, että piirikunnat itse säästävät varoja kilpailuttamalla palvelujen tarjoajia. Myös asteittainen verotulojen kerääminen on kasvanut. Keskushallinto on ottanut huomioon paikallishallinnon byrokraattisen korruption ja myös siitä syystä kasvattanut rahavirtoja.

Piirien vastuullisuusongelmana on budjettikurin heikkous. Joissain tapauksissa piireistä ei ole löytynyt budjettimenettelytapojen tuntemusta eikä pätevää henkilökuntaa suorittamaan tehtävää. Lisäksi rahavarojen käytöstä puuttuu läpinäkyvyys sekä arkistot ovat usein huonosti, jos lainkaan tarkastettuja. Kuitenkin menettelytavan laatijat ovat sitoutuneita vallan devoluutioon ja piiritasolla ihmiset ovat innokkaita antamaan desentralisaatiolle mahdollisuuden.

Desentralisaatioreformilla ja julkisen sektorin uudistuksella on luotu poliittisia ja hallinnollisia rakenteita, jotka helpottavat parantunutta palvelutuotantoa ja allokointia. Palvelutuotannon uudistamisen perimmäinen tarkoitus on parantaa palvelutuotannon tehokkuutta, suorituskykyä ja responsiivisuutta. Tämä tapahtuu saavuttamalla Ugandan kehittämistavoitteet, jolloin rakennetaan valtion rooli ja rakenteet uudelleen, pienennetään organisaatiokokoa, uudistetaan palkitsemispolitiikkaa sekä parannetaan henkilöstöjohtamista ja -koulutusta. Desentralisaatiolla on parannettu palvelutuotantoa siirtämällä palvelujen toteuttaminen keskushallinnolta todelliselle palvelujen jakamisen tasolle, paikallistasolle. Lisäksi hallinnon hajauttamisella on edistetty hyvää hallintoa painottamalla läpinäkyvyyttä ja vastuullisuutta julkisten asioiden hoidossa. Reformilla demokratisoidaan yhteiskuntaa edistämällä edustuksellista päätöksentekoa ja uudistuksilla pyritään lievittämään köyhyyttä eri desentralisaatio toimijoiden välisen yhteistyön kautta. Palvelusektorin reformin saavutukset ovat olleet kaiken kaikkiaan varsin merkittäviä Ugandassa. Julkisen sektorin uudistus ja desentralisaatiostrategiat on saatu harmonisoitua ja uudistukset kulkevat nyt samoilla linjoilla.

Henkilöstön desentralisoinnilla on yleisesti ottaen ollut hyödyllisiä vaikutuksia Ugandan demokratisointipyrkimyksiin ja hyvän hallinnon tavoittelemiseen. Paikalliset poliittiset johtajat ovat pystyneet voittamaan työntekijöidensä jakamattoman lojaaliuden. Suorituskyvyn parantamisessa on saavutettu arvostettavia tuloksia työpanoksen määrän kasvettua ja laadun parannettua. Tehokkuuden edistämistavoista privatisointi ja tarjousmenettely ovat myös toimineet varsin menestyksekkäästi. Kehittämissuunnittelussa painotetaan nyt osallistavan suunnittelun tärkeyttä ja väestön marginalisoitujen ryhmien sisällyttämistä julkisten varojen allokoinnista tehtäviin päätöksiin, jolloin piirisuunnittelu on pyritty yhdistämään kansalliseen viitekehykseen. Suorituskyvyn parantaminen on pitänyt sisällään paikallisten virkamiesten koulutuksen ja toimintaympäristön infrastruktuurin parantamisen. Paljon on kuitenkin vielä tehtävää ja parannettavaa.

Henkilöstön desentralisoiminen voi vaikuttaa positiivisesti hallinnon tavoitteisiin, jotka tähtäävät vallan todelliseen jakamiseen paikallistasolle ja tehokkuuden sekä hyvän hallinnon edistämiseen. Näihin tavoitteisiin voidaan yltää, jos kansalaisyhteiskunta ja -järjestöt saavat enemmän vaikutusvaltaa henkilöstöhallinnan asioissa, ja jos hallitus aikaansaa sopivan tulonsiirtojärjestelmän ja auttaa neuvostoja kehittämään sopivia palvelusuunnitelmia.

Reformien suunnittelu pitäisi sulauttaa kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan, jossa muodostetaan yhteydet muiden reformien kanssa. Hallituksen on oltava halukas ottamaan aktiivisesti osaa innovatiiviseen ja mukautuvaan uudistusprosessiin. Asukkaiden tulisi paikallistasolla henkilökohtaisesti osallistua ongelmien määrittelyyn. Vain jos asukkaat itse ovat sitoutuneita yhteisiin tavoitteisiin, voidaan kestävät tavoitteet saavuttaa. Julkisen sektorin suorituskyvyn parantamiseksi ja ylläpitämiseksi on saatava aikaan yhteisymmärrys reformien visioista ja toteuttamisesta. Valtion toivotusta roolista on oltava myös selvyys sekä ylimpien poliittisten johtajien on annettava vahva ja kestävä tuki reformeille. Tärkeä asia on myös minimipalkka, joka on ratkaiseva ehto menestyksekkäälle julkisen sektorin reformille. Palvelujen tuottamiseen on myös orientoiduttava enemmän, jolloin tulosjohtamista ja valtion roolia palvelutuotannossa on painotettava enemmän.

Viimeinen tärkeä avainasia julkisen sektorin toiminnan parantumiselle on kyky edistää etiikkaa, vastuullisuutta ja läpinäkyvyyttä sektorilla. Ilman edellisten menestyksellistä toteuttamista harvat Ugandan reformit tulevat onnistumaan. Strategisesti Ugandan kontekstissa edellisistä kohdista tärkein on palkkareformi ja taistelu korruptiota vastaan.

Reformit Ugandassa ovat olleet kokonaisvaltaisia ja kaikkien alojen läpäiseviä. Uudistukset ovat koskettaneet taloudellisia, poliittisia, hallinnollisia ja oikeudellisia areenoja. Desentralisaatio-ohjelma vaikuttaa suuresti julkisten palvelujen reformiin sekä taloudelliseen ja raha-asioiden hoidon reformeihin. Desentralisaatioprosessi edistää tasapuolista resurssien allokointia hallinnon sisäisen tulonjakojärjestelmän kautta ja tehokasta resurssien käyttöä budjetti- ja vastuullisuustoimintamenetelmien kautta. Desentralisaatio lisää myös nimitettyjen virkamiesten responsiivisuutta paikallisen johtajuuden poliittisille valinnoille erillisen henkilöstöjärjestelmän kautta. Erillinen henkilöstöjärjestelmä lisää virkamiesten jakamatonta lojaaliutta paikallishallinnon elimille. Tulosjohtaminen edistää palvelujen tuotantoa ja hyvää hallintotapaa.

Desentralisaation avulla pyritään myös parantamaan talouden tilaa. Tuottoja tulisi jakaa myös niille, joille talouden kasvun hedelmät eivät ole ulottuneet. Talouden kasvuun tähtäävät toimenpiteet paikallistasolla ovat kanavoituneet kahdella tapaa. Ensiksikin paikallishallinnon säädöksen määräämiä kehityskomiteoita on perustettu paikallistasolle, tarkemmin piiri- ja sub-county –tasolle. Toiseksi palveluiden ja infrastruktuurin luomista on yksityistetty, varsinkin valtionpalvelujen ja sen omistamien yritysten osalta.

Kansalaisyhteiskuntaa on pyritty kehittämään yksityistämällä ja talouden liberalisoinnilla sekä rikkaampaan järjestöelämään rohkaisemisella. Lisäksi sitä on pyritty kehittämään paikallistasolla ihmisten mobilisoinnilla sekä demokraattisten paikallisneuvostojen kautta tapahtuvalla uuden liitännän luomisella valtion ja yhteiskunnan välille. Paikallistasolla toimivat kansalaisjärjestöt, jotka syntyvät spontaanisti eloonjäämisstrategioiksi eivät pysty kuitenkaan vaikuttamaan paikallishallinnon harjoittamaan politiikkaan. Kansainväliset NGO:t ovat nekin estyneet vaikuttamaan paikallistasoon paikallisen jäsenistön puuttumisen takia. Kansalaisjärjestöt pyrkivät vaikuttamaan valtiolliseen politiikkaan, mutta niitä ei juuri ole ruohonjuuritasolla, jossa niitä eniten tarvittaisiin.

Kansalaisyhteiskunta Ugandassa on edelleen hyvin heikko, mikä johtuu kansan luku- ja kirjoitustaidottomuudesta ja organisaationaalisten taitojen puutteesta. Desentralisaatio voi lisätä vastuullisuutta vain, jos paikallisella väestöllä on riittävät kansalaistaidot ja tietoisuus perustuslaillisista oikeuksista ja velvollisuuksista. Näitä taitoja ja tietoja on kehitettävä kansan keskuudessa, jotta ihmiset voivat pitää johtajiansa vastuullisina. Ulkomainen NGO-sektori on näytellyt merkittävää roolia kansalaisyhteiskunnassa, mutta ne eivät ole valtion taholta hyvin koordinoituneita. NGO:iden on tunnettava Ugandan prioriteetit. Lisäksi ulkomaisten NGO:iden sosiaalinen pääoma, jolla viitataan yhteiskunnassa vallitseviin sosiaalisiin arvoihin, tulisi synkronisoida maan omien organisaatioiden kanssa.

Ugandan desentralisaatio-ohjelma sisältää paljon kompleksisia ja poliittisesti vaikeita tehtäviä. NRM:n hallitus on vähentänyt valtion roolia ja luonut uusia vallan

keskuksia, joissa toimii enemmän poliittisia toimijoita kuin ennen on ollut mahdollista. Tämän keskushallinnon vallan hajauttamissitoumuksen ylläpitäminen on keskeinen tekijä desentralisaation menestyksekkäälle toteuttamiselle. Pitkäaikainen desentralisaation ylläpitäminen vaatii myös paikallisten intressien mobilisoimista. Näiden näkökohtien mukaan tarvitaan nopeaa desentralisaatiotoimintojen, varsinkin finanssiasioiden hajauttamisen täytäntöönpanoa. Tulevaisuus saattaa olla ongelmallinen, koska desentralisaation vastustajat saattavat yrittää muuttaa ja kumota desentralisaation menettelytapoja.

Uusien rakenteiden kohtaamia todellisia ja mahdollisia vaikeuksia ei tulisi aliarvioida. Uganda kärsii vakavista resurssien ja taitojen puutteesta. Fyysinen välineistö on riittämätöntä ja yleinen infrastruktuuri maaseutualueilla ei ole nopeaa kehittymistä edistävä. Desentralisaation menestyminen riippuu piirien ja kaupunkien hallintoelinten kyvystä kerätä omia tulojaan ja käyttää niitä tehokkaasti palvelujen tuottamiseen. Jotta julkisen sektorin reformi ja desentralisaatio-ohjelma onnistuu, on julkinen vastuullisuus ja sitoutuminen uudistuksiin oltava voimakasta.

Vuoden 1995 perustuslain luoma avoin ja toiminnallinen rakenne on luonut perustan kansalliselle ja paikalliselle demokraattiselle hallinnolle. Nähtäväksi jää, miten paikallistason sosiaaliset voimat käyttävät uusia rakenteita vahvistaakseen demokraattisia toimintoja ja kehitystä. Tulevaisuus myöskin näyttää, noudattaako keskushallinto perustuslaillisia määräyksiä, joiden mukaan keskushallinnon tulee mahdollisimman vähän puuttua paikallisten asioiden hoitoon. Desentralisaatiotoimintatapa käsitetään hallinnon monitahoisena metodina, jonka tavoitteena on valtuuttaa paikallisyhdyskunnat selviytymään omien asioiden hoidosta. Jotta tämä metodi onnistuisi, on sen heijastuttava institutionaalsiin suhteisiin keskus- ja paikallishallinnon välillä, paikallishallintoelinten kesken sekä näiden organisaatioiden ja ulkomaisten tahojen sekä NGO:iden välillä.

Ugandan kehityksen takana on huolella laadittu strategia ja tarkoituksena on ollut oppia muiden maiden kokemuksista sekä saada konsultointia. Vahva keskushallinnon tuki on varmistanut ohjelmien onnistumisen. Paljon on vielä opittavaa desentralisaatioreformin vaikutuksista. Kuitenkin Ugandan kokemuksilla voi olla paljonkin annettavaa muiden maiden hallintoon ja desentralisaatioon koskeviin kysymyksiin.

Jatkuvasti muuttuvissa olosuhteissa läpinäkyvyyttä ja vastuullisuutta on lisättävä sekä eri osapuolten kehitettävä neuvottelutaitoja. Ruohonjuuritasolla yksilöiden, rakenteiden ja instituutioiden on parannettava suorituskykyään selviytyäkseen paikallisen hallintomuodon ja talouden hoitamisesta. Tämän kapasiteetin kasvattaminen on suuri haaste ja se tulee kohtaamaan suurta vastustusta ja monia esteitä. Ehkä pitkällä aikavälillä näistä ruohonjuuritason ristiriitaisten osasten sulatusastiasta saattaa nousta eläviä paikallisyhteisöjä, jotka saavat aikaan vahvan, mutta samalla löysästi yhteenpunitun monikulttuurisen Ugandan kansan. Se muodostaisi pluralistisen yhteiskunnan, jonka on mahdollista ylläpitää yhtenäisyyttä huomioiden erilaisuuden tarpeet.

Demokratisoituminen

Monien tutkijoiden mukaan demokraattinen kehitys vaatii laajaa kaupungistumista, laajalle levinnyttä luku- ja kirjoitustaitoa, suhteellisen suurta BKT:ta asukasta kohden, maantieteellistä ja sosiaalista liikkuvuutta, korkeata teollistumista ja kaupallistumista, kehittyneitä tietoliikenneyhteyksiä sekä laajan osallistumisen moderneihin sosiaaliin ja taloudellisiin prosesseihin. Siksi Afrikan maiden laaja tulojen epäsuhta, köyhyys, luku- ja kirjoitustaidon alhainen taso, suuret maatyöläisten määrät ja pieni keskiluokka ovat huono perusta demokratialle. Tämä tutkimus on osoittanut, että demokratisoitumista ei kannata käsitellä abstraktiona vaan ilmiötä voidaan ymmärtää ja kehittää keskittymällä eri maissa ja tässä tutkimuksessa nimenomaisesti Ugandan poliittisten reformien ja etenkin desentralisaation elementteihin.

Yksilöt ja erilaiset liikkeet ovat haastaneet Afrikan valtioiden autoritaariset hallitukset etsimään demokraattisempia hallinnon muotoja. Avoimeen ja demokraattisempaan hallintoon tähtääviä vaatimuksia, joille on tunnusomaista kansan osallistuminen, vaalit ja vapaa tiedonkulku, voidaan kuulla monissa Afrikan maissa. Tälle Afrikan demokratisoitumissuuntaukselle on löydettävissä monia sekä afrikkalaisen yhteiskunnan sisäisiä että ulkoisia selityksiä. Kylmän sodan loppuminen, Itä-Euroopan vallankumoukset ja avun ehdollisuus selittävät osaksi maanosan demokratisoitumispaineita. Ulkomaisten lahjoittajien ja luotonantajien vaatimus hyvästä hallintotavasta ja ihmisoikeuksien suojelemisesta on myös avannut mahdollisen ikkunan Afrikan demokraateille työntää läpinäkyvyyttä ja vastuullisuutta maihinsa.

Neopatrimonialismi on Afrikan valtioiden demokratisoitumiskehityksen yksi yleisimmistä ongelmista. Muita demokratisoitumista estäviä tekijöitä ovat taloudelliset, poliittiset ja intellektuaaliset eliitit. Kulttuuriset ja etniset tekijät sekä demokratisoitumisen kaupunkikeskittyneisyys ovat esteenä demokratisoitumiselle. Lisäksi taloudelliset kriisit ja maiden rakenteelliset mukauttamisohjelmat sekä lahjoittajayhteisöt ja armeija voivat olla karikkoina Afrikan maiden matkassa kohti demokratisoitumista.

Afrikan demokratisoitumisaallon tärkeydestä huolimatta transititeoria ei ole vielä kehittänyt analyysivälineitä paikallisen ja alueellisen tason merkityksestä transitiolle. Yleinen poliittinen tilanne ja ympäristö, varsinkin transition vaihe vaikuttavat suuresti mahdollisuuksiin muodostaa tehokkaita ja demokraattisia itsehallinnon rakenteita.

Desentralisaation ja demokratisoimisen väliset yhteydet

Paikallisten yksiköiden on täytettävä kaksinkertainen tehtävä, jolloin yksiköiden on oltava tehokkaita hallinnollisia elimiä ja samalla niiden on lisättävä demokraattista osallistumista demokraattisten instituutioiden kautta. Ennen kaikkea keskushallinnon todellinen sitoutuminen desentralisaatioon on tärkeintä paikallishallinnon tehokkaiden rakenteiden luomisessa. Lisäksi paikallishallinnon on täytettävä monia ehtoja voidakseen päättää ja toteuttaa päätöksiään. On luotava laillinen viitekehys, suhteet ylempiin instituutioihin on oltava selviä ja keskus- ja aluehallinnon on myönnettävä paikallistasolle todellinen autonomia, varsinkin finanssiasioissa. Palkkoja on nostettava ja koulutusta tehostettava, jotta pätevän hallintohenkilöstön puute saataisiin täytettyä ja suorituskykyä parannettua. Desentralisoitujen yksiköiden on saatava oikeus muodostaa laajempia yhteistyötä varten muodostettuja kokonaisuuksia.

Ugandassa piireillä on oikeus muodostaa yhteistyöelimiä mm. kulttuurin edistämistä varten.

Toinen desentralisaatioreformin dimensio muodostuu paikallistason osallistavien demokraattisten instituutioiden luomisesta. Tällöin paikallistasolle on luotava oikeudenmukainen ja helposti toteutettavissa oleva vaalijärjestelmä. Lisäksi paikallistasolle on luotava kontrollin ja tasapainon järjestelmä, jotta voidaan taata vahvan opposition olemassaolo. Oppositio tunnistaa mahdollisuuden vaalien kautta tapahtuvaan hallituksen vaihtoon. Osallistavien rakenteiden toteuttaminen paikallishallinnossa voimistaa yleisesti demokratiaa ja tukee sen lujittumista. Se saavutetaan rohkaisemalla poliittisten puolueiden perustamista. Toiseksi poliittinen tila kansalaisyhteiskunnan laajenevalle mobilisaatiolle tulee laajentumaan ja toimia tullaan siten rohkaisemaan.

Paikalliset yksiköt tavoittavat maaseudun väestön suuremmin, koska suurin osa Afrikan väestöstä asuu maaseudulla. Siksi palvelujen parantuminen ja demokraattinen hallinto ovat keskeisiä paikallistasolla. Desentralisaatio ja paikallinen itsehallinto voidaan nähdä myös vaihtoehtoisina tapoina edistää kehitystä keskitetyn valtiovallan epäonnistumisen jälkeen. Paikalliset ja alueelliset rakenteet tarjoavat mahdollisuuden sovittella moderneja ja traditionaalisia rakenteita. Ne voivat toimia myös varhaisena "varoitusjärjestelmänä", jolloin paikallistason rakenteet voivat varoittaa ennalta syntyvästä kriisistä tai poliittisen järjestelmän legitimaation eroosiosta. Eräs syy demokraattisten instituutioiden perustamiselle paikallistasolle on myös se, että kansallisen tason instituutiot ovat heikkoja. Vahvat paikallishallinnot voivat toimia yhdyssiteinä kaupunkien ja keskushallinnon instituutioiden välillä.

Desentralisaatiolla ja demokratiolla on selvät yhteydet keskenään. Demokraattinen hallitus edistää desentralisaatiota, kun taas diktaattorimainen, autokraattinen hallitus vastustaa sitä. Desentralisointiprosessi Ugandassa ei olisi onnistunut ilman demokratisoitumisprosessia. Jos Ugandan demokratisoitumisprosessi jatkaa voittokulkuaan, on desentralisaation eloonjääminen taattu. Jos taas demokratisointipyrkimykset kokevat vakavia taantumia, ovat desentralisaation kehitysnäkymät vaakalaudalla.

Demokraattisella paikallisella itsehallinnolla voi olla pitkäkestoisia, rakenteellisia vaikutuksia demokratian vahvistamiseen neljällä eri osa-alueella. Paikallinen itsehallinto ja desentralisaatio voivat tukea demokratian vakauttamisprosessia parantamalla kansalaisten ja valtion välisiä suhteita ja muuttamalla erilaisten sosiaalisten ryhmien välisiä suhteita vastakkaisuudesta yhteistyöhön. Ne voivat myös auttaa demokratian lujittumista edistämällä kehittämistoimintoja ja tukemalla demokraattisten instituutioiden, varsinkin poliittisten puolueiden luomista. Paikallinen itsehallinto tarjoaa Afrikan maille kaksinkertaisen mahdollisuuden ensiksikin laajentaa demokratisaation pohjaa silloin, kun valtio on heikko, mikä helpottaa kansan valtuuttamista kokonaisuudessaan. Toiseksi paikallistaso voi edistää taloutta ja yhteiskuntaa tilanteessa, jossa sisäiset ongelmat ja rakenteelliset mukauttamisohjelmat jättävät valtion kykenemättömäksi täyttämään varsinaisia tehtäviään.

Desentralisaation ja demokratisoimisen välillä voidaan havaita seuraavia yhteyksiä, jotka osoittavat positiivisia yhteyksiä siinä mielessä, että desentralisaation voidaan nähdä edistävän demokratisoitumispyrkimyksiä.:

- Poliittinen devoluutio voi pyrkiä demokratian edistämiseen valtuuttamisstrategian kautta. Tämä tarkoittaa “tilan” luomista, jolloin ihmiset voivat tehokkaasti osallistua päätöksentekoprosesseihin. Yritykset lisätä kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia paikallistasolla saattavat johtaa siihen, että valtion instituutiot tulevat vastaanottavaisemmiksi tavallisten kansalaisten tarpeille.
- Demokratisoituminen ja desentralisaatio voivat linkittyä myös resurssien mobilisointistrategian kautta. Kun ihmisille annetaan suurempaa kontrollivaltaa paikallisiin lakisäätöihin rakenteisiin, he saattavat motivoitua sitoutumaan paremmin yleisen edun parantamiseen.
- Desentralisoitu hallinto saatetaan myös nähdä tehokkaampana perustavien sosiaalisten palvelujen tuottajana.

Tämä tutkimus on osoittanut, että desentralisaatio on hyvin poliittisluonteinen prosessi. Desentralisaatiossa kyse on paljolti vallasta ja resursseihin kohdistuvasta vallankäytöstä. Yhtä mieltä ollaan kuitenkin siitä, että paikallishallinto ei kykene hoitamaan tehokkaasti palvelufunktioitaan ilman finanssi- ja henkilöstöresurssien lisäämistä. Paikallishallinnon elimet ja kansalaiset vaativat tiukkoja valvontatoimia resurssien jakamisessa ja käytössä.

Desentralisaatio edistää demokratiaa siten, että se luo paikallisia väyliä, jotka voimistavat poliittista demokratisoitumista ja vallan jakamista. Desentralisaatio saa ihmiset identifioitumaan paremmin kansallisvaltioon (heimojen sijasta) antamalla ihmisille mahdollisuuden valita omat poliittiset johtajansa sekä mahdollisuuden osallistua paikallisten kehittämissuunnitelmien suunnitteluun ja täytäntöönpanoon ja yleisesti siis omien paikallisten asioiden ajamiseen ja hoitamiseen. Desentralisaatio edistää demokratiaa tarjoamalla instituutionaalisia uudistuksia, jolloin desentralisoidut virkamiehet ja kansalaisyhteiskunnan organisaatiot voivat harjoitella yhdessä tapahtuvaa suunnittelua, päätöksentekoa ja täytäntöönpanoa. Tämä saattaa johtaa ajan myötä siihen, että paikallishallinnon elimet ottavat paremmin huomioon paikallisyhteisöjen tarpeet ja toiveet.

Desentralisaation tavoitteena on edistää osallistumista kaikilla hallinnon tasoilla ja valtuuttaa kansalaiset osallistumaan päätöksentekoon. Lakisäätöiset, paikallishallinnon viittä eri tasoa koskevat määräykset merkitsevät useampia teitä paikallishallintoon osallistumiselle Ugandassa. Säännöllisillä paikallisilla vaaleilla taataan paikallisjohdon legitimiys ja mahdollistetaan kansalaiset valvomaan ja kontrolloimaan johtajiaan ja pitämään heidät vastuullisina. Toisaalta suoria vaaleja järjestetään vain kylätasolla, jolloin osallistumisen voidaan katsoa olevan rajoittunutta. Mitä korkeammalle paikallishallinnon tasossa nousee, sitä vähempää osallistuminen on. Paikallishallinnon tasot, LC III, LC IV ja LC V ovat siten varsin etäisiä kansalaisille. Piirikuntien ja sub-county-tason neuvostot järjestävät enemmän säännöllisiä tapaamisia kuin kylät ja heimot, ja kansalaisia ei ole estetty olemasta läsnä kokoontumisissa. Kuitenkin kansalaiset eivät ole kiinnostuneet neuvostojen tekemisistä. Tämä apatia johtuneekin toimeenpanokomitean epäonnistumisesta mobilisoida ihmisiä sekä kansalaiskompetenssin puutteesta. Ennen kaikkea maaseutualueiden köyhyys estää osallistumisen. Koska desentralisaatio on tapahtunut ylhäältä-alaspäin, osallistuminen on nähty paljolti hallituksen velvollisuutena pikemminkin kuin ihmisten ajamana prosessina.

Ihmisten osallistuminen ja kansalaistaidot eivät ole Ugandassa vielä yhtenäisiä kautta

maan eivätkä homogeenisesti jakautuneita yhteiskunnan eri kerrostumien välillä. Uudessa poliittisessa järjestyksessä marginalisoitujen ryhmien valtuuttaminen selvästi osoittaa, että osallistuva yhteiskunta on syntyvä Ugandassa. Poliittisten ja sosiaalisten instituutioiden restrukturoimisella pyritään takaamaan demokraattinen hallinto Ugandassa. Demokraattiset arvot ovat tasaisesti ja vähitellen alkaneet kypsyä ja kehittyä.

Demokraattista desentralisaatiota pidetään tärkeänä menetelmäkomponenttina parannettaessa kehitysmaiden hallintoa. Mutta siihen väitteeseen, että se johtaisi parempaan hallinnolliseen toimintaan, varsinkin paikallisten kehitysprojektien muotoilussa ja toimeenpanossa, on kuitenkin suhtauduttava varovaisesti. Demokraattinen desentralisaatio sisältää vähintäänkin paikallisneuvostojen vaalit jopa yksipuolue- ja sotilashallituksissa. On tietenkin selvää etteivät vaalit yksistään riitä parantamaan legitimitettiä ja varmistamaan julkista vastuullisuutta. Itse asiassa neuvostojen jäseniä ja virkojen haltijoita koskevissa valinnoissa on olemassa monenlaisia tapoja, joilla on erilaiset vaikutukset sekä kansaan että instituutionaaliseen vastuullisuuteen.

Oltiinpa mitä mieltä tahansa Ugandan paikallisista edustuksellisista elimistä, niiden kyky pitää keskushallinto vastuullisena paikallistasolla on kansallisesti valituttujen virkamiesten vallan takia rajoittunutta. Desentralisaatio on jonkin verran lisännyt kansalaisten kapasiteettia kontrolloida vallan väärinkäyttöä. Tavallinen kansalainen jää heikoille, koska hän ei välttämättä ymmärrä hallinnon monimutkaisia asioita. Monet hallinnon elimet, kuten paikallisneuvostot, päälliköt ja turvallisuusvirkamiehet esittävät vaatimuksia ja määräävät sanktioita tavallisia kansalaisia kohtaan. Tämänkaltaisen keskushallinnon nimitysjärjestelmä usein liitetään desentralisaatioreformin poliittisiin tarkoituksiin: joko hallitus haluaa vahvistaa valtiovallan kontrollia maaseutualueilla, kuten Ugandassa tai aktiivisesti rakentaa kannatustukikohtia.

Demokratiaan liittyvä hyvän hallinnon tavoittelu on Ugandan osalta tarkoittanut toimintojen ja vallan jakamista paikallistasolle ja perinteisten johtajien säilyttämistä tavalla, jossa johtajat eivät ole osallistuneet partisaanipolitiikkaan. Lisäksi se on merkinnyt paikallishallinnon, perinteisten johtajien ja kansalaisjärjestöjen välisen yhteyden syntymistä. Systemaattisemmalla tavalla se on merkinnyt talouden liberalisoinnista ja valtionhallinnon reformin alullepanoa, joka sisältää uusien johtamistyylien ja arvojärjestelmien käyttöönoton, ihanteellisten organisaatiokokojen optimoimisen sekä demokratisoinnin. Tehokas ja demokraattinen johtamistapa kaikilla hallinnon tasoilla on ollut hyvin tärkeä tekijä hyvään hallintoon pyrkimisessä. Ugandan suurimpia ongelmia onkin konsensuksen saavuttaminen eri instituutioiden välille. Ugandalaisten on siis opeteltava neuvottelutaitoja ja opittava taipumaan poliittisiin myönnytyksiin.

Ei ole epäilystäkään siitä, että NRM presidentti Musewenin johdolla on osoittanut kiihkeää sitoutumista muuttaa Uganda demokraattiseksi moderniksi valtioksi. Maan imago on myös parantunut desentralisaatioprosessin myötä. Uganda on huomioitu kansainvälisesti desentralisaation toteuttamiseen sitoutuneena positiivisena mallimaana. Vaikka NRM on kohdannut monia haasteita aseellisesta kapinasta monipuoluejärjestelmävaatimukseen, on se silti pystynyt tähtäämään ja ylläpitämään tavoitteensa demokraattisen tulevaisuuden rakentamiseksi Ugandassa. Maassa on

syntynyt uudenlainen johtajuus. Paikallisneuvostojärjestelmä on synnyttänyt uudenlaista tietoisuutta, jota ei voida enää pitää itsestäänselvyytenä tai olla huomioimatta. Järjestelmä kärsii kuitenkin vielä korruptiosta ja resurssien puutteesta. Taloudellinen menestyminen on väline demokratisoitumisprosessin vakauttamiseen ja lujittamiseen Ugandassa. Demokratian tulevaisuus riippuu NRM:n politiikasta, jolla se tulee vähentämään ja poistamaan köyhyyttä, luomaan työpaikkoja ja tilaisuuksia kasvattaa tuloja sekä siitä, miten se yleisesti vastaa kasvavan väestön haasteisiin. Taloudellisten aktiviteettien erot pohjoisen ja etelän sekä maaseudun ja kaupunkien välillä voivat aiheuttaa epävakaisuutta ja saattaa demokratian tulevaisuudennäkymät huonoimmiksi. Lisäksi epävarmuus Great Lakes Regionin alueella on johtanut sotilaallisten menojen kasvuun viime vuosina. Tämä on johtanut pelkoon siitä, että hallitus ei saavutakaan sosiaalisia kustannuksia koskevia tavoitteita sekä desentralisaatioon ja vallan devoluutioon kohdistuvia päämääriä.

NRM:n on pystyttävä turvaamaan vakaa ja tasapainoinen kehitys, jotta se pystyy pienentämään alueellisia sekä maaseudun ja kaupungin välisiä epätasapainoja. Siten se pystyy lujittamaan ja turvaamaan demokratian tulevaisuuden. Kaikkien Ugandan desentralisoimisessa mukanaolevien toimijoiden ja lahjoittajakumppaneiden on oltava valppaita ryhtymään taisteluun säilyttääkseen ja lujittaakseen tuloksia, joita on saavutettu matkalla demokraattiseen desentralisoituun paikallishallintoon.

Vieläkään viisitoista vuotta myöhemmin Kansallinen Vastarintaliike ei näytä väsymisen merkkejä. Vuonna 2000 pidettiin peruslaissa määrätty kansanäänestys monipuolejärjestelmään siirtymisestä. Kansa äänesti monipuoluejärjestelmää vastaan ja niin Ugandaa johtaa edelleen vastarintaliike NRM, joka on yksipuoluejärjestelmä. Tulokseen vaikutti varmasti osaltaan se, että monipuolejärjestelmän kannattajilla oli vähän mahdollisuuksia kalastella ääniä pluralistiselle hallintomuodolle. Monipuolejärjestelmän kannattajien on odotettava vain Musewenin lopullista vallasta luopumista. Tätäkään ei ole lähiaikoina odotettavissa, koska vuoden 2001 maaliskuussa maa valitsi jälleen presidentiksi Yoweri Musewenin.

LÄHTEET

Akwap, O. 2000. Privatisation Update Reveals Some Shortfalls. *The New Vision*, 18.03.2000, 31.

Apedel, S. 1998. *The New Vision*, 27.12. 1998, 4.

Azam, I. 1992. Promoting Participative Democracy in the Third World. Teoksessa van Steenbergen, B., Nakarada, R. & Dator, J. (toim.) *Advancing Democracy and Participation Challenges for the Future. Selections from the XII World Conference of the World Futures Studies Federation*. Barcelona: Estudi-6, 92.

Bangura, Y. 1992. Teoksessa Gibbon, P., Bangura, Y. & Ofstad, A. (toim.) *Authoritarianism, Democracy and Adjustment. The Politics of Economic Reform in Africa*. Uddevalla: Bohusläningens Boktryckeri 40, 41.

Bangura, Y. 1998. *Democratization, Equity and Stability. African Politics and Societies in the 1990s*. Geneve: UNRISD.

Bebbington, A. 1994. *Strengthening the Partnership. Evaluation of the Finnish NGO Support Programme. Country Case Study: Uganda*. London.

Bigome, B. O. 1993. *A Programme for Strengthening Good Governance and a Democratic Process*. Raportissa Ministry of Foreign Affairs. Department for International Development Cooperation. Report from the International Conference on Development Cooperation for Human Rights and Democracy. Sweden: Graphic Systems, 80.

Bigsten, A. 1995. *Uganda 1995. Boom and Poverty in Uganda*. Macroeconomic Studies 1995, (No.65). Sida.

Buijtenhuijs, R. & Thiriot, C. 1995. *Democratization in Sub-Saharan Africa 1992-1995. An Overview of the Literature*. Leiden: African Studies Centre.

Burns, D., Hambleton, R. & Hoggett, P. 1994. *The Politics of Decentralization. Revitalising Local Democracy*. Hampshire: Macmillan Press.

Chimanikire, D. 1992. Political Renewal in Africa: The Case for Participatory Governance. Teoksessa van Steenbergen, B., Nakarada, R. & Dator, J. (toim.) *Advancing Democracy and Participation Challenges for the Future. Selections from the XII World Conference of the World Futures Studies Federation*. Barcelona: Estudi (No 6), 82.

Constitution of the Republic of Uganda. 1995. Government of Uganda.

Crook, R. C. & Manor, J. 1998. *Democracy and Decentralization in South Asia and West Africa. Participation, Accountability and Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

- De Jong, K., Loquai, C. & Soiri, I. 1999. Decentralization and Poverty Reduction. Exploring the Linkages. Helsinki: Hakapaino.
- Democracy and Development 1990. Report from the Conference Organized by The Council for International Development Cooperation. DANIDA. Copenhagen.
- Diamond, L. 1997. Civil Society and Democratic Consolidation: Building a Culture of Democracy in a New South Africa. Teoksessa Siddiqui, R. (toim.) *Subsaharan Africa in the 1990s. Challenges to Democracy and Development*. Westport: Greenwood Publishing Group, 6-10.
- Dicklich, S. 1998. Indigenous NGOs and Political Participation. Teoksessa Hansen H. B & Twaddle M. (toim.) *Developing Uganda*. Kampala: Fountain Publishers, 145-155.
- Doornbos, M. 1998. Linking the Future to the Past – Ethnicity and Pluralism. Teoksessa Salih M.A. & Markakis J. (toim.) *Ethnicity and the State in Eastern Africa*. Stockholm: Elanders Gotab, 23, 24.
- Fowler, A. 1992. Institutional Development & NGOs in Africa: Policy Perspectives for European Development Agencies. INTRAC.
- Gibbon, P. 1994. (toim.) *The New Local Level Politics in East Africa. Studies on Uganda, Tanzania and Kenya*. Nordiska Afrikainstitutet. Research Report (No. 95). Uppsala: Motala Grafiska, 20.
- Hansen, H. & Twaddle, M. 1994. (toim.) *From Chaos to Order. The Politics of Constitution-Making in Uganda*. Nairobi: Colourprint.
- Healey, J. & Robinson, M. 1992. *Democracy, Governance and Economic Policy: Sub-Saharan Africa in Comparative Perspective*. Overseas Development Institute. Nottingham: Russell Press.
- Helmsing, A. H. J. 1999. Decentralization and Emerging Patterns of Local Governance. A Comparative Analysis of Uganda, Zimbabwe and Zambia. Working Paper (No. 4). Regional and Local Developments Studies. Addis Ababa University.
- Hofmeister, W. 1997. Democracy: Definitions and Concepts in the Context of the Transformations of the Political Systems. Teoksessa Hofmeister, W. & Scholz, I. (toim.) *Traditional and Contemporary Forms of Local Participation and Self-Government in Africa*. Johannesburg: Stups Printing, 13, 15, 19-20.
- Hopkinson, N. 1992. *Good Government in Africa*. Wilton Park Paper (No. 54). London: HMSO.
- Humes, S. & Martin, E. 1969. *The Structure of Local Government. A Comparative Survey of 81 Countries*. International Union of Local Authorities. Hague: De Zuid-Hollandesche Boek – en Handelsdrukkerij.
- Hyden, G. 1992. *Governance & The Study of Politics*. Teoksessa Hyden, G. &

Bratton, M. (toim.) 1992. *Governance and Politics in Africa*. Boulder & London: Lynne Rienner Publishers, 14.

Kabwegyere, T. 2000. *People's Choice, People's Power. Challenges and Prospects of Democracy in Uganda*. Kampala: Fountain Publishers.

Katorobo, J. 1996. *Action Planning in Decentralization*. Teoksessa Villadsen, S. & Lubanga, F. (toim.) *Democratic Desentralization in Uganda. A New Approach to Local Governance*. Kampala: Fountain Publishers, 85.

Kayizzi-Mugerwa, S. 1999. *Uganda. Uganda at the End of the 1990s: A Medium-Term Assessment*. Country Economic Report. Stockholm: Sida.

Kiondo, A. 1994. *The New Politics of Local Development in Tanzania*. Teoksessa Gibbon, P. (toim.) *The New Local Level Politics in East Africa. Studies on Uganda, Tanzania and Kenya*. Nordiska Afrikainstitutet. Research Report (No. 95). Uppsala: Motala Grafiska, 82.

Kisakye, J. 1996. *Political Backround to Decentralization*. Teoksessa Villadsen, S. & Lubanga, F. (toim.) *Democratic Desentralization in Uganda. A New Approach to Local Governance*. Kampala: Fountain Publishers, 37-39, 42-46.

Klugman, J., Neyapti, B. & Stewart, F. 1999. *Conflict and Growth in Africa. (Vol. 2). Kenya, Tanzania and Uganda*. Development Centre Studies. Paris.

Koehn, P. & Ojo, O. 1997. *Nongovernmental Organizations and Governmental-Organized Nongovernmental Organizations. Opportunities for Development Management in Africa in the Twenty-First Century*. Teoksessa Siddiqui, R. (toim.) *Subsaharan Africa in the 1990s. Challenges to Democracy and Development*. Westport: Greenwood Publishing Group, 110, 113, 118.

Kpundeh, S. J. 1992. *Project on Democratization. Democratization in Africa: African Views, African Voices. Summary of Three Workshops*. National Research Council. Washington, D.C.: National Academy Press.

Kwesiga, J. B. 1999. *Civil Society under the Movement. The New Vision*. 26.1.1999, 44.

Laker-Ojok, R. 1997. Teoksessa Langseth, P., Katorobo, J., Brett, E. & Munune, J. (toim.) *Uganda. Landmarks in Rebuilding a Nation*. Kampala: Fountain Publishers, 48.

Langseth, P. 1996. *Civil Service Reform: An General Overview*. Teoksessa (toim.) Villadsen, S. & Lubaga, F. *Democratic Decentralization in Uganda. A New Approach to Local Governance*. Kampala: Fountain Publishers, 2, 3, 11, 14, 15, 23, 31-33.

Langseth, P. 1997. *Civil Service Reform in Uganda: Objectives and Strategic Plans*. Teoksessa Langseth, P., Katorobo, J., Brett, E. & Munune, J. (toim.) *Uganda. Landmarks in Rebuilding a Nation*. Kampala: Fountain Publishers, 90-93, 111, 112.

Leys, C. 1996. *The Rise & Fall of Development Theory*. London: Villiers Publications.

Linz, J. & Stepan, A. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

Lubanga, F. X. K. 1996. *The Process of Decentralization*. Teoksessa (toim.) Villadsen, S. & Lubaga, F. *Democratic Decentralization in Uganda. A New Approach to Local Governance*. Kampala: Fountain Publishers, 47-58.

Lubanga, F. X. 1998. *Human Resources Management and Development in the Context of Decentralization*. Teoksessa Nsibambi A. (toim.) *Decentralization and Civil Society in Uganda. The Quest for Good Governance*. Kampala: Fountain Publishers, 69-93.

Lötzer, K. 1997. *Local and Regional Economic Promotion in Germany*. Teoksessa Hofmeister, W. & Scholz, I. (toim.) *Traditional and Contemporary Forms of Local Participation and Self-Government in Africa*. South Africa: Stups Printing, 440.

Maddick, H. 1963. *Democracy, Decentralization and Development*. Bombay: Asia Publishing House.

Makara, S. 1998. *Political and Administrative Relations in Decentralization*. Teoksessa Nsibambi A. (toim.) *Decentralization and Civil Society in Uganda. The Quest for Good Governance*. Kampala: Fountain Publishers, 32-45.

Martinussen, D. *Empowerment of Labour*. Teoksessa Rudebäck, L., Törnquist, O. & Rojas, V. *Democratization in the Third World. Concrete Cases in Comparative and Theoretical Perspective*. Uppsala: Reprocentralen HSC, 303-305.

Mudoola, D. 1991. *Rebuilding Political Institutions*. Teoksessa (toim.) Hansen, H. & Twaddle, M. *Changing Uganda. The Dilemmas of Structural Adjustment & Revolutionary Change*. London: Villiers Publications, 234, 235.

Mukyala-Makiika, R. 1998. *Traditional Leaders and Decentralization*. Teoksessa Nsibambi A. (toim.) *Decentralization and Civil Society in Uganda. The Quest for Good Governance*. Kampala: Fountain Publishers, 96-107.

Norgaard, L. 1989. *Uganda – en ny chans?* Nordiska Afrikainstitutet. Motala Grafiska.

Nsibambi, A. 1995 *The Restoration of Traditional Rulers*. Teoksessa Hansen H. B. & Twaddle M. (toim.) *From Chaos to Order. The Politics of Constitution-Making in Uganda*. Nairobi: Colourprint, 50-57.

Nsibambi, A. 1998. Teoksessa Nsibambi A. (toim.) *Decentralization and Civil Society in Uganda. The Quest for Good Governance*. Kampala: Fountain Publishers, 2-9, 48-65.

Nwokedi, E. 1995. *Politics of Democratization. Changing Authoritarian Regimes in Sub-Saharan Africa*. Hamburg: Lit Verlag.

Olukoshi, A. 1995. Africa and the "New" Political Conditionaly. Teoksessa Olukoshi, A. & Wohlgemuth, L. (toim.) *A Road to Development. Africa in the 21st Century*. Nordiska Afrikainstitutet. Uppsala: Reprocentralen HSC, 26-28.

Potter, D. 1997. Teoksessa Potter, D., Goldblatt, D., Kiloh, M. & Lewis, P. *Democratization*. Malden: Blackwell Publishers, 3-23.

Preston, P. W. 1982. *Theories of Development*. Great Britain: Routledge & Kegan Paul.

Regan, A. 1997. *Creating the Basis for Democratic Transition in Uganda*. Teoksessa Langseth, P., Katoroo J., Brett, E. & Munune, J. (toim.) *Uganda. Landmarks in Rebuilding a Nation*. Kampala: Fountain Publishers, 215-217, 221.

Regan, A. 1997. *A Comparative Framework for Analysis Uganda's Decentralization Policy*. Teoksessa Langset, P., J. Katoroo, Brett, E. & Munune, J. (toim.) *Uganda. Landmarks in Rebuilding a Nation*. Kampala: Fountain Publishers, 274-278, 280-286, 294-295.

Regan, A. 1998. *Decentralization Policy: Reshaping State and Society*. Teoksessa Hansen H. B. & Twaddle M. (toim.) *Developing Uganda*. Kampala: Fountain Publishers, 161-164, 169-172.

Report from the International Conference on Development Cooperation for Human Rights and Democracy. 1993. Ministry for Foreign Affairs. Department for International Development Cooperation. Sweden: Graphic Systems.

Rudebeck, L. & Törnquist, O. 1995. Teoksessa Rudebäck, L., Törnquist, O. & Rojas, V. (toim.) *Democratization in the Third World. Concrete Cases in Comparative and Theoretical Perspective*. Uppsala: Reprocentralen HSC, 1-4, 226, 238.

Salim, A. 1993. Teoksessa Report from the International Conference on Development Cooperation for Human Rights and Democracy. Ministry for Foreign Affairs. Department for International Development Cooperation. Sweden: Graphic Systems, 156.

Schmidt, S. 1997. *Is Small Beautiful? The Significance of Decentralization and Local Self-Government in the Context of Recent Processes of Democratization in Africa*. Teoksessa Hofmeister, W. & Scholz, I. (toim.) *Traditional and Contemporary Forms of Local Participation and Self-Government in Africa*. South Africa: Stups Printing, 33-42.

Scholz, I. 1997. *Promotion of Local Self-Government in Africa as a Task of the Konrad Adenauer Foundation: Experiences and Prospects*. Teoksessa Hofmeister, W. & Scholz, I. (toim.) *Traditional and Contemporary Forms of Local Participation and Self-Government in Africa*. South Africa: Stups Printing, 55-70.

Smith, B.C. 1985. *Decentralization. The Territorial Dimension of the State*. London: George Allen & Unwin.

Soiri, I. 1998. *Local Level – Always a Missing Link in Desentralization Process? The Politics of Decentralization in Mozambique*. Institute of Development Studies. University of Helsinki.

Ssempala, E. G. 1995. *Democracy in Africa. Uganda's Experience*. Teoksessa Olukoshi A. & Wohlegemuth L. (toim.) *A Road to Development. Africa in the 21st Century*. Uppsala: Reprocentralen HSC, 35, 36.

Tenaw, S. 1995. *Time is for All*. Institute for Cooperative Studies. University of Helsinki. Helsinki: Yliopistopaino.

Tideman, P. 1994. *New Local State Forms and "Popular Participation" in Buganda, Uganda*. Teoksessa Gibbon, P. (toim.) *The New Local Level Politics in East Africa. Studies on Uganda, Tanzania and Kenya*. Nordiska Afrikainstitutet. Research report (No. 95). Uppsala: Motala Grafiska, 33, 36, 42-48.

Tordoff, W. 1993. *Government and Politics in Africa*. Hong Kong.

Tukahebwa, G. 1998. *The Role of District Councils in Decentralization*. Teoksessa Nsibambi A. (toim.) *Decentralization and Civil Society in Uganda. The Quest for Good Governance*. Kampala: Fountain Publishers, 12-14, 29.

Törnquist, O. 1992. Teoksessa Kaarsholm, P. (toim.) *Popular Movements, Political Organisation, Democracy and the State*. International Development Studies. Occasional Paper (No. 4). Roskilde University, 12.

Villadsen, S. 1996. *Decentralization of Governance*. Teoksessa Villadsen, S. & Lubanga, F. (toim.) *Democratic Decentralization in Uganda. A New Approach to Local Governance*. Kampala: Fountain Publishers, 61, 63, 67, 70, 71, 76, 105, 111, 112.

Villadsen, S. 1997. *Implementing Democratic Decentralization in Uganda. Principles and Challenges for Management*. Teoksessa Langseth, P., Katorobo J., Brett, E. & Munune, J. (toim.) *Uganda. Landmarks in Rebuilding a Nation*. Kampala: Fountain Publishers, 318-331.

Westergaard, K. 1993. *Introduction to the Debate on Decentralization and Participation*. Teoksessa Folke, B. & Westergaard, K. (toim.) *Political Culture, Local Government and Local Institutions*. International Development Studies. Occasional Paper (No. 7). Roskilde University, 9-12, 15.

Westergaard, K. 1995. *Decentralization, NGOs and Democratization in Bangladesh*. Teoksessa (toim.) Rudebäck, L., Törnquist, O. & Rojas, V. *Democratization in the Third World. Concrete Cases in Comparative and Theoretical Perspective*. Uppsala: Reprocentralen HSC, 156, 157.

