

Pro gradu -tutkielma  
Aluetiede  
Kehitysmaantiede

Osallistuminen ja läpinäkyvyys kuntatasolla  
– tapaustutkimus Nicaraguasta

Tuija Suihkonen

2009

Ohjaaja: John Westerholm

HELSINGIN YLIOPISTO  
MAANTIETEEN LAITOS

PL 64 (Gustaf Hällströmin katu 2)  
00014 Helsingin yliopisto

HELSINGIN YLIOPISTO – HELSINGFORS UNIVERSITET – UNIVERSITY OF HELSINKI

Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion ) Faculty <b>matemaattis-luonnontieteellinen tiedekunta</b>		Laitos – Institution ) Department <b>maantieteen laitos</b>	
Tekijä – Författare ) Author <b>Tuija Pauliina Suihkonen</b>			
Työn nimi – Arbetets title ) Title <b>Osallistuminen ja läpinäkyvyys kuntatasolla - tapaustutkimus Nicaraguasta</b>			
Oppiaine – Läroämne ) Subject <b>aluetiede, kehitysmaantiede</b>			
Työn laji – Arbetets art ) Level <b>pro gradu</b>		Aika – Datum – Month and Year <b>marraskuu 2009</b>	Sivumäärä – Sidoantal – Number of Pages <b>100 s. liitteet 5 s.</b>
Tiivistelmä – Referat ) Abstract  <p>Tässä pro gradu -tutkielmassa on kartoitettu hyvän hallinnan periaatteita ja niiden liittymistä Nicaraguan maakontekstiin. Työssä selvitetty osallistumisen tilan kehitystä Nicaraguan historiasta alkaen Somozan diktatuurin päättymisestä aina vuoteen 2008 marraskuuhun asti, jolloin Nicaraguassa käydyt kunnallisvaalit päättyivät katastrofaalisesti tulosten varastamiseen. Kunnallisvaalit aloittivat Nicaraguassa kriisin aikakauden, jonka tulevaisuuden asetelmia selvitetään tässä opinnäytteessä.</p> <p>Tutkielmassa on käytetty metodina kahdenlaista tutkimushaastattelun muotoa: puolistrukturoitua lomakehaastattelua ja teemahaastattelua. Lomakehaastatteluiden pohjalta vastataan varsinaisiin tutkimuskysymyksiin, joissa kysytään mitkä ovat vaikuttamisen keinot kansalaisten mielestä, luottaako kansalainen kunnallishallintoon ja äänestikö hän kunnallisvaaleissa 2008. Lisäksi tutkielmassa vastataan kysymykseen, miten kansalainen näkee kunnallishallinnon työn ja mikä on hänen mielestään tärkein päätöksenteon taso. Näiden lisäksi opinnäytteessä keskustellaan, haluaako kansalainen ottaa enemmän vastuuta omalla asuinpaikkakunnallaan.</p> <p>Kuntahaastatteluiden pohjalta tehty vastaajatyypittely auttaa kertomaan kuinka suurella osalla loppujen lopuksi on mahdollisuus osallistua kuntatason päätöksentekoon ja seurata vapaasti sen toimintaa. Vuoden 2008 kunnallisvaalien jälkeen vain yksi vastaajaryhmä voi vapaasti osallistua kuntatason toimintaan. Tämä rikkoo hyvän hallinnan periaatteita, rityisesti osallistumisen ja läpinäkyvyyden osalta.</p> <p>Kunnallisvaalit ja sen jälkeiset tapahtumat ovat vaikuttaneet huomattavasti myös Suomen ja Nicaraguan kehitysyhteistyöhön, sillä vaalien epärehellisyyden perusteella Suomi veti suoran budjettitukensa pois Nicaraguan valtionbudjetista. Näin toimi myös suurin osa yhteistyömaista, mikä aiheutti Nicaraguassa taloudellisen kriisin, josta elpyminen kestää kauan.</p>			
Avainsanat – Nyckelord ) Keywords <b>hyvä hallinta, läpinäkyvyys, Nicaragua, osallistuminen, kehitysyhteistyö, kuntataso</b>			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited <b>Kumpulan tiedekirjasto</b>			
Muita tietoja ) Övriga uppgifter ) Additional information			

HELSINGIN YLIOPISTO – HELSINGFORS UNIVERSITET – UNIVERSITY OF HELSINKI

Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion ) Faculty <b>Faculty of Science</b>		Laitos – Institution ) Department <b>Department of Geography</b>	
Tekijä – Författare ) Author <b>Tuija Pauliina Suihkonen</b>			
Työn nimi – Arbetets titel ) Title <b>Participation and transparency in local level governance - case study in Nicaragua</b>			
Oppiaine – Läroämne ) Subject <b>Regional Sciences, Development Geography</b>			
Työn laji – Arbetets art ) Level <b>Master's thesis</b>		Aika – Datum – Month and Year <b>November 2009</b>	Sivumäärä – Sidoantal – Number of Pages <b>100 p. + appendixes 5 p.</b>
Tiivistelmä – Referat ) Abstract			
<p>In this Master's thesis I go through the principals of the good governance. I apply these principals to the Nicaraguan context and especially in two rural municipalities in Chontales department. I clarify the development of the space of participation in Nicaraguan municipal level. I start my examination from the period when Somoza dictatorship ended and first open elections were held, and I end it to the municipal elections held in November 2008. These elections were robbed in 33 municipalities and because of this there started a crisis in Nicaragua and among the actors of development cooperation.</p> <p>As a methods of research I use two types of interview in the thesis, the interviews for the citizens and interviews for the experts. These interviews answer to my questions of the methods of participation. I also review the level of the trust of a citizen to an authority by asking if s/he voted in the municipal elections in November 2008. Furthermore, I define the work of municipal government in the point of view of the citizen. I also find out if a citizen wants to take more part in the decision making in her/his municipal.</p> <p>I have classified the types of citizens by the interviews I made. Due to this classification I explain how many people actually have opportunity to participate the dialogue of the municipal decision making and how many can follow the activity of the municipal governance. The result is that after the elections in November 2008 only one typed group can freely take part in the dialogue. This does not apply the principals of good governance, especially in subterms of participation and transparency.</p> <p>The incidents after the municipal elections have affected strongly on the co-operation of Finland and Nicaragua. Because of the fault of the elections Finland like the other co-operative countries brought down the directly paid budget support. This has caused a great economical crisis in Nicaragua which the covering will take a long time.</p> <p>The Master's thesis is a case study of two rural municipalities called Santo Tomás and Villa Sandino. Santo Tomás has a sandinista municipal government which is not legitimate. In Villa Sandino the government is liberal and legitimate.</p>			
Avainsanat – Nyckelord ) Keywords <b>development co-operation, good governance, municipal level, Nicaragua, participation, transparency</b>			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited <b>Kumpula Science Library, Helsinki</b>			
Muita tietoja ) Övriga uppgifter ) Additional information			

## SISÄLLYS

<b>1. JOHDANTO .....</b>	<b>5</b>
<b>2. SUOMEN KEHITYSPOLITIikka .....</b>	<b>7</b>
2.1. KEHITYSYHTEISTYÖ KEHITYSPOLITIikka .....	8
2.2. NICARAGUA SUOMEN KEHITYSYHTEISTYÖMAAKUMPPANINA .....	9
2.3. SUOMEN TOTEUTTAMAT HYVÄN HALLINNON PROJEKTIT NICARAGUASSA .....	10
<b>3. NICARAGUAN CHONTALESIN LÄÄNIN ALUEKUVAUS .....</b>	<b>14</b>
3.1. SANTO TÓMAS .....	16
3.2. VILLA SANDINO .....	19
3.3. KUNNALLINEN HALLINTOJÄRJESTELMÄ .....	21
<b>4. NICARAGUAN KANSALAISEN OSALLISTUMISEN MALLI .....</b>	<b>23</b>
4.1. OSALLISTUMISEN KÄSITTEEN TYHJÖ NICARAGUALAISessa POLITIikka .....	23
4.2. YHDEKSÄNKYMMENTÄLUVUN OIKEISTOLAISSUUS JA ENSIMMÄINEN KUNNALLISLAKI .....	24
4.3. SANDINISTIEIN UUSI NOUSU JA TAKINKÄÄNTÖ OSALLISTUMISELLE .....	27
4.4. KUNNALLISVAALIT MARRASKUussa 2008 .....	29
<b>5. MITÄ TERMIT HALLINTO JA HALLINTA TARKOITTAVALT? .....</b>	<b>33</b>
<b>6. HYVÄ HALLINTA .....</b>	<b>34</b>
6.1. HYVÄ HALLINNAN TEORIA .....	37
6.1.1. Läpinäkyvyys .....	37
6.1.2. Oikeudenmukaisuus .....	39
6.1.3. Osallistuminen .....	39
6.1.4. Rule of law -periaate .....	43
6.1.5. Tili ja -vastuuvollisuus .....	43
6.1.6. Vastuullisuus .....	44
<b>7. HYVÄN HALLINNON ETIikka .....</b>	<b>45</b>
<b>8. DESENTRALISAATIO .....</b>	<b>46</b>
<b>9. TUTKIMUSONGELMA .....</b>	<b>48</b>
<b>10. TUTKIMUSMETODIT .....</b>	<b>49</b>
10.1. TUTKIMUSHAASTATELUN MUODOT .....	49
10.2. PUOLISTRUKTUROIDUN LOMAKEHAASTATELUN TOTEUTUMINEN .....	51
10.2.1. Ongelmia lomakehaastatteluissa .....	52
10.3. ASIAANTUNTIIJAHAASTATELUIDEN TOTEUTUMINEN .....	54
10.3.1. Ongelmia asiantuntijahaastatteluissa .....	56
10.4. ANALYYSIN KEINOT .....	58
<b>11. TULOKSET .....</b>	<b>61</b>
11.1. KUNTALAISTEIN VASTAAJAPROFIILI .....	61
11.1.1. Santo Tomás .....	61
11.1.2. Villa Sandino .....	62
11.2. ASUINKUNNAN PARANNUSEHDOTUKSET ASUKKAIDEIN MIELESTÄ .....	63
11.2.1. Santo Tomás .....	63
11.2.2. Villa Sandino .....	65

11.3. VAIKUTTAMISMAHDOLLISUUDET .....	66
11.3.1. <i>Santo Tomás</i> .....	66
11.3.2. <i>Villa Sandino</i> .....	67
11.4. LUOTTAMUS KUNNANHALLINTOON: ÄÄNESTÄMINEN MARRASKUUN KUNNALLISVAALEISSA 2008 .....	69
11.5. KUNTATALON TYÖ KUNTALAISTEN SILMIN .....	72
11.5. TÄRKEIN PÄÄTÖKSENTEON TASO .....	74
11.6. HALUAAKO KANSALAINEN LISÄÄ VASTUUTA? .....	77
11.6.1. <i>Santo Tomás</i> .....	77
11.6.2. <i>Villa Sandino</i> .....	78
<b>12. JOHTOPÄÄTÖKSET .....</b>	<b>80</b>
12.1. HAASTATELTAVIEN PROFIILI JA KUNTIEN SUURIMMAT PUUTTEET .....	80
12.2. VÄESTÖN SUHTAUTUMINEN PÄÄTTÄJIIN .....	83
12.3. VAIKUTTAMISMAHDOLLISUUKSIEN VIISI TYYPPIÄ .....	85
12.3.1. <i>Määrittelemättömät</i> .....	86
12.3.2. <i>Kunnolliset</i> .....	87
12.3.3. <i>Vastaanhangoittelijat</i> .....	88
12.3.4. <i>Valtavirran seuraajat</i> .....	89
12.3.5. <i>Tietämättömät</i> .....	90
12.4. LUOTTAMUS HALLINTOON JA VALLAN JAKAUTUMINEN .....	91
12.5. KEHITYSYHTEISTYÖN SUUNNANMUUTOKSET .....	93
<b>13. YHTEENVETO .....</b>	<b>95</b>
<b>14. KIRJALLISUUS .....</b>	<b>97</b>
<b>LIITE 1 .....</b>	<b>103</b>
<b>LIITE 2 .....</b>	<b>106</b>

# 1. Johdanto

*" He kulkivat talosta taloon ja takavarikoivat metsästysaseet, machetet, ja jopa keittiöveitset ja antoivat sen jälkeen kaikille kaksikymmentäyksi vuotta täyttäneille miehille sinisen lipukkeen johon oli merkitty vanhoillisten asettamat vaaliehdokkaat, ja punaisen lipukkeen, johon oli merkitty liberaalien ehdokkaat. Vaalien aattona don Apolinar Moscote luki asetuksen jossa kiellettiin kahden vuorokauden ajaksi alkoholijuomien myynti ja sallittiin kolme suurempien ryhmien kokoontuminen vain siinä tapauksessa että kyseessä oli saman perheen jäsenet. Vaalit sujuivat ilman välikohtauksia. Sunnuntaiamuna kello kahdeksan torille asetettiin puinen vaaliurna, ja sotilaat ryhmittivät sen ympärille vartioon. Vaalit olivat esimerkillisen vapaat, sen saattoi todeta muiden muassa Aureliano joka vahti appensa kanssa melkein koko päivän ettei kukaan äänestäisi useammin kuin kerran. Kello neljä iltapäivällä rumpu pärähti soimaan ja kansalle tehtiin tiettäväksi että äänestys oli päättynyt, ja don Apolinar Moscote kirjoitti nimensä tositteseen ja sulki sillä vaaliurnan. Samana yönä, pelatessaan dominoa Aurelianon kanssa hän käski kersantin avata urnan ja laskea äänet. Punaisia lipukkeita oli melkein yhtä paljon kuin sinisiä, mutta kersantti jätti urnaan vain kymmenen punaista ja täydensi erotuksen sinisillä. Sen jälkeen urna suljettiin uudella tosittella, ja aamulla heti päivän valjettua se toimitettiin maakunnan pääkaupunkiin. " Liberaalit julistavat sodan", sanoi Aureliano. Don Apolinar ei kohottanut katsettaan dominonappuloista. "Eivät ne lipukkeiden vaihtumisen takia sotaan lähde", hän sanoi. "Ne jättävät muutaman punaisen ettei tule jälkipuheita. "Aureliano tajusi oppositiossa olemiseen liittyvät haitat. "Jos minä olisin liberaali lähtisin sotaan juuri lipukkeiden vaihtumisen takia", hän huomautti. Appi vilkaisi häntä silmälasiansa yli. – Aurelito, poikaseni, sanoi don Apolinar, – jos olisit liberaali et olisi nähnyt lipukkeiden vaihtamista."*

Gabriel García Márquez  
Sadan vuoden yksinäisyys

Marraskuussa 2008 Nicaraguassa kuohui, sillä silloin kunnallisvaalit päättyivät katastrofaalisesti. Nicaraguan suurin puolue sandinistit varastivat kunnallisvaalituloksen arviolta neljästäkymmenestä kunnasta. Kunnallisvaalitulosta ei peruttu, ja tällä hetkellä (syksyllä 2009) useassa kunnassa kunnanjohtaja ei ole legitiimi. Tämä tutkimus pyrkii ottamaan selville kuntatason luottamusta siltä osin kuinka se on kansalaisten mielestä muuttunut kunnallisvaalien jälkeen. Tutkimuksessa keskustellaan siitä millaiset ovat kansalaisen vaikuttamisen keinot asuinpaikkakunnallaan, ja kuinka kansalainen näkee kunnallisen tason työn. Tutkimuksessa kysytään asukkailta myös haluaisivatko he kunnissa enemmän päätäntävaltaa. Lisäksi työssä otetaan kantaa Suomen ja Nicaraguan kehitysyhteistyöhön ja sen kestävyYTEEN. Nicaragua on yksi Suomen kahdeksasta

pitkäaikaisesta kehitysyhteistyömaasta. Kehitysyhteistyössään Nicaraguassa Suomi on keskittynyt työssään erityisesti hyvän hallinnon periaatteiden tukemiseen.

Tässä tutkimuksessa käsitellään Nicaraguan ruohonjuuritason osallistumista ja sille luotua uuden mallista osallistumisen tilaa. Tutkimusalueilla, jotka ovat kaksi maalaiskuntaa, otetaan esille asukkaiden mahdollisuuksia ottaa osaa kunnalliseen päätöksentekoon ja mitataan näiden kuntien äänestysaktiivisuutta. Tutkimus pyrkii ottamaan selville vielä miten kuntalainen näkee oman asuinpaikkansa päätöksenteon ja kunnanhallinnon työn.

Kunnallisvaalien jälkeen aiheesta on julkaistu vain muutamia lehtiartikkeleita, mutta varsinaista tutkimusta ei aiheesta ole julkaistu. Tutkimuksessa esitellään kartalla myös kunnallisvaalien todelliset tulokset. Tutkimus on Helsingin maantieteen laitoksen pro gradu - tutkielma, ja sen ohjaajana on professori John Westerholm.

## 2. Suomen kehityspolitiikka

Suomen kehityspolitiikka pohjautuu tänään vuonna 2007 julkaistuun uuden hallituksen kehityspoliittiseen ohjelmaan (2007), joka on laadittu noudattamaan ja toteuttamaan Suomen kehityspoliittisia tavoitteita. Suomen kehityspolitiikan visio perustuu kolmeen tukijalkaan: johdonmukaisuuteen, täydentävyyteen ja vaikuttavuuteen. Johdonmukaisuus pyrkii toteuttamaan yhteistyötä kaikkien valtion eri politiikan alueiden sekä yhteistyökumppanien välillä. Täydentävyys pyrkii tehokkaaseen ja kattavaan toimintaan kaikilla toiminnan tasoilla. Vaikuttavuuden tarkoituksena on tehostaa yhteistyön tulosta kestäväksi, ei vain määrällisesti, vaan myös laadullisesti.

Kehityspolitiikalla tarkoitetaan johdonmukaista toimintaa kaikilla niillä kansainvälisen yhteistyön ja kansallisen politiikan lohkoilla, joilla vaikutetaan kehitysmaiden asemaan. Se kuuluu osaksi Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Tavoitteena kehityspolitiikalla pyritään vaikuttamaan siihen, miten köyhyyttä voitaisiin vähentää ja lopulta poistaa samalla huomioon ottaen kestävän kehityksen arvot niin yhteiskunnallisen, taloudellisen kuin luonnonvarojen nimissä. (Kehityspoliittinen ohjelma 2007).

Suomi on sitoutunut pyrkimään kehityspolitiikassaan vuonna 2000 julistettuihin YK:n yhdessä laatimiin vuosituhattavoitteisiin. Tärkein ja eniten ohjaavin niistä on ensimmäinen tavoite, joka keskittyy äärimmäisen nälän ja köyhyyden poistamiseen. Muut vuosituhatjulistuksessa mainitut tavoitteet ovat seuraavat: jokaisen ihmisen peruskoulutuksen takaaminen, sukupuolisen tasa-arvon edistäminen ja naisten voimallistaminen, lapsikuolleisuuden vähentäminen, synnyttävien äitien terveyden parantaminen, HI-virusta/aidsia, malariaa ja muita suuria sairauksia vastaan kamppaileminen, ympäristön kestävän hyödyntäminen sekä maailmanlaajuisen kehitysyhteistyön kehittäminen (Millenium Development Goals 2009). Suomi painottaa kehitysyhteistyönsä kolmelle osa-alueelle, jotka ovat ilmasto- ja ympäristökysymykset, kriisien ennaltaehkäisy ja rauhanprosessien tukeminen (Kehityspoliittinen ohjelma 2007).

Yhdistyneiden Kansakuntien tavoitteiden lisäksi Suomi allekirjoittaa Euroopan unionin jäsenenä sen kehityspolitiikkaa. Myös Euroopan unioni on asettanut vuosituhattavoitteiden ja erityisesti sen ensimmäisen tavoitteen toteutumisen ohjenuorakseen kehityspolitiikassaan.



Euroopan unionin kehityspolitiikan visiota määrää köyhyyden vähentämisen tavoitteen lisäksi demokraattiset arvot ja ajatus siitä että kehitysmaat ovat loppujen lopuksi itse vastuussa omasta kehityksestään. (Kehityspoliittinen ohjelma 2007)

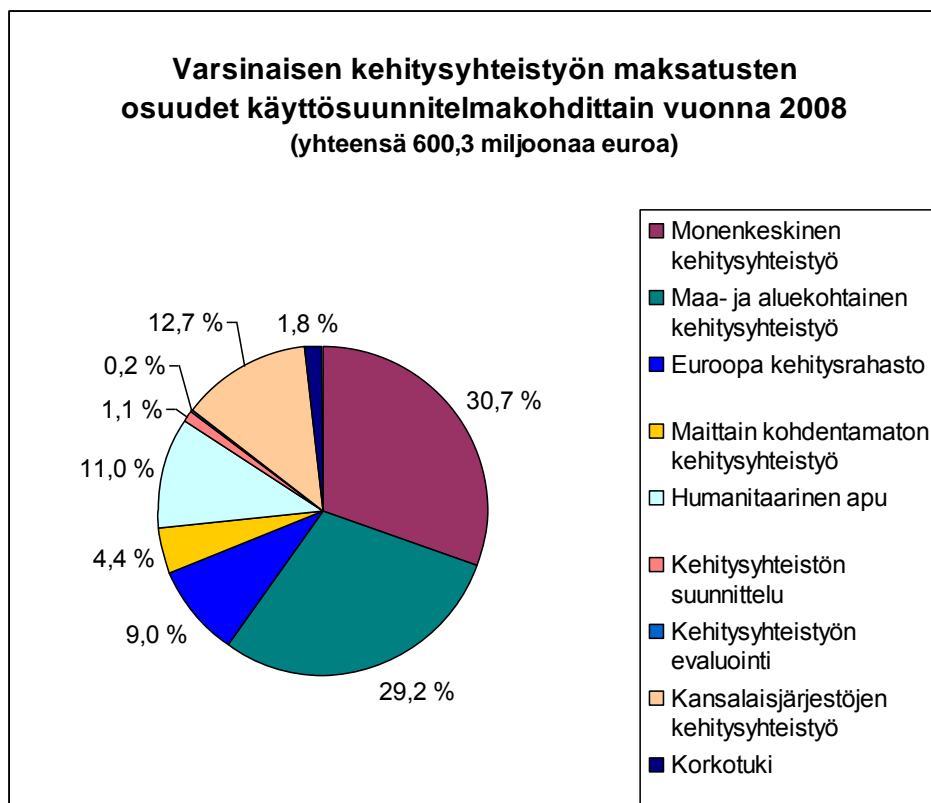
## **2.1. Kehitysyhteistyö kehityspolitiikassa**

Kehitysyhteistyö toimii kehityspolitiikan välineenä. Suomella on yhdeksän erilaista kehitysyhteistyön kanavoimiskeinoa (Kuva 1). Kehitysyhteistyötä tehdään monenkeskisen lisäksi maakohtaisesti ja alueellisesti. Näiden lisäksi Suomi on yhtenä jäsenenä Euroopan kehitysrahaston toiminnassa. Suomen kehitysyhteistyötä tehdään myös maittain kohdentamattomasti humanitaarisen avun keinoin sekä tukemalla kansalaisjärjestöjä. Lisäksi Suomi tukee kehitysyhteistyötä korkotuen kautta. Kehitysyhteistyön alaan kuuluvat myös sen suunnittelu ja evaluointi. (Kehitysyhteistyön muodot 2009).

Suomen tavoitteena on nostaa kehitysyhteistyön määrärahoja 0,7 prosenttiin bruttokansantuotteesta. Vuonna 2008 kehitysavun osuus oli 0,46 prosenttia bruttokansantuotteesta, mutta tavoitteena on nostaa osuus välitavoitteeseen 0,51 prosenttiin vuoteen 2010 mennessä. Lopullisena tavoitteena on saavuttaa 0,7 prosentin Eurooppakomissiossa asetettu tavoite viimeistään vuonna 2015. (Kehitysyhteistyön määrärahat... 2009).

Nykyisestä kehitysavusta suurin osa kanavoidaan monenkeskiseen sekä maa- ja aluekohtaiseen kehitysyhteistyöhön (Kuva 1), joiden osuus kokonaisbudjetista on yhteensä 60 prosenttia. Seuraavaksi suurimmat – samalla siis tärkeimmät painopisteet – ovat humanitaarinen apu ja kansalaisjärjestöille osoitettu osuus, joiden osuudet jäävät kuitenkin alle 13 prosenttiin. Yhdeksän prosenttia kanavoidaan Euroopan kehitysrahastolle. Muiden osa-alueiden prosentuaaliset osuudet jäävät alle viiden, jolloin niiden merkitys taloudelliselta kannalta ei ole yhtä suuri kuin maa- ja alueyhteistyöllä sekä humanitaarisen avulla ja kansalaisjärjestöjen tuella. Suomi toteutti kehitysyhteistyötä varsinaisina maksatuksina vuonna 2008 yli 600 miljoonaa euroa, ja vuoden 2009 aikana Suomen kehitysyhteistyövaroilta on budjetoitu 915,6 miljoonaa euroa, josta varsinaiseen kehitysyhteistyöhön menee 731 miljoonaa euroa (Kehitysyhteistyön määrärahat...2009).

Saavutettuaan tämän Suomi ylittää lupaamaansa välitavoitteeseen eli 0,51 prosenttiin bruttokansantuotteesta.



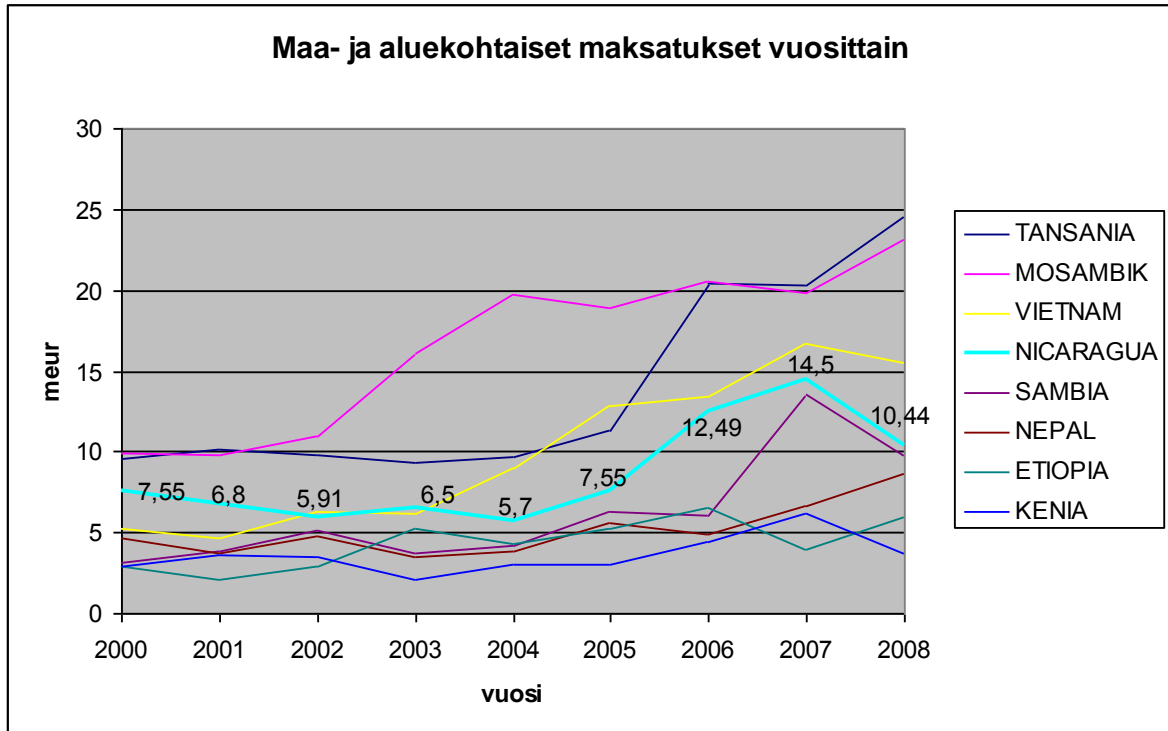
**Kuva 1.** Suomen kehitysyhteistyön muodot (Kehitysyhteistyön muodot 2009)

## 2.2. Nicaragua Suomen kehitysyhteistyömaakumppanina

Suomella on 8 pitkäaikaista yhteistyömaata, joita ovat Etiopia, Kenia, Mosambik, Sambia, Tansania, Nepal, Vietnam ja Nicaragua. Näihin maihin Suomi on keskittänyt kehitysyhteistyötään ja -apuaan useiden vuosien ajan. Pääsääntöisesti näille kahdeksalle maalle Suomi välittää suoraa budjettitukea. Viime vuonna Suomen maakohtaiset maksatukset Nicaragualle olivat 10,44 miljoonaa euroa (Kuva 2), joka on laskenut edellisestä vuodesta jopa 28 prosenttia. Kuvaajan mukaan Suomi on keskittämässä tukeaan Afrikan köyhimpiin maihin ja ottamassa pois sitä muilta mailta, muun muassa Nicaragualta.

Suomi keskittyy Nicaraguan tapauksessa kolmeen pääteemaan: terveydenhuoltoon, maaseudun kehittämiseen ja paikallishallinnon vahvistamiseen. Näistä maaseudun tukeminen on yhteistyön tärkein osa-alue. Myös kansalaisjärjestöt ovat merkittävässä roolissa

yhteistyössä. Tässä opinnäytteenä keskitytään erityisesti paikallishallinnon osa-alueeseen ja tarkkaillaan Suomen kehitysyhteistyötä tällä saralla Nicaraguassa.



**Kuva 2.** Maa- ja aluekohtaiset kehitysyhteistyön maksatukset vuodesta 2000 lähtien. Kuvassa turkoosilla Nicaraguan saama kehitysyhteistyön määrä miljoonina euroina. (Kehitysyhteistyön maksatukset 2009 -taulukon pohjalta)

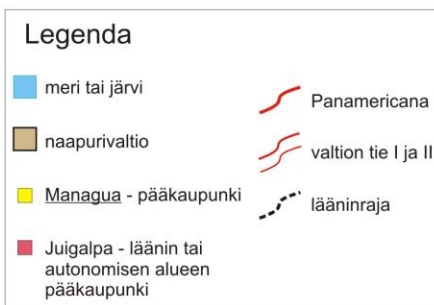
### 2.3. Suomen toteuttamat hyvän hallinnon projektit Nicaraguassa

Kehitysyhteistyörahoituskohdeluettelon mukaan (Viitanen 2008) Suomi on maksanut Nicaragualle suoraa budjettitukea kaksi miljoonaa euroa vuonna 2008. Nicaraguan valtionbudjetista noin 40–60 prosenttia koostuu kehitysyhteistyövaroista (Lehto 2009). Suoraa budjettitukea on nykyisessä muodossaan annettu vuodesta 2004 lähtien. Suoralla budjettituella halutaan edistää ensisijaisesti köyhyyden vähentämistä, hyvän hallinnon periaatteet ovat budjettituen osatavoitteena. Budjettituella on tyypillistä se että se maksetaan suoraan kohdemaan valtiovarainministeriölle, ja tuen vastaanottava valtio itse pitää huolen sen uudelleenohjauksesta yhteistyökumppanimaan tavoitteita ja heidän välilleen tehtyä sopimusta noudattaen. Tällöin vastaanottavalla maalla on vastuu varojen oikeasta käyttämisestä. Tämän tarkoituksena on osallistaa ja voimistaa kohdemaan hallintojärjestelmää.

Lehdon mukaan (2009) Suomi aloitti ensimmäisen hyvän hallinnon projektin FADES -projektin yhdeksänkymmentäluvulla. Se pohjautui kehitysyhteistyösihteerin Inger Hirvelän alulle panemaan projektiin. Vuonna 1988 Nicaraguassa tehtiin kuntatason aktivoimisen lisäksi lääninjako Suomen, muiden pohjoismaiden, Saksan ja Alankomaiden yhteistyönä. Suomi sai lääninjaossa työalueekseen Nicaraguan keskiosan, eli käytännössä nykyisen Chontalesin ja Boacon läänit (Kuva 3). Suomi alkoi kehittää maataloutta näillä alueilla voimakkaasti, koska ilmasto ja kasvillisuus olivat siihen suotuisia. Projektin turvin lääneissä luotiin osallistavat kunnalliset kehityssuunnitelmat, joita vahvasti käynnissä oleva desentralisaatioprosessi. Tähän kuului muun muassa maarekisteri, joka antoi kansalaisille lunastaa maanomistuksen oikeuttavat lailliset asiakirjat. Ennen FADES -projektia kunnissa ei ollut mekanismeja kunnallisveron keräämiseen, koska kuntatasoakaan ei ollut. Veronkerääminen toteutettiin kiinteistöveron kautta, johon maarekisteri antoi hyvän pohjan. Suomen rahoittamaan kehittämissuunnitelmaan kuului myös teknikkojen koulutusta, voimauttamista ja työn tehostamista. Projektin aikana "rautavero" eli karjan polttomerkintöjen määrään perustuva kerättävä vero nousi tärkeimmäksi tulonlähteeksi kuntatasolla. FADES loppui 90-luvun lopulla, ja sen korvasi myöhemmin muut vastaavalla alalla toimivat projektit. (Lehto 2009).

Lehdon mukaan (2009) 2000-luvulla FADES:ia seurasi muutama muu hyvän hallinnon projekti, joista yksi tärkeimmistä oli FOMEVIDAS. Tämä projekti alkoi vuonna 2004, ja sen tarkoituksena oli auttaa kuntaa ja kuntalaisia kunnan toimien ja palveluiden suunnittelussa. Tavoitteeksi nousi erityisesti kansalaisen osallistumisen edistäminen. Projekti toimi Boacon ja Chontalesin lääneissä, lähes samoilla alueilla kuin FADES. Tässä projektissa kuitenkin toiminnan keinot olivat erilaisia kuin FADES -projektissa, sillä FADES oli sektoriohjelma ja sen päätarkoituksena oli maaseudun kehittäminen. FOMEVIDAS:in pääasiallisena tarkoituksena oli vähentää köyhyyttä kehittämällä maaseutua, ja sen merkittäviä osatavoitteita olivat ympäristöapu, tasa-arvon edistäminen ja osallistava kehitys. Projektilla oli kaksi edeltävää vaihetta, ja ne keskittyivät köyhyyden vähentämiseen maaseutua kehittämällä, lähinnä maito- ja metsätaloushankkeiden avulla. Kohdeväestöä olivat erityisesti maaseudun ja syrjäisten alueiden naiset. Projektin tavoitteena oli myös lisätä veden ja asuntojen saatavuutta, lisätä terveydenhuoltoa sekä monipuolistaa maattomien tulonmuodostusta. (Kehitysyhteistyön rahoituskohteet 2008). FADES toimii edelleen, ja se päättyy vuoden 2009 lopussa. Lehdon (2009) mukaan projekti on ollut kuitenkin tuloksellisuudeltaan heikko. Tämä johtunee siitä, että kuntien tavoitteet ovat olleet erilaiset kuin FOMEVIDAS:lla, koska projekti on keskushallinnon alainen eikä siten kohtaa välttämättä kuntien ja niiden asukkaiden todellista

tarvetta. Projekti on ollut Lehdon mukaan kuntalaisen mielestä vaikeasti lähestyttävä ja käytännössä epäselvä.



Lähdetiedot:  
 Kunnan - ja lääninrajat:  
*Departamento Chontales: Villa Sandino (1995b) Asociación de los Municipios de Nicaragua AMUNIC ja Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal INIFOM, Imprentatur, Managua, Nicaragua*  
*Desarrollo de capacidades: fortaleciendo a la contraparte, promoviendo potenciales (2007), Informe de los resultados e impacto, CREA Comunicaciones, GTZ Nicaragua, Managua, Nicaragua*  
*Evaluation of bilateral development co-operation between Nicaragua and Finland (2002), Evaluation report 2002.4, Ulkoasiainministeriö*  
 Tiestö:  
 Nicaragua, GoogleMaps 27.11.2009

**Kuva 3.** Nicaraguan läänintason kartta

Kolmas suomalaisrahoitteinen projekti, joka toimi hyvän hallinnon edistämiseksi ja keskittyi julkishallinnon toimialalle, oli Progestión (esp. *pro* - eteen, edessä, edestä, puolesta, sijasta, *gestión* - toiminta, menettely; toimi, toimenpide; asioiden hoito, järjestely). Tämän pääasiallisena tavoitteena oli osallistava kehitys ja hyvä hallinto. Merkittäviä osatavoitteita olivat köyhyyden vähentäminen ja tasa-arvon edistäminen, niin kuin FADES:ssa ja FOMEVIDAS:ssa (Kehitysyhteistyön rahoituskohteet 2008). Toiminta-alueina projektissa ovat samat läänit Boaco ja Chontales, mutta myös jotkut RAAS:in kunnat. Sen toteuttajana kohdemaassa toimi INIFOM eli *Nicaraguan kuntahallinnon kehittämisen instituutti*, Suomen puolelta INIFOM:ia konsultoi Ramboll Finnconsult Oy. Varoja Progestióniin varattiin 7,5 miljoonaa euroa vuosille 2004–2008. Progestión jatkoi FADES:in aloittamaa projektia, mutta sen tärkein tavoite oli vahvistaa hyvän hallinnon periaatetta maatalouden kehittämisen asemesta. Ohjelman tarkoituksena oli vahvistaa kuntalaisen osallistumismahdollisuuksia kunnallisessa päätöksenteossa. Tavoitteena oli myös parantaa kuntien palvelutasoa vahvistamalla paikallistaloutta ja edesauttaa yrittäjähenkistä ilmapiiriä. Projektin tarkoituksena oli vahvistaa myös INIFOM:ia instituutiona, koska sen asema ennen projektia oli huono. Käytännössä tämä tarkoitti kunnan palveluiden tehostamista muun muassa laatimalla kuntaliitoksia tai perustamalla kierrätyskeskuksia ja jälleenmyymällä jätteitä. Projekti otti käyttöön Suomen kuntaliitosta toimintamallin, hyvät käytännöt eli *best practices*, jonka mukaan jokainen kunta rekisteröi toimintonsa, ja niistä opittu tieto onnistumisineen ja epäonnistumisineen on helppo jakaa toisille toimijoille tai kunnille. Projektin kautta yritettiin tehdä kansalaisille tutuksi käsitettä *auditoria social*, joka tarkoittaa kunnallisen päätöksenteon kiertoa, ja jonka kautta kunnan budjetti ja investoinnit tulevat tutuksi myös kansalaisille, ja heillä on mahdollisuus kommentoida niitä. Tällainen osallistava budjetointi kestää puoli vuotta, ja budjetista päättää lopulta *cabildo* eli kaupunginvaltuusto, joka koostuu kuntien piirien ja kylien edustajista. (Lehto 2009) Kunnallinen päätöksen kierto on pakollinen kuntalain mukaan (Ortega 2009). Sen mukaan myös budjetista täytyy tehdä vähintään yksi neuvonantosarja kansalaisille. Tämä on kunnantalon ja -johtajan kaikkein tärkein tehtävä. Progestión oli mukana myös kunnallisen kehityksen komiteoiden eli CDM:ien institutionalisoinnissa. Nämä koostuvat temaattisista ryhmistä, esimerkiksi sosiaali- ja koulutusasioihin tai infrastruktuuriin keskittyivistä ryhmistä, joiden kautta asiantuntijuus voidaan taata. (Lehto 2009). Näistä komiteoista kerron tarkemmin osallistumisen mallista kertovassa kappaleessa.

Projekti Progestión loppui vuoden 2008 lopussa ja siitä on laadittu systematisointi, joka tarkoittaa että projektin funktionaaliset tiedot on kerätty, mutta niitä ei ole analysoitu. Evaluaatiota ei keväällä Lehdon (2009) mukaan tehty, vaan todellisten tulosten mittaamiseksi vasta noin vuoden kuluttua projektin loppumisesta. Heti projektin loputtua tehdyt evaluaatiot valehtelevat usein liian hyvillä tuloksilla. Lisäksi näissä tarkasteluissa jää usein huomaamatta onko tulokset kestäviä. Koska projektista ei ole vielä tehty tarkempaa tarkastelua, tässä opinnäytetyössä vertailtavaksi otetaan kaksi Progestiónin toimintaan osallistunutta kuntaa, Santo Tomás ja Villa Sandino. Tarkoituksena on tarkastella vielä raportoimattoman projektin onnistumista näissä kahdessa kunnassa ja verrata mikä merkitys marraskuisella kunnallisvaalitulosella on näihin kuntiin, kun toisessa kunnassa kuntavaalitulos väärennettiin ja toisessa se pysyi oikeellisenä. (Lehto 2009)

Neljäs projekti, joka on hyvä mainita Nicaraguan hyvän hallinnon projektien listauksessa, on ICT-desentralisaatio, joka toimii samoilla kohdealueilla kuin edellä mainitut projektit. Sille kohdistetut yhteistyövarat ovat lähes 5 miljoonaa euroa, ja sen toiminta-aika asettuu vuosien 2006–2010 välille. Ramboll Finconsult Oy on hankkeen konsultoiva yritys, joka mahdollistaa projektin toteuttamisen valtionvarainministeriössä (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP). Pää tavoitteet ovat samat kuin Progestiónissa, mutta lisäksi se tavoittelee demokratiakehittymistä. Projektin ensisijainen toimintamekanismi on paikallisdemokratian, hyvän hallinnon ja läpinäkyvyyden vahvistaminen teknologisia keinoja kehittämällä ja käyttämällä niitä tiedotukseen, viestintään ja tiedontallennukseen. Tällä hetkellä se näkyy käytännössä muun muassa maarekisterin automatisoimisena ja Progestiónissa opittujen hyvien käytäntöjen rekisteröimisenä (Lehto 2009). Tämä projekti on Progestiónin tavoin pyrkinyt hyvän hallinnon kehittämiseen mutta hyödyntämällä eri mekanismeja.

### **3. Nicaraguan Chontalesin läänin aluekuvaus**

Molemmat tutkimuksessa mukaan otetut kunnat, Santo Tomás ja Villa Sandino, sijaitsevat Chontalesin läänissä Nicaraguajärven itäpuolella (Kuva 3). Maantieteellisesti ne sijaitsevat alueella, joka on ylänköä verrattuna Karibian rannikkoon, Managua- ja Nicaraguajärven sekä Fonsecaanlahden väliin jäävään alueeseen. Korkeus vaihtelee molemmissa kunnissa 350 metristä 500 metriin, ja siten vuoden keskilämpötila on 24 °C, kun kuumimmillaan se on

alavilla järvien seuduilla, joissa vuotuinen keskilämpötila kipuaa 28 asteeseen, ja viilein pohjoisen vuoristoisilla ylängöillä, jossa keskilämpötila on vain 20 °C. Chontalesin lääni jaetaan maantieteellisesti kolmeen eri ilmastovyöhykkeeseen: trooppisen kuivaan, subtrooppiseen kuivaan ja kosteantrooppiseen ilmastovyöhykkeeseen. (Incer 2002) Näistä trooppinen, kuiva ilmasto on lähellä Nicaraguajärveä ja kosteantrooppinen peittää noin puolet läänistä sijoittuen läänin itäpuolelle, jossa maa on mäkisempää. Subtrooppinen ilmastovyöhyke kulkee näiden kahden ilmastovyöhykkeen välissä peittäen ainoastaan pienen osan pohjoisessa lääninosassa alkavaa vuorijonoa. Molemmat tutkimuskunnat kuuluvat kosteantrooppiseen alueeseen. Näillä alueilla vuotuinen sademäärä on 2000–4000 millimetriä vuodessa, mikä tarkoittaa että ilmankosteus on jatkuvasti korkea ja paikkakunnilla sataa säännöllisesti noin 8–9 kuukautta vuodesta. Kuiva aika vuodesta sijoittuu näillä alueilla marras- ja toukokuun väliin (Municipios Chontales: Santo Tomás 2007).

Nicaragua on jaettu hallinnollisesti viiteentoista eri lääniin (*departamentos*) ja kahteen autonomiseen alueeseen. Niin autonomiset alueet kuin läänit on jaettu pienempiin kuntatason osiin. Nicaraguan autonomiset alueet poikkeavat tavanomaisesta läänistä, sillä niille on perustuslaissa myönnetty oikeus, jonka mukaan niillä on omat organisaatiot, jotka järjestäytyvät kulttuurillisten ja historiallisten arvojen perinteiden mukaan. Autonomisilla alueilla on oma hallinto kansanedustajineen ja virkamiehineen, mikä käytännössä ilmenee siten, että autonomiset alueet toimivat ikään kuin itsenäisinä yksikköinä.

Chontales sijaitsee eteläisen autonomisen alueen (Región Autónoma Atlántico Sur, RAAS) läntisellä puolella. Chontalesin pääkaupunki on Juigalpa, ja läänissä on Santo Tomásin ja Villa Sandinon lisäksi kahdeksan muuta kuntaa (Kuva 4).



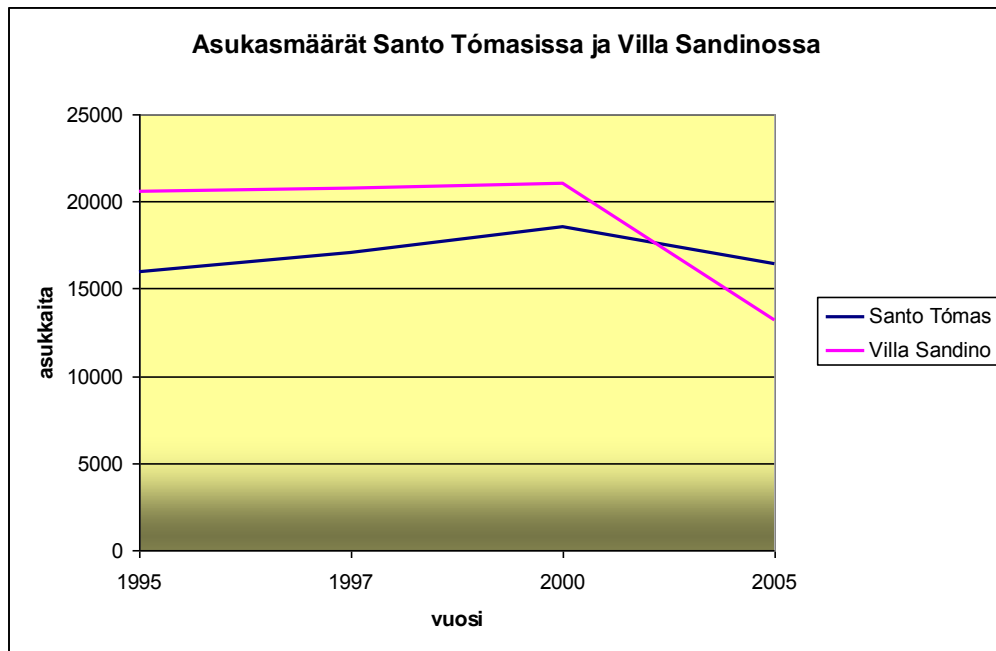


**Kuva 4.** Contalesin lääni ja sen kunnat

### 3.1. Santo Tomás

Santo Tomás sijaitsee Chontalesin läänissä (Kuva 4.), San Pedro de Lóvagon ja Santo Domingon kuntien eteläpuolella sekä Villa Sandinon ja Acoyapan pohjoispuolella (Municipios Chontales: Santo Tomás 2007). Santo Tomás on 178 kilometrin päässä pääkaupungista Managuasta ja noin 40 kilometrin päästä läänin pääkaupungista Juigalpasta. Sen maantieteellinen pinta-ala kattaa 546,6 neliökilometriä, siten se on keskikokoista suurempi nicaragualainen kunta. Santo Tomásilla on yksi keskus, jonne tärkeimmät palvelut ovat keskittyneet. Taajama-asukkaita kunnassa on 63,6 prosenttia. Santo Tomásin asukasmäärä on ollut kasvava vuodesta 1995 lähtien (Kuva 5) sillä INIFOM:in (Departamento Chontales: Santo Tomás 1995, Municipios Chontales: Santo Tomás 2007) mukaan asukkaita Santo Tomásissa oli yhdeksänkymmentäluvun puolivälissä hieman alle

16 000, jolloin asukastiheys oli 34 asukasta neliökilometrillä. Vuonna 1997 asukasmäärä kasvoi 17 035 asukkaaseen, kun kolme vuotta myöhemmin vuonna 2000 kunnassa oli jopa yli 18 500 asukasta. Vuoden 2005 tilastossa asukasmäärä supistui muutamalla tuhannella 16 400 asukkaaseen. Asukastiheys vuonna 2000 oli 38,8 asukasta neliökilometrillä. Poismuutto kohdistuu pääosin Costa Ricaan useimmiten työn perässä.



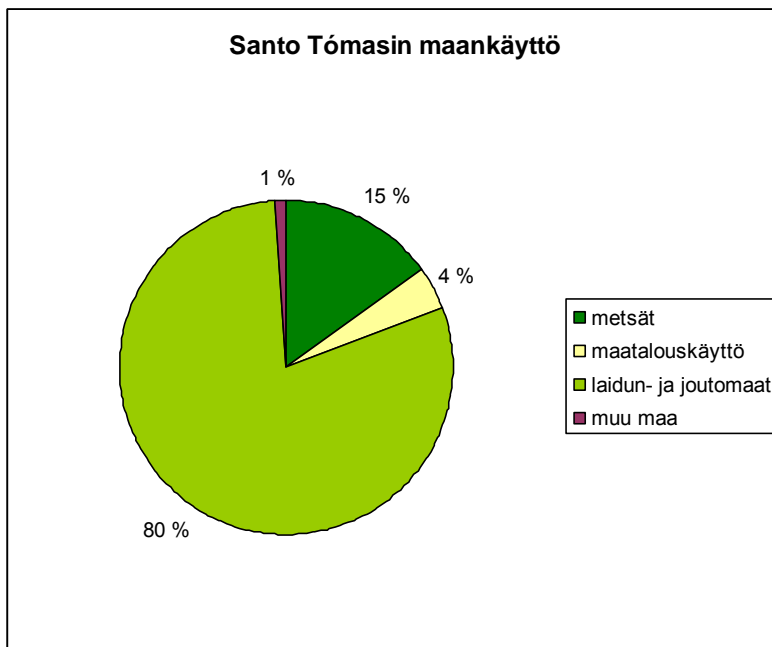
**Kuva 5.** Asukasmäärän kehitys Santo Tomásissa ja Villa Sandinossa INIFOM:in vuosina 1995 ja 2007 julkaistujen raporttien mukaan

Asukasmäärällään – uusimman virallisen laskennan mukaan – Santo Tomás sijoittuu Nicaraguan kuntien asukasmäärää mittaavassa listauksessa puoliväliin, 84. sijalle, kun kuntia on 153. Santo Tomásissa on kansallisen kehityksen instituutin (Censo de Población...2006) väestönlaskennan mukaan noin 3800 asuntoa, joista 3300 on asumiskäytössä. Suhteutettuna väkilukuun saadaan keskimääräinen yhden asunnon asukasluku, joka oli vuoden 2000 tilastosta supistunut (5,88 asukasta / asunto) viidessä vuodessa 5,0 asukkaaseen per asunto. Luku on edelleen suuri vaikkakin pienenevä. Se kertoo siitä että kunnan rakennuskanta on harva ja ihmiset asuvat usein pitkään perhekunnissa. Lapset asuvat vanhempiensa kanssa kunnes avioituvat, ja ikääntyvät vanhemmat asuvat jo aikuistuneiden lastensa kanssa. Nicaraguassa pienissä perheyksiköissä (yksin tai kaksin) asuminen on harvinaista muualla kuin pääkaupunkiseudulla.

Santo Tómasin lukutaidottomien määrä kunnanjohtajan mukaan on vain 8-9 prosentin luokkaa (Ruíz Matamoros 2009), mutta valtion opetusministeriö (*Ministerio de Educación,*

*Cultura y Deportes, MECD*) (Cenco Escolar 2007 2008) väittää toista sanoen, että lukutaidottomia oli vuonna 2007 jopa 16,5 %. Jälkimmäinen lukema, vaikka se on vanhempaa tietoa, vaikuttaa realistisemmalta kuin kunnanjohtajan antama, siitähän huolimatta että paikkakunnalla toteutettu kuubalaislähtöinen lukutaidonedistämiskampanja "Yo sí puedo" on kasvattanut lukutaitoisten määrää. Hallinnollisesti Santo Tómasin kunta on jakautunut yhteentoista kaupunginosaan sekä kolmeentoista maaseutumaiseen piiriin.

Santo Tómasin elinkeinorakenne on karja- ja maatalousvaltainen (kuva 6.). Kunnassa on noin 30 000 nautaa, joista pääosaa kasvatetaan maitokarjana. INIFOM:in (Municipios Chontales: Santo Tomás 2007) mukaan myös maanviljelyksellä on kunnantaloudellisesti suuri rooli.



**Kuva 6.** Santo Tómasin maankäyttö paljastaa kunnan elinkeinorakenteen: suurin osa asukkaista työskentelee karjatalouden parissa (Municipios Chontales: Santo Tomás 2007).

Tärkeimpiä tuotteita kunnanjohtajan mukaan ovat maissi, mustapapu, jukka ja maniokki sekä guineobanaani. Pääosa maanviljelyksen tuotteista ohjautuu omaan kulutukseen. Vientiin menee maitotuotteita ja lihaa. Santo Tómasin, niin kuin usean muun Chontalesin kunnan maanviljelys perustuu kaskeamiseen. Siksi alueella on paljon kerran poltettuja alueita, jotka nykyään ovat joutomaata tai niittyjä, joilla karjaa laidunnetaan (Kuva 6).

Viimeisinä vuosikymmeninä metsäpinta-ala on vähentynyt radikaalisti avopolttojen seurauksena (Lehto 2009). Mikäli santotomasilainen ei työskentele primäärituotannon alalla, on hän todennäköisesti palvelualalla. Santo Tomás ei juuri ole keskittynyt jalostukseen; sitä paikkakunnalta ei löydy muutoin kuin pienimuotoisten yritysten toimintana. Kaivostoimintaa Santo Tómasissa on jonkin verran.

### **3.2. Villa Sandino**

Villa Sandino on Santo Tómasin etelään rajoittuva naapuri. Villa Sandinoa etelässä rajoittaa El Coralin ja lännessä Acoyapan kunnat. Idässä sijaitsee RAAS (Kuva 4). Villa Sandinon pinta-ala on 676,5 neliökilometriä, ja sen hallinnollinen keskus sijaitsee 194 kilometrin päässä Managuasta. Santo Tómasin tavoin se sijaitsee yhden Nicaraguan päätien varrella, joka johtaa Managuasta Juigalpan kautta eteläisen autonomisen alueen pääkaupunkiin Bluefieldsiin ja on siis tärkeä radanvarsiseisahduspaikka tiellä kulkijoille (Municipios Chontales: Villa Sandino 2007). Tie päällystettiin ja asvaltiti uusittiin muutama vuosi sitten, ja matkustusmäärä on lisääntynyt. Villa Sandino rakentuu nykyään kolmesta eri kylästä (Sevilla Jiménez 2009). Näitä ovat hallinnollinen keskus Villa Sandino, mutta myös saman tien varrelle sijoittuvat kylät Muhan ja La Gateada. Aiemmin kuntaan kuului myös El Coral, joka nykyään on itsenäinen kunta Villa Sandinon kaakkoispuolella. El Coral sijaitsee päätiestä poikkeavan tien varrella. Villa Sandino perustettiin vain kolmen talon keskittymän ympärille, ja sen varsinainen kasvu kyläksi on tapahtunut vasta vuoden 1942 jälkeen. Tällä hetkellä villasandinolaisista 67 prosenttia asuu taajamassa. Vuonna 1971 asukkaita oli vain hieman päälle 10 000, mutta jo vuoden 1995 tilastoissa heitä oli yli kaksinkertainen määrä (Kuva 5). Niin Santo Tómasissa kuin Villa Sandinossa väestönkehitys on nykyään negatiivista. Vetovoimatekijöinä ovat suurten keskusten työpaikat ja näihin lähtevät etenkin nuoret. Työntekijöinä ovat köyhyys, toimeentulon ja palveluiden puute.

Väestönkasvua on verottanut myös syntyvyyden väheneminen. Tänä hedelmällisyysluku ei ole yhtä suuri kuin ennen, vaikka maaseutumaisella alueella, millaisia Villa Sandino tai Santo Tómas molemmat ovat, teiniraskaudet ja nuoret äidit ovat edelleen tavallinen näky. Nuorien äitien määrää lisää etenkin vuonna 2006 voimaanastunut aborttilaki, joka kieltää kaikenlaisen abortin, myös terapeuttisen abortin tekemisen. Tämä tarkoittaa että aborttia ei saa tehdä edes silloin kun äiti on esimerkiksi terveydellisistä syistä ja raskautensa vuoksi hengenvaarassa, raskaus on kohdun ulkopuolinen raskaus tai raskaus on tulos raiskauksesta (Suomi ilmaisi huolensa... 2007). Lain voimaanastumisen seurauksena nuorten äitien määrän luullaan kääntyneen jälleen nousuun.

Villa Sandinossa on asuntoja noin 2800, joista asumiskäytössä noin 2600. Suhteutettuna väestöluukuun asunnossa asuu keskimäärin 5,1 asukasta (Censo de Población...2006).

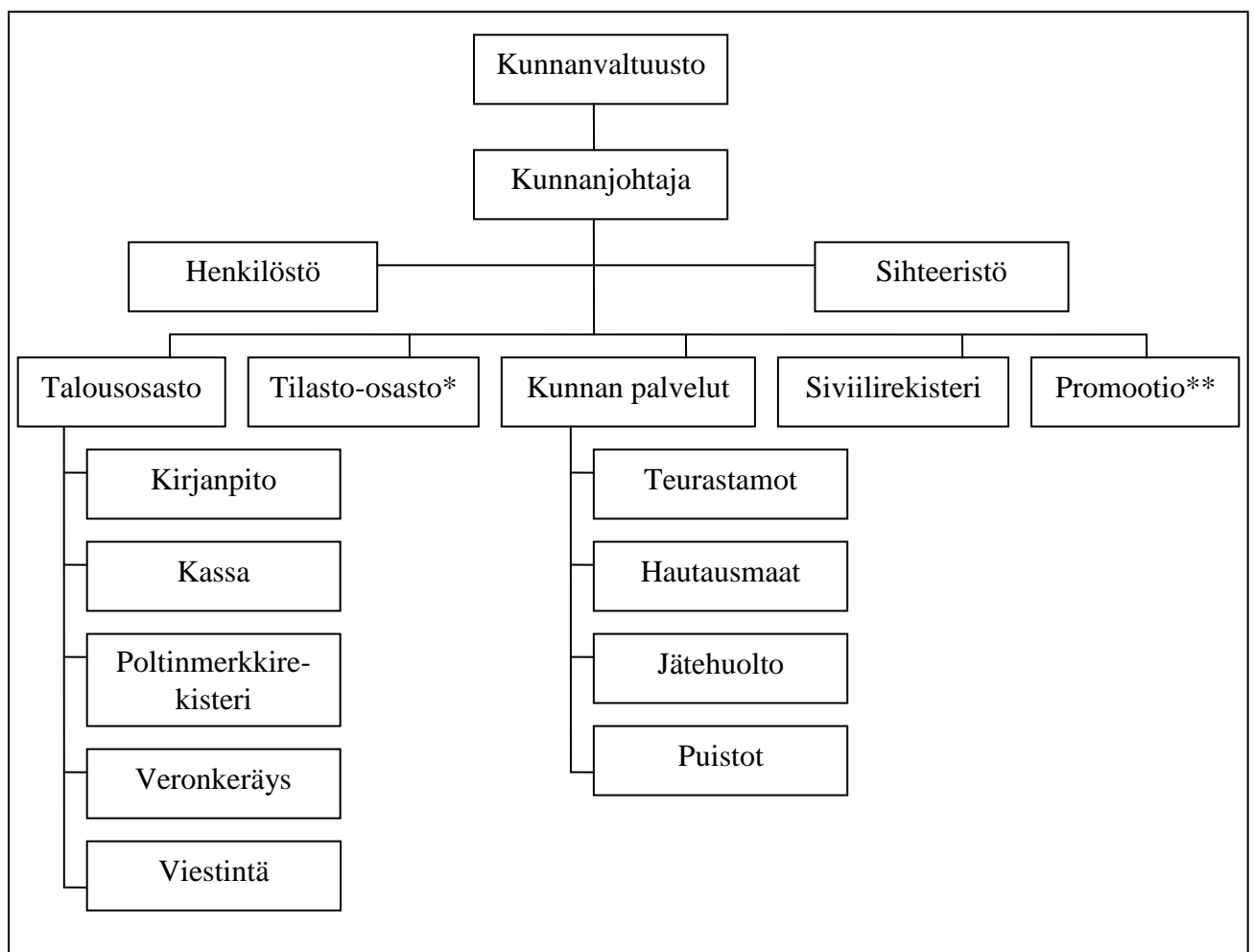
Asukastiheys oli vuonna 2000 suurempi kuin vuoden 2005 laskennassa eli 6,04 asukasta per asunto. Tämä johtuu poismuutosta ja näkyikin väestön vähentymisenä. Kunnanjohtajan Sevilla Jiménezin (2009) mukaan lukutaidottomia kunnassa on vain 3 prosenttia yli viisitoistavuotiaista vaikka hän itsekin uskoo tilastojen valehtelevan, että lukutaidottomien osuus on todellisuudessa huomattavasti suurempi. MINED:in (Censo Escolar 2007 2008) tekemän laskelman mukaan todellinen lukutaidottomien määrä on 26,8 prosenttia, joka vaikuttaa todellisuutta vastaavalta lukemalta. Se on kuitenkin kymmenen prosenttia enemmän kuin Santo Tomásissa, vaikka muutoin kunnat ovat jokseenkin samanlaisia. Syynä tähän saattaa olla tilastojen epäluotettavuuden lisäksi Villa Sandinon hajalleen, kolmeksi kyläksi levinnyt asutus, joka ei takaa kattavaa peruskouluverkkoa.

Villa Sandinosta ei ollut tarjolla samanlaista tulkintaa maankäytöstä kuin Santo Tomásista. INIFOM:in (Municipios Chontales: Villa Sandino 2007) tekemän tutkimuksen mukaan maankäyttö on kuitenkin hyvin samanlaista molemmissa kunnissa. Villa Sandinon elinkeino perustuu ensisijaisesti karjatalouteen. Etenkin maitokarjan, ja sitä kautta maitotuotteiden tuotanto ja vienti, on Villa Sandinon päätulonlähde. Lihakarjaa oman kulutuksen jälkeen jää kansallisille markkinoille 20 prosenttia kokonaistuotannosta. Toissijainen mutta tärkeä elinkeino on maanviljelys. Villa Sandinossa tuotetaan pääosin maissia, riisiä, mustapapua, kahvia ja musáceo-öljykasvia. Myös Villa Sandinossa alkutuotantopainotteisen talouden vuoksi harjoitetaan aktiivisesti kaskitaloutta. Suuri osa maisemasta on niittyä tai joutomaata, kerran poltettua ja viljeltyä maata. Onkin hälyttävää huomata, että laeilla tai määräyksillä rajoittamaton kaskitalous aiheuttaa koko Chontalesin läänissä suuren ympäristöongelman, joka aiheuttaa metsien ja vesivarojen nopeaa hupenemista. Jalostusta Villa Sandinossa on vähän. Ne, joiden elinkeino ei ole alkutuotannon alalta, ovat todennäköisimmin palvelualalla.

Santo Tomásin ja Villa Sandinon väestö- ja ikärakenne ovat hyvin lähellä toisiaan. Ne muistuttavat toisiaan myös elinkeinorakenteeltaan ja maankäytöltään. Ne eivät eroa kovasti kaupunkimaisen asutuksen tai lukutaitoisten määrissäkään. Tämä vahvistaa tutkimuksen tarkoitusta, sillä luonnonmaantieteellisten, taloudellisten ja demografisten ominaisuuksien asemesta näiden kahden kunnan suurin ero nähdään poliittisella kentällä. Marraskuun 2008 kunnallisvaaleissa Villa Sandinon kunnallisvaaleissa valittiin kunnanjohtaja, joka on kansalaisten äänestämä edustaja ja siten legitiimi. Santo Tomásin vaaleissa voitto saavutettiin varastamalla vaalit ja kunnanjohtaja valittiin johtajaksi vaikka hänen puolueensa FSLN todellisuudessa hävisi vaalit.

### 3.3. Kunnallinen hallintojärjestelmä

Kunnan hallinnollista rakennetta kannattaa ylimpänä kunnanvaltuusto, jolla on suurin päätäntävalta kunnassa ja jonka alle asettuvat niin kunnanhallitus kuin kunnanjohtaja (Kuva 7). Kunnallisvaltuuston tavoitteena on luoda perustavanlaatuiset tavoitteet julkisille kunnallisille toimintatavoille, jotka kattavat poliittisen, taloudellisen ja sosiaalisen toimikentän. Kunnanvaltuusto nimeää kunnanhallituksen ja nimittää kunnanjohtajan. Kunnanvaltuusto kokoontuu kerran kuussa kunnanjohtajan ja hallituksen kanssa ja joka toinen kuukausi kunnallisen kehityskomitean kanssa. (Municipios Chontales: Santo Tomás 2007, Municipios Chontales: Villa Sandino 2007).



**Kuva 7.** Kunnan organisaatiokaavio vuoden 1995 Santo Tómasin ja vuoden 2007 Villa Sandinon kuntaraporttien mukaan (Departamento Chontales: Santo Tomás 1995, Municipios Chontales: Villa Sandino 2007)

\* Vain Santo Tómasin kuntakaaviossa

\*\* Vain Villa Sandinon kuntakaaviossa

Kunnanjohtaja on korkein vallan johtaja, jonka kunnanvaltuusto nimittää. Kunnanjohtajan tehtävä on koordinoida valtiollisia instituutioita, kansalaisjärjestöjä ja yhteisöjä, jotka toteuttavat yhdessä sovittuja kunnallisia tavoitteita. Näiden kahden tason välisen liitoksen tarkoituksena on edesauttaa kunnallista hyvinvointia ja kehitystä. Kunnanjohtaja valitaan nelivuotiskaudeksi, ja samoissa vaaleissa valitaan varakunnanjohtaja. Kunnanjohtajan tarkoituksena on huolehtia kunnan vuosittaisen budjetin täytäntöönpanosta sen mukaan miten kunnanhallitus on siitä päättänyt ja kunnanvaltuusto on sen hyväksynyt. (Municipios Chontales: Santo Tomás 2007, Municipios Chontales: Villa Sandino 2007)

Muut kunnan toimielimet ovat kunnanjohtajan alaisuudessa toimiva sihteeristö, joka kirjaa ylös kaikki kunnantalon tapahtumat kuten kokoukset ja päätökset. Kunnantalon kuuluu myös perustoimintoja ylläpitävä henkilöstö. Näitä ihmisiä ovat esimerkiksi autonkuljettajat ja siivoojat. Kunnanjohtajan hallitukseen kuuluu neljä osastoa (Kuva 7). Näistä osastoista kolme on samannimisiä molemmissa kunnissa. Näitä ovat talousosasto, kunnan palvelut ja siviilirekisteri. Talousosasto jakautuu useisiin yksiköihin. Nämä yksiköt pitävät huolta budjetin kirjanpidosta, kassasta, veronkeräyksestä sekä talouteen liittyvästä viestinnästä. Poltinmerkkirekisteri on karjankasvatuksen veronkeräämiskeino, jonka mukaan veroja kerätään nautoihin poltettavien omistusmerkkien mukaan. Vero perustuu polttomerkkien lukumäärään minkä vuoksi sitä kutsutaan sen vuoksi rautarekisteriksi (Lehto 2009). Kunnan palvelut kattavat neljä osa-aluetta, jotka ovat puistot, jätehuolto, hautausmaat ja teurastamot. Elinkeinojen pohjautuminen karjankasvatukseen on edellyttänyt kunnan valveutumista teurastamoiden perustamiselle. Teurastamoja Santo Tomásissa on yksi ja Villa Sandinossa kolme. Siviilirekisteri pitää yllä tilastoa kunnan asukkaista. Santo Tomásissa kunnantalon alaisuuteen kuuluu lisäksi tilasto-osasto, joka luo ja ylläpitää tiedostoja kunnan asioista ja tiedottaa niistä eteenpäin. Villa Sandinon kunnan yksiköihin kuuluu kansalaisten promootio-osasto, jonka tarkoituksena on tuoda kunnantalon työ paremmin esille kansalaisille ja selvittää heille mitkä ovat kansalaisten osallistumismahdollisuudet oman asuinpaikkansa toimintaan.

Mielenkiintoista on, että kuntien alaisiksi tahoiksi ei kerrottu kuuluvan koulutuksen järjestäminen. Myöskään terveydenhuolto ei kuulunut kunnan järjestämäksi palveluksi. Näistä ei kuntaraporteissa ja organisaatiokaavioissa (Kuva 7) ollut mainintaa. Tästä huomaamme että kunnan tuottaman virallisen tiedotteen mukaan organisaatiokaavio ei ole täydellinen. Terveydenhuollon ja koulutuksen lisäksi kaavioon ei ole paikoitettu kunnallista kehityskomiteaakaan.

## 4. Nicaraguan kansalaisen osallistumisen malli

### 4.1. Osallistumisen käsitteen tyhjiö nicaragualaisessa politiikassa

Nicaraguan poliittisessa kentässä kansalaisten päätöksentekoon osallistuminen on aina ollut heikkoa. Somozan suvun diktatuurin ajan perintö näkyy vieläkin kansalaisten arvoista ja asenteesta. Se heijastuu erityisesti kansalaisen luottamukseen päätöksentekoeleimiin, vaikka suvun ylivalta päättyi jo vuonna 1979. Erityisesti kansalaisten luottamusta verotti vuonna 1972 Managuaa koetelleen maanjäristyksen jälkipuinti, josta suuri osa hätäapuun ja jälleenrakennukseen osoitetuista varoista joutui valtaapitävien, eli *Anastasio Somoza Debaylen*, joka oli ensimmäisen Somozan johtajan *Anastasio Somoza Garcían* poika, omiin menoihin (Valtonen 2001). Hän oli kansallisen hätäavun komitean johtaja ja siten vastuussa avustukseksi tarkoitettujen varojen jakamisesta kansalaisille – mitä ei koskaan tapahtunut. Kahdeksankymmentäluvun vasemmistolaiset vallankumoukselliset sandinistit syöksivät Somozat kuitenkin vallasta pyrkien suuntaamaan politiikan sosialistisempaan suuntaan. Sandinistipuolue alun perin perustettiin Kuuban vallankumouksen 1959 jälkimainingeissa, ja se sai varsinaisen muotonsa vasta vuonna 1963, kun *Carlos Fonseca Amador* muiden muassa perusti sosialistiin arvoihin perustuvan *Frente Sandinista de Liberación Nacional* -puolueen eli FSLN:n. Puolue vahvistui Somozan ajan alla, mutta vuonna 1979 se pystyi syöksemään Somozan vallasta. Vallankumousta väritti kansainvälisyys, sillä se toteutui pitkälti kuubalaisen sotilaallisen avun ansiosta. Sosialististen valtioiden yhteistyön vuoksi Nicaraguan vallankumous onkin ollut suurin sosialistinen vallankumous sitten Kuuban vallankumouksen. Tästä alkoi Nicaraguan sisällissota, joka ajoittui vuosien 1981 ja 1988 välille. Sitä kävivät sandinistit ja vastavallankumouksellisten *contrien* (esp. *contrarevolucionarios*) ryhmä, joka muodostui osasta vanhoja somozalaisia ja osasta sandinistien toimintaan pettyneistä käännynnäisistä. Yhdysvaltalaiset tukivat *contria* niin kuin miskiitointiaanien muodostamaa ryhmää, joka kävi omaa taisteluaan sandinisteja vastaan nykyisillä Nicaraguan autonomisilla alueilla. (Valtonen 2001)

Sandinistit olivat vallassa lähes koko kahdeksankymmentäluvun, jolloin *Daniel Ortega* valittiin presidentiksi vuonna 1984 ensimmäisillä demokraattisesti järjestetyillä vaaleilla (Valtonen 2001). Tänä vuonna Nicaraguassa toteutettiin myös massiivisia lukutaitokampanjoita, ja yksityiset tahot, kuten pankit, kansallistettiin. Ainoastaan kirkolla oli



lupa toimia vapaasti. Sinä aikana Nicaraguan lukutaidottomien määrä laski rajusti ja terveydenhoidon palvelut moninkertaistuivat. Nicaragua ei kuitenkaan ollut järjestelmältään diktatuurinen, eikä sen talousmalli ollut sosialistinen kuten Kuuballa. Samaan aikaan käyty kylmä sota vaikutti Nicaraguan asemaan globaalilla poliittisella kentällä. Sosialismi kimputti Nicaraguan samaan joukkoon Neuvostoliiton ja muiden sosialististen maiden kanssa, yhdessä Yhdysvaltoja vastaan. Yhdysvallat tuki Nicaraguassa *contra*, ja siten asettui silloista valtapuoluetta sandinisteja vastaan. 1980-luvun yhdysvaltalaisen tuesta oli apua miskiittointiaaneille Karibianmeren rannikolla, sillä tuloksena ovat Nicaraguan kaksi autonomista aluetta, joita koskeva sopimus tehtiin vuonna 1985 kun miskiittointiaanit solmivat sandinistien kanssa rauhan. Nicaragua kuului 1980-luvulla *Contadora* -nimiseen ryhmittymään, johon lukeutuivat myös Meksiko, Venezuela, Panama ja Kolumbia. Ryhmittymä halusi rauhaa Nicaraguan levottomaan tilanteeseen, mutta pelkäsi samalla Yhdysvaltain väliintuloa. Vuonna 1988 Costa Rican ehdotuksesta Nicaraguaan solmittiin aselepo, joka johti sisällissodan päättymiseen. Sandinistien aika kesti kylmän sodan loppumiseen ja oikeistolaisen Violeta Chamorron valitsemiseen Nicaraguan presidentiksi selkeällä äänenemmistöllä. Syynä poliittiseen takinkääntöön voidaan etsiä sosialististen tukiverkkojen romahtamisesta ja kylmän sodan loppumisesta johtuvista muutoksista kansainvälisen kaupan ja avun suhteen.

## **4.2. Yhdeksänkymmentäluvun oikeistolaisuus ja ensimmäinen kunnallislaki**

*Violeta Chamorro* valittiin presidentiksi oppositiopuolueiden ryhmittymän *UNO*:n (*Unión Nacional Opositora*) tuella. Ryhmittymän tarkoituksena oli saada sandinistit vallalta, ja koalitio hajosikin tavoitteen täyttymisen jälkeen. Yhdeksänkymmenluku oli nicaragualaisille oikeistolaisen politiikan aikaa. (Valtonen 2001) *UNO*:n jäänteistä nousi nykyään Nicaraguan toiseksi suurin puolue eli liberaalit (*Partido Liberal Constitucionalista PLC*). *PLC* erosi sandinisteja vastustamaan perustetusta kansallisesta liberaalista puolueesta (*Partido Liberal Nacionalista PLN*) yhdeksänkymmentäluvulla. Oikeistolaista politiikkaa seurasi myös kansalaisten osallistumisen lisääntyminen. Somozan aikana kansalaisten oikeudet sanoa mielipiteensä olivat diktatuurin vuoksi olemattomat. Sandinistien aikana kahdeksänkymmentäluvulla vallalla olivat sandinistijohtajat, ja päätökset tehtiin sosialistisen kehityksen ja yhteisen edun nimessä. Ensimmäinen laki, joka mahdollisti kansalaisen

osallistumisen (*Ley de Municipios* tai *Ley 40*) hyväksyttiin vuonna 1987 ja otettiin käyttöön vuonna 1989 (Ortega 2009, Prado Ortíz 2008, Wallace 2009). Laki oikeutti kuntien olemassaolon, ja avasi siten poliittisen toimintakentän kansalaiselle. Manuel Ortegán (2009) mukaan kuntalaki muodosti osallistumisen mekanismin ja paikallisen tason tilan. Lain perusteella Chamorron presidenttikautena valtioon perustettiin virallisesti kuntataso äänestämällä ensimmäistä kertaa valtion historiassa paikallisista johtajista. Tämä tapahtui vuonna 1990, jolloin käynnistyi myös prosessi, jonka tarkoituksena oli vahvistaa paikallista osallistumista (Wallace 2009). Toisin sanoen, Nicaraguassa alkoi desentralisaatioprosessi, jonka avulla kuntatasoa vahvistettiin jakamalla Somozalle keräytyneitä ja sandinisteille periytyneitä valtaa. Aiemmin kunnat olivat olleet tukahdutettuja ja eliminoituja valtionvallan alle: ne olivat olemassa periaatteessa, mutta käytännössä niillä ei ollut mitään virkaa. Kuntatasolla ei ollut johtajia vuosien 1936–90 aikana lainkaan. Kuntien uudelleenverehdyttämisen aikana myös kansainvälinen yhteistyö heräsi ja vahvistui. Myös Suomi heräsi kuntakeskusteluun kehitysyhteistyön kautta ja alkoi kanavoida tälle sektorille varoja ja osoittaa projekteja osallistumiseen ja hyvään hallintoon.

Vuonna 1997 ensimmäistä kuntalakia reformoitiin, ja sitä täydennettiin lailla 261, jonka avulla muodostettiin *kuntakehityksen komitea* eli *CDM (Comité de Desarrollo Municipal)* (Prado Ortíz 2008). Komitean tehtävänä on kuunnella kansalaisia ja vaikuttaa siten kunnanhallintoon kokouksilla, joita pidetään kahden kuukauden välein. CDM:n jäseneksi saa hakea kuka vain, poliittisesta näkökannasta huolimatta, poliittista pluralismia noudattaen. Santo Tómasin CDM:ssä on kuusi jäsentä, joista yksi on kunnan tekninen työntekijä, kaksi on kansalaisjärjestöjen edustajia ja loput maanviljelijöitä tai karjankasvattajia. (Ruíz Matamoros 2009) Villa Sandinossa tilanne on sama: komitean muodostaa kunnan työntekijä ja osa kansalaisjärjestöjen edustajia ja osa maanviljelijöitä ja karjankasvattajia. Jäsenet tiedustelevat omilla osaamisalueillaan mitä kunnassa voisi parantaa tai miten seutua voisi kehittää. He niputtavat ajatukset yhteen säännöllisissä kokouksissa. Usein parannusehdotukset liittyvät perustoimiin ja -palveluihin, kuten veden säännölliseen saatavuuteen, teiden kunnossapitoon ja rakennuskannan ylläpitoon. Muissa kunnissa CDM:n jäsenet eivät tietenkään ole järjestäen maanviljelijöitä mutta aina alueelle tyypillisten ammattikuntien edustajia. CDM:n jäsenien määrä ei myöskään ole vakio, vaan se on muokattavissa kunnan tarpeisiin (Sevilla Jiménez 2009).

Chamorrón presidenttiys päättyi vuonna 1997, ja hänen jälkeensä valtaan äänestettiin liberaalipuolueen Arnoldo Alemán (Valtonen 2001). Hän harjoitti valtansa aikana suurimittaista korruptiota, rahanpesua ja peittelyä, ja jäi petoksistaan kiinni valtakautensa jälkeen vuonna 2003. Hänet tuomittiin 20 vuodeksi vankilaan petoksesta valtiota kohtaan. Kahdenkymmenen vuoden tuomio kuitenkin lieventyi myöhemmin siten, että Alemán sai lähes vapaat oikeudet liikkua ja toimia maassa. Alemánia seurasi Alfredo Bolaños, joka tuli valtaan vuonna 2001. Hänen presidenttikaudellaan desentralisaatioprosessi edistyi harppauksittain. Niin Alemán kuin Bolaños olivat molemmat liberaalipuolueen edustajia, ja siten he toimivat vastapainona sandinisteille. Vuonna 2001 säädettiin *laki kunnallisen hallinnon budjetista (Ley de Régimen Presupuestario Municipal tai Ley 376)* (Wallace 2009). Tässä laissa määrättiin ensi kertaa kunnalle oikeus omaan itsenäiseen talouteen. Laki oli alussa vain muodollinen, sillä verojen kerääminen ja muu varainhankinta oli hyvin suppeaa ja siten kuntien budjetit olivat pieniä ja voimattomia. Bolañosin aikana desentralisaatioprosessi sai lisäpotkua kahdesta uudesta laista. Ne vahvistivat lailla kansalaisten osallistumisen asemaa ja ne hyväksyttiin vuonna 2003. Nämä olivat *laki kunnan kiinteästä varainvirrasta (Ley de Transferencias Municipales tai Ley 466)* ja *laki kansalaisen osallistumisesta (Ley de Participación Ciudadana tai Ley 475)*. Kunnan kiinteän varainvirran laki vahvisti valtion budjetista 10 prosentin osuuden kunnille. Tämä oli merkittävä päätös siinä mielessä, että aiemmin varojen osuus oli ollut vain noin yhden prosentin luokkaa (Ortega 2009). Ekonomisti Adolfo Acevedon arvioiden mukaan kunnille osoitetut varat nousivat vuoden 2000 tasosta, joka oli 1,2 US dollaria per asukas, jopa 4,5 US dollariin asukasta kohden vuoteen 2004 mennessä (teoksessa Prado Ortíz 2008). Laki kansalaisen osallistumisesta puolestaan vahvisti CDM:n asemaa: se normalisoi ja vahvisti kuntatasolla CDM:n kaikkein tärkeimmäksi tahoksi keskushallinnon ja yhteiskunnan dialogin välillä. CDM:n tärkeimmät tehtävät ovat Prado Ortízin mukaan (2008) 1) kunnanbudjetin jaksottainen tarkkailu kansalaisen osallistumisen mahdollistamiseksi, 2) välttämätön neuvonanto myös kauimmaisilla maaseudun alueilla, 3) neuvonantamisen aikatauluttaminen ja toteutus, 4) kunnallisten päättäjien sitouttaminen harkitsemaan kuntalaisten sijoitusehdotuksia julkisista varoista, 5) kansalaisen vaikutusmahdollisuudet vaikuttaa päätöksiin sijoituksista, jotka tehdään julkisista varoista ja 6) toiminnan tarkkailua rajoittavien sosiaalisten rajoitteiden ja asenteiden nujertaminen.

Jakso vuodesta 2003 aina vuoteen 2006 oli testi kansalliselle desentralisaatioprosessille. Uusi politiikansuuntaus oli vahvistunut siten, että poliittisessa dialogissa keskusteltiin *kansallisesta desentralisaatiopolitiikasta*, jolle tehtiin kansalliselle tasolle oma toimielin *OAP (Oficina*

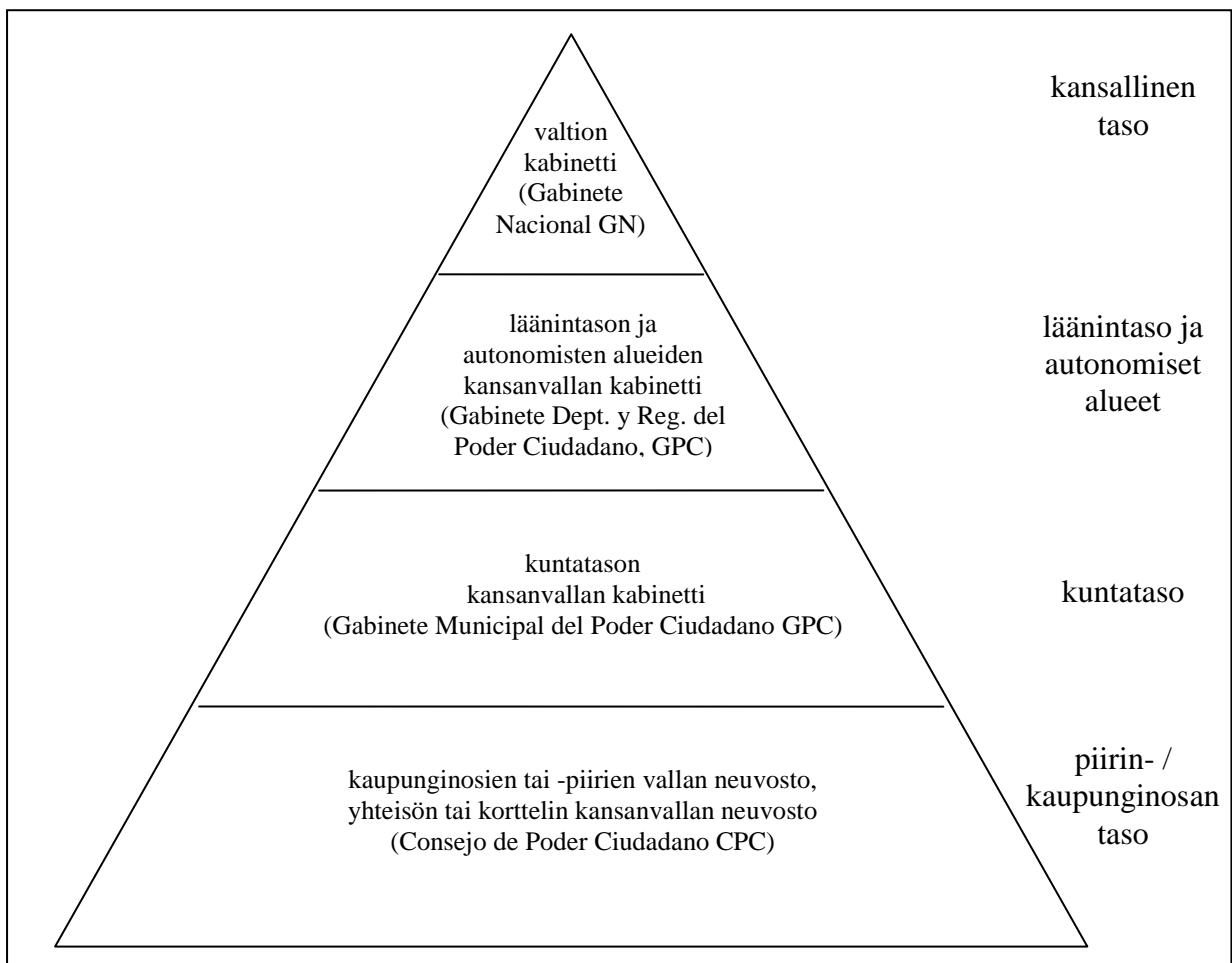
*Administración Pública*) (Wallace 2009). Prosessi siis oli hyvässä nousussa ja vahvistumassa vuoteen 2006 asti, jolloin presidentiksi valittiin katolisen kirkon vahvasti tukema sandinistien Daniel Ortega.

### **4.3. Sandinistien uusi nousu ja takinkääntö osallistumiselle**

Wallacen (2009) mukaan hyvin alkanut desentralisaatioprosessi kärsi takapakkia vuonna 2007, jolloin valtaan nousi pitkän oikeistokauden päätteeksi uudestaan vasemmistolaishenkinen sandinisti Daniel Ortega. Presidenttikausi oli hänelle toinen, ensimmäiselle kaudelle Ortega valittiin vuonna 1984, ja oli siten ensimmäinen vapailla vaaleilla äänestetty presidentti, ja siis ensimmäinen kansan päättämä johtaja Somozan diktatuurin jälkeen. Ortega vaati kahdeksänkymmentäluvun politiikallaan ilmaista koulutusta kaikille ja sosialistista kehittymistä Kuuban ja Venezuelan tavoin. Ortega johti sandinistipuoluetta läpi yhdeksänkymmentäluvun ja oli puolueen presidenttiehdokas myös yhdeksänkymmentäluvun vaaleissa, muttei tullut valituksi kuin vasta 2007. Kaksituhatluvun Ortegaa on väitetty olevan toista maata kuin parinkymmenen vuoden takaisen Ortegaa. Hänelle on kuitenkin ollut tyypillistä kahdeksänkymmentäluvulta lähtien vallanhimo ja vallan keskittäminen johtajille ja heidän uskottuilleen. Viime esimerkki tästä oli sopimus hallitusvirkojen jakamisesta, jonka Ortega sopi liberaalien johtaja Arnoldo Alemánin kanssa vuonna 1999. Tämän seurauksena hallitus ja oppositio ovat samojen ihmisten ohjailtavana, ja tärkeimmät virat, kuten oikeuslaitoksen ja muiden hallinnollisten tahojen virat, jaettiin ilman keskustelua tai valintaprosessia pääpuolueiden uskollisille tukijoille, jolloin muiden puolueiden toiminnasta tehtiin käytännössä poliittisesti mahdotonta. Tällä mekanismilla hallituksen päättäjät saivat valita omat ehdokkaansa, jotka äänestettiin parlamenttiin ilman kysymyksiä (Sandell 2009). Vuoden 2007 jälkeen järjestelmään liitettiin uusia elementtejä, joista tärkeimpänä mainittakoon *kansanvallan neuvosto* eli *CPC (el Consejo del Poder Ciudadano)*. Nämä neuvostot, CPC:t olivat sandinistinen voimannäyte ortegamaisesta osallistumisen mallista. CPC:t luotiin korvaamaan CDM:t sillä edellytyksellä että CPC:ssä sai olla osallisena ainoastaan sandinistit, Frente Sandinista -puolueen jäsenet, ei muut.

Prado Ortíz (2008) listaa kolme syytä, joiden perusteella sandinistit perustelivat uuden mallin käyttöönottoa. Tavoitteena CPC:en perustuvassa järjestelmässä on "1) tarjota vaihtoehtoinen kysymyksenasettelu nykyiselle hallinnolliselle toimintatavalle, ja vaihtaa se 'oikean vallan

harjoittamiseksi', 2) mahdollistaa päätöksenteko ja toimintavastuu kansalaisille, antaa kansalaisille päätäntävaltaa julkisista sijoituksista ja 3) esittää FSLN voimana, joka on läsnä paikallishallinnossa ja luovuttaa vallan kansalaisilleen." (Prado Ortíz 2008) Annettu uusi malli (Kuva 8) eroaa suuresti aikaisemmasta desentralisoidusta mallista. CPC -järjestelmän soveltaminen ja vakiinnuttaminen juridisesti vaativat yksikön jokaiseen kuntaan. Hallinnollisesti tähän yksikköön nimitettyjen täytyy olla *compañeroja*, eli henkilöitä, jotka ovat FSLN:n jäseniä. Puolueellisella tasolla sandinistit perustelevat CPC:n siten, että "FSLN sen kaukaisten yksiköiden ja sandinististen valtuutettujen pysyvän tuen kautta on poliittisena toimijana sandinistikunnanhallituksissa. Yksiköiden sandinistiedustajat ovat velvoitettuja osallistumisellaan varmistamaan kansalaisten järjestäytymistä" (Prado Ortíz 2008). Eli kaikki ne kunnat jotka muodostavat tämän yksikön, ja hyväksyvät ainoastaan sandinistit sen jäseniksi ovat oikeellisia yksiköitä ja siten todellisia valtiollisen järjestelmän osia. Sandinistien tulee valvoa kaikkea kokoontumista tehdäkseen ne virallisiksi.



**Kuva 8.** Silvio Prado Ortízin haastattelun ja teoksen pohjalta luotu kaavio sandinistisesta osallistumisen mallista. (2008 ja 2009)

#### 4.4. Kunnallisvaalit marraskuussa 2008

Kunnallisvaalit marraskuussa 2008 aloitti Nicaraguassa poliittisen kriisin. Kunnallisvaalit päättyivät kaikkien hyvän hallinnon periaatteiden vastaisesti. Vaalit eivät olleet rehelliset monessakaan suhteessa. Ensinnäkin Nicaragua ei päästänyt maahan ulkopuolisia, puolueettomia vaalitarkkailijoita ensimmäistä kertaa 16 vuoteen. Tämä päätös tuli jo ennen varsinaisia vaaleja, jolloin kansa alkoi reagoida päätökseen mellakoimalla ja mielenosoituksilla erityisesti Managuassa (Sandell 2008). Myös ulkomaiset yhteistyökumppanit alkoivat viimeistään tässä vaiheessa epäillä kunnallisvaalien oikeudenmukaisuutta. Valtion presidentti oli tähän mennessä vaatinut kunnilta sitoutumista sandinistiseen osallistumisen järjestelmään allekirjoittamalla kunnanjohtajaehdokkailla sopimuksen, jossa oli ehto, että jos kunnan

sandinistit voittaisivat vaalit, he alkaisivat noudattaa uutta sandinistista osallistumisen mallia (Kuva 9). Koska CPC -järjestelmä oli kunnallisvaalien alla uunituore järjestelmä, kunnallisen tai valtiollisen tason päättäjät eivät osanneet määrittää, mikä järjestelmä itse asiassa on ja miten se toimii. Tällöin kunnanjohtajia oli helppo painostaa allekirjoittamaan sopimus verhoamalla se ympäröivään muotoon, joka hyväksyi uuden järjestelmän ja lupasi periaatteessa vaalivoiton. Valtion kabinetin johtajaksi nimettiin presidentti Ortega vaimo Rosario Murillo, joka jakaa määräykset ja ohjaa neuvostojen ja kabinetin toimintaa.



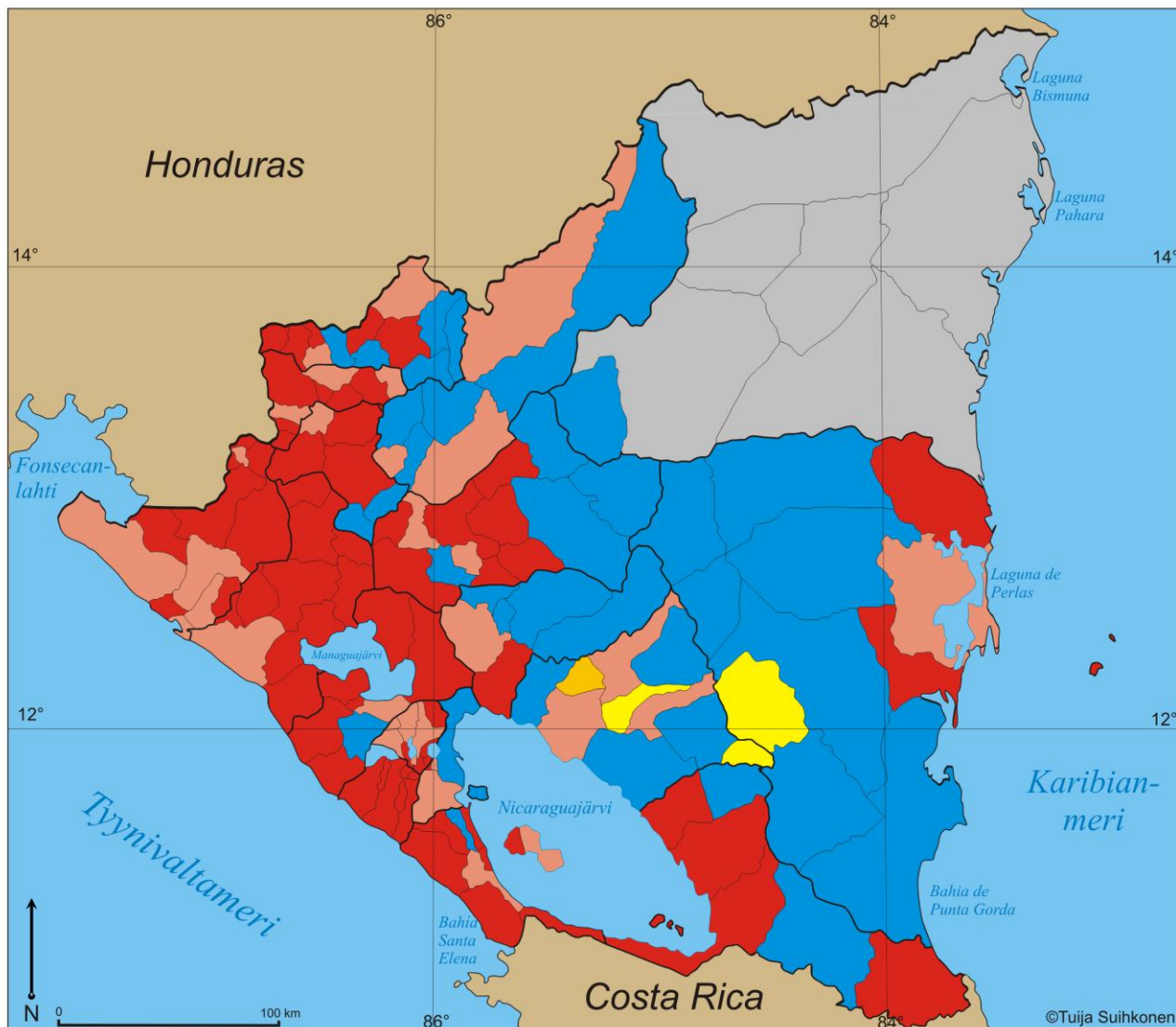
**Kuva 9.** Seinämaalaukset ennen kunnallisvaaleja: "Ei autoritarismia - ei CPC:tä. (Äänestä nollaa - Vota nulo.) Seinämaalaukset olivat Nicaraguan armeijan ulkoaidassa.

Kunnallisvaaleissa käytettiin erilaisia mekanismeja vaalivilpin toteutumiseksi. Eräs näistä oli puolueiden äänimäärien vaihtaminen päittäin: sandinistit saivat liberaalien äänet ja toisinpäin (Lehto 2009). Eräs keino oli jättää numeroita pois lopullisesta äänestystuloksesta. Yhdessä kunnassa liberaalien äänisaaliista otettiin ensimmäinen kakkonen pois numeron edestä. Myös äänilappupinoja katosi. Niitä löytyi äänestyspäivän jälkeen äänestyspaikkojen roskakorien lähettyviltä. Joissakin kunnassa vaalipäivää siirrettiin muutamalla kuukaudella. Virallisena syynä kerrottiin edellisen vuoden hurrikaanin aiheuttava keskeneräinen eheyttämisprosessi, epävirallisena syynä epäiltiin sandinistien kannatuksen promoaminen heille epäsuotuisilla alueilla, joita ovat erityisesti Nicaraguan itäiset alueet. Näissä kunnissa äänestys suoritettiin vuoden 2009 tammikuussa (Sandell 2008). Eräessä boacolaisessa kunnassa ehdittiin juhlia kolmasti vaalivoittoa. Sunnuntaina vaalipäivänä saatiin tulos, jonka mukaan sandinistit olivat voittaneet, seuraavana päivänä uuden ääntenlaskennan johdosta tulos kumottiin ja liberaalit julistettiin voittajiksi. Seuraavina päivinä tämäkin tulos kumottiin ja voittajaksi julistettiin lopulta uudestaan sandinistit. (Munive 2009) Kansainvälisesti räikein epäoikeudenmukaisuus tapahtui vaiheessa, jossa osalta oppositiopuolueita evättiin ehdokasasettelu vaaleihin. Nicaraguaa on 1980-luvulta hallinnut pääosin kaksi puoluetta: sandinistit ja liberaalit, jotka ovat osan ajasta toimineet liitossa keskenään. Muilta puolueilta, joita on esimerkiksi *sandinistinen uudistuspuolue MRS (Movimiento de Renovación Sandinista)*, *Nicaraguan konservatiivinen puolue PCN (Partido Conservativa de Nicaragua)* tai liberaaleista eronnut puolue, *nicaragualaisten liberaaliliitto ALN (Alianza Liberal Nicaragüense)*. ALN on vahvoilla etenkin Karibian rannikon kunnissa, joissa vahva kannatus takasi vaalivoiton, eikä vaalivilppiä siten voitu harjoittaa (Munive 2009). Mutta esimerkiksi Managuassa, jossa MRS olisi oletuksen mukaan voinut voittaa sandinistipuolueen, kävi huonosti. MRS, jonka tarkoituksena on ohjata sandinistit vanhoille juurilleen karsien puolueohjelmasta ortegamainen vallankeskittäminen, menetti juuri ennen kunnallisvaaleja puoluestatuksensa, jolloin se ei ollut oikeutettu asettamaan kunnallisvaaleissa ehdokasta (Sandell 2008). Nicaraguassa eräänä vaalivilpin keinona on jo pitkään ollut *klientelismi*. Tätä käytettiin yhtenä tapana sandinistien vaalituloksen varmistamiseksi (Lehto 2009, Munive 2009). Klientelismi on korruption alalaji, jolle on tyypillistä ehdokkaan tai valitun erityinen suhde, jossa äänestäjälle luvataan hyödykkeitä äänen ohjaamiseksi. Klientelismi on toisin sanoen äänen ostamista. Nicaraguassa onkin usein kuultu sanonta, jonka mukaan nicaragualainen ääni on kanan arvoinen.

*Etica y Transparencian* koordinaattorin Teofilo Jiménezin (2009) mukaan kunnallisvaalit epäonnistuivat koko maassa, eikä sen mukaan 33 kunnassa kunnanhallitus ole legitiimi. Näissä kolmessakymmenessä kunnassa kunnanjohtajana on henkilö, joka ei oikeasti voittanut vaaleja. Kartassa (Kuva 10) esitetään *Etica y Transparencian* tiedotteen ja *Radio La Primerísima* listauksen pohjalta tehty kartta, jossa nähdään kunnallisvaalien 2008 tulokset siten, että karttaan on merkitty myös ne kunnat, joissa tapahtui vaalivilppi. Näihin kuntiin kuuluu tässä tutkimuksessa mukaan otettu kunta Santo Tomás. Toisessa vertailukunnassa Villa Sandinossa vaalit sujuivat moitteetta ja kunnanjohtajana toimii rehellisin keinoin vaalit voittanut henkilö. Karttaan kuuluu myös liite (Liite 1), jossa kaikki kuntavaalituloksen kunnat on listattuna. Lisäsin taulukoihin myös asukasmäärät vuoden 2005 väestönlaskennasta (*Censo de Población... 2006*). Tämän perusteella vaalipetoskuntien alueella asuu jopa 43 prosenttia väestöstä. Alueilla, joilla sandinistit voittivat vaalin ilman vilppiä, asuu 31 prosenttia väestöstä. Liberaaleissa kunnissa asuu 19 prosenttia väestöstä. Äänestämättä jääneet kunnat ovat perinteisesti olleet liberaaleja, ja näissä kunnissa asuu noin 5 prosenttia väestöstä. ALN:n kannatusalue kattaa 0,7 prosenttia väestöstä.

Lehdon (2009) mukaan tuloksena epäonnistuneista kunnallisvaaleista Suomi peruutti suoran budjettituen muiden valtioiden tavoin. Ainoastaan Norja jätti lakkauttamatta suoran budjettituen. Ja ilman toisten avunantajien tukea se on myös kyvytön toimeenpanemaan avustustaan. Myös Nicaraguan valtio on myöntänyt, että se toimi väärin vaalien tulosten jälkikäsitelyssä, minkä myöntämällä valtio hyväksyi sen, että osalla kunnista ei ole legitiimiä kunnanhallintoa. Kuitenkin, Nicaragua ei ole perunut kunnallisvaalien tulosta tai järjestänyt uusintavaaleja (poikkeuksena on eräs kunta, jossa äänet laskettiin uudelleen) (Sandell 2008). Perustelut sille, miksi näin on tehty, valtio on jättänyt kertomatta. Nicaragua on selitellyt tekoaan kansainvälisille yhteistyötahoille uskontoon vedoten, erehtymisen tunnustamisella ja anteeksipyynnöllä. Lehdon mukaan (2009) Ortega liennytti puheessaan kehitysyhteistyökumppaneita sanomalla että "antaahan Jumalakin meille erehdyksemme anteeksi, miksi me emme voi unohtaa mennyttä ja jatkaa tästä mihin nyt ollaan tultu." Tunnustamalla erehdyksen ja anteeksipyynnöllä Nicaragua haluaisi että yhteistyömaat antaisivat kahden vuoden koeajan kunnanhallituksille. Tämän jälkeen kunnallisvaalit järjestettäisiin uudelleen.





**Lähdetiedot:**

**Legenda**

- meri tai järvi
- naapurimaa
- kunnanjohtajana PLC:n edustaja
- kunnanjohtajana FSLN:n edustaja
- kunnanjohtajana FSLN:n ei-legitiimi edustaja
- kunnanjohtajana ALN:n edustaja
- kunnanjohtajana ALN:n ei-legitiimi edustaja
- kunnallisvaalit lykätty tammikuuhun 2010 asti

**Kunnan- ja lääninrajat:**  
*Departamento Chontales: Villa Sandino* (1995b) Asociación de los Municipios de Nicaragua AMUNIC ja Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal INIFOM, Imprimatur, Managua, Nicaragua  
*Desarrollo de capacidades: fortaleciendo a la contraparte, promoviendo potenciales* (2007), Informe de los resultados e impacto, CREA Comunicaciones, GTZ Nicaragua, Managua, Nicaragua  
*Evaluation of bilateral development co-operation between Nicaragua and Finland* (2002), Evaluation report 2002:4, Ulkoasiainministeriö  
 Instituto Nicaragüense de Estudio Territoriales - INETER, Mapas políticos de Nicaragua (2009) <[http://www.zonu.com/mapas\\_nicaragua/Mapa\\_Municipios\\_Nicaragua.htm](http://www.zonu.com/mapas_nicaragua/Mapa_Municipios_Nicaragua.htm)>  
 Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal - INIFOM, Municipios (2009) <<http://www.inifom.gob.ni/municipios/municipios.html>>

**Tilasto vaalituloksesta:**  
 Radio La Primerisima  
<http://www.radiolaprimerisima.com/files/doc/AlcaldesElectos2008.pdf>

**Tilasto varastetuista kunnista:**  
 Teofilo Jiménez (2009), Grupo Civico Etica y Transparencia, Managua Nicaragua

**Huomautettavaa:**

Karttaan kuuluu taulukko, joka on laadittu taustatutkimuksen pohjalta. Siihen on liitetty kaikki kunnat, jotka on yllä olevassa kartassa ja niiden asukasluvut. Taulukko on tutkimuksen liitteenä (liite 2).

Chontalesin läänin San Francisco de Cuapan ja El Coralin rajat arvioitu annettujen pinta-alojen perusteella ja tarkistettu INETER:n poliittisesta kartasta.

San Jose de Bocay ja El Cua olivat Radio La Primerisman tuloksissa kaksi eri kuntaa, mutta kuntakartalla yhdessä. Tässä niitä ei ole erotettu: molemmissa kunnissa vaalien voittaja on PLC.

Managuan läänin Ciudad Sandino, Managua, Ticauntepe ja Nueva Segovian Wiwli tehty INETER:in kartan pohjalta.

Villa Carlos Fonseca tunnetaan myös Villa El Carmenina vaalitietojen ja "Municipios de Managua" -sivuston mukaan (<http://www.manfut.org/managua/villa.html>).

Managuan kuntaan on otettu kuntaan Managuan kaupunki ja sen ympäryseutu INETER:n kartan mukaan.

**Kuva 10.** Kartta Nicaraguan kunnallisvaaleista 2008

## 5. Mitä termit hallinto ja hallinta tarkoittavat?

Hallinto ja hallinta käsitteinä ovat joutuneet ja joutuvat edelleen kamppailemaan kielellisen problematiikan kanssa. Aiemmin politiikan ja hallinnon tutkimuksessa käytetty *government* -käsite viittaa usein valtiokeskeiseen, hierarkkiseen ja formaaliin ilmaisutapaan. Suomennettuna termi merkitsee hallitusta, valtionjohtoa ja hallintoa. Termin käyttöä on korvattu *governance* -käsitteellä, joka pitää sisällään laajemman ja dynaamisemman kokonaisuuden kuin suppea *government* (Heuru 2003, s.152). Termi *governance* sisältää Heurun mukaan julkisten toimien kehittämistehtäviä, verkostoa, toimintojen koordinoitua, kumppanuutta sekä muuta aktiivista toimintaa.

*ESCAP (Economic and social Commission for Asia and the Pacific)* (What is good governance? 2009) määrittelee, että hallinta (*governance*) on päätöksenteon prosessi, jonka seurauksena päätökset toimeenpannaan tai jätetään toimeenpanematta. Hallintaa voidaan käyttää monissa yhteyksissä, muun muassa yrityshallinnossa, kansainvälisessä, kansallisessa tai paikallisessa hallinnossa.

Suomennettuna *governance* -termi kadottaa alkuperäistä merkitystään. Se nimittäin tarkoittaa suomeksi ensisijaisesti *hallintaa*; mutta myös hallitsemista, johtoa, hallintoa ja hallitustapaa. Suomennos on Heurun (2003) mukaan keho, sillä se viittaa alun perin vanhaan esineoikeudelliseen käsitteeseen, joka tarkoittaa valtasuhdetta johonkin tiettyyn esineeseen. Tämä ulottuvuus puuttuu kokonaan termin alkuperäiskielen eli englannin kielen versiosta. *Hallinta* -termi ei kuitenkaan voi suomen kielessä syrjäyttää hallinnon käsitettä, koska sillä on lainsäädännöllinen taustansa. Näin ikään voidaan sopia, että kaikki se mitä englannin kielen *governance* sana sisältää, voidaan myös soveltaa hyvän hallinnon käsitteeseen niin kuin Heuru (2003) teoksessaan on tehnyt. Nykyään kuitenkin on niin politiikan kuin hallinnon tutkimuksessa noussut koulukuntia, jotka käyttävät vanhan käytännön termin (hyvä hallinto) asemesta hyvä hallinta -käsitettä. Käsite on vasta kiinnittymässä suomen kieleen, jolloin molempien käyttö on perusteltua. Tässä opinnäytteessä käytetään termiä *hyvä hallinta* käännettä *good governance*, koska se kattaa paremmin käsitteen. *Hallinta*-termi perustuu nimittäin dynaamisen ja laajan toimintakentän lisäksi järjestelmään, joka toimii suhdeverkkojen avulla entisen hierarkkisen järjestelmän sijasta. Sen etuna on, että käsite sisältää yhteiskunnan koordinoitua ja kehittämistä, jossa toimijoina ei ole ainoastaan yhdet tietyt staattiset osapuolet, mutta myös tahoja, joita yhdistävät erilaiset kumppanuussuhteet.

Hallinta-käsite sisältää myös sellaiset vuorovaikutuksen ja päätöksenteon muodot, joissa paikallisen päätöksenteon sekä keskusjohtoisen hallinnon ympärille on syntymässä laajempaa yhteistyötä, esimerkiksi julkisen, yksityisen ja kansalaisjärjestöjen välille. Kuitenkin, on tärkeää huomata että termejä käytetään limittäin tarkoittaen useimmiten samaa ilmiötä. Seuraavassa kappaleessa esitetään kolmen eri tahon määritelmät hyvän hallinnan käsitteelle, mutta eri lähteet ovat käyttäneet eri versiota termistä, jolloin olen viitatessani käyttänyt aina lähteen mukaista muotoa vaikka selvitettävänä on sama ilmiö.

## 6. Hyvä hallinta

Hyvän hallinnan teoria on monitahoinen eikä sille löydy suoranaisesti yhtä ja oikeaa määritelmää. Hyvän hallinnon teoria koostuu joukosta erilaisia termejä, jotka riippuvat hieman lähteestä ja sen laatijan lähestymistavasta. Tässä osuudessa otan esille muutamia tahoja, jotka määrittelevät hyvän hallinnan käsitettä. Määritykset ovat osittain päällekkäisiä – eikä tässä limittäisyyttä olekaan tarkoitus rajoittaa, vaan pikemminkin nostaa esille vahvimmin esiintyvät termit ja suodattaa nämä käsitteet kokonaisuudeksi.

*Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) (Governance 2009)* mukaan hyvä hallinta edistää oikeudenmukaisuutta, osallistumista, pluralismia, läpinäkyvyyttä, vastuullisuutta sekä oikeusperiaatteen (rule of law) mukaista, tuloksellista, tehokasta ja kestäväää toimintaa. Edellytyksenä näiden periaatteiden toimeenpanemiselle toimivat vapaat, reilut ja säännölliset vaalit, edustukselliset lainsäädäntöelimet, jotka säätävät lait ja tarjoavat lainmuodostukselle valvonnan sekä itsenäisen oikeuslaitoksen, joka tulkitsee lakia. Hyvän hallinnan suurimmat uhat ovat korruptio, voiman väärinkäyttö sekä köyhyys, jotka johtuvat taasen läpinäkyvyyden, turvallisuuden, osallistumisen ja perusoikeuksien rikkomisesta.

*YK:n ihmisoikeuksien yksikkö* hyvän hallinnon soveltamisesta kertovassa julkaisussaan myöntää hyvän hallinnan monitahoisen tulkinnan ja käytön, joka on käsitteen etu, mutta samalla se aiheuttaa sen operoinnissa ja täsmällisessä käytössä ongelmia (Good Governance Practices... 2007). YK:n ihmisoikeuksien yksikkö summaa että käsitteenä hyvä hallinta sisältää lähes aina kontekstista ja tavoitteista riippuen tietyt tavoitteet. Tässä niiksi luetellaan ihmisoikeuksien täysi noudattaminen, laillisuusperiaate, tehokas osallistuminen, monenkeskinen yhteistyö, poliittinen pluralismi, läpinäkyvät ja vastuuvolliset prosessit ja

instituutiot, suorituskykyinen ja tehokas julkinen sektori, legimitteetti, esteetön tiedonsaanti, tiedotus ja koulutus, väestön poliittinen voimallistaminen, oikeudenmukaisuus, kestävyys, vastuullisuutta vahvistavat asenteet ja arvot, solidaarisuus ja suvaitsevaisuus. Näistä termeistä esille nostetaan vahvimpina läpinäkyvyys (*transparency*), vastuullisuus (*responsibility*), vastuuvellisuus (*accountability*), osallistuminen (*participation*), ihmisten tarpeiden vastaanottavuus (*responsiveness to the needs of the people*).

Näiden lisäksi UNDP:n asiantuntijaryhmä (Michel 1997) listaa tärkeimpien hyvän hallinnan osa-alueksi *strategisen vision*. Tämä tarkoittaa johtajien ja kansalaisten laajaa pitkäaikaista näkökulmaa hyvään hallintaan ja kehitykseen, jotka on määritelty ihmisten omien tarpeiden mukaan. Strateginen visio pitää perustaa historiallisen, kulttuurisen ja sosiaalisen monimutkaisuuden ymmärtämiselle. Samassa artikkelissa perustellaan myös konsensukseen tähtäävä toiminta (engl. *consensus orientation*), joka tarkoittaa hallinnan elimien sellaista toimintaa joka pyrkii yksimielisyyteen ja yhteiseen tavoitteenhakuun. Hyvä hallinta sovittelee eriäviä kiinnostuksen kohteita siten, että koko alueella ja kaikkien kesken voitaisiin saavuttaa kattava konsensus, yhteisymmärrys.

Heuru (2003) teoksessaan *Hyvä hallinto* määrittelee käsitteen rantautumista Suomeen ja suomenkieleen. Suomalaisessa kulttuurissa hyvän hallinnon käsite on mainittu ensimmäisiä kertoja vasta 1960-luvulla, jolloin käsite oli vielä melko yksilöimätön. Vaikka varmaa tietoa Heurukaan ei anna, hän olettaa että käsitteen käyttäminen vakiintui Suomessa oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen toimiin, sillä niissä termiä käytettiin viljalti 1970-luvun vaihteessa. Tällöin hyvää hallintoa ei ollut kaikki se "jos kansalaisella on perusteltua aihetta ärtyä viranomaisen menettelyn johdosta, mutta joissa ei ole selvää, että menettely voisi olla aiheena virkasyytteelle tai muutoksenhauille. Tällaisiksi perustellun ärtymyksen syiksi mainittiin viranomaisten menettelyn hitaus ja toimien viivästyminen, vastaamatta jättäminen ja virkamiehen käytös" (Heuru 2003). Tästä voidaan päätellä että hyvä hallinto ei ole ainoastaan sitä mitä voidaan lukea lakikirjasta, vaan sen alle sisältyy paljon suurempi kirjo toimintoja.

Euroopan unioni on asettanut hyvän hallinnon noudattamiselle omat ohjeensa, jotka myös luotsaavat Suomen valtion hallintosäädäntöä. Euroopan oikeusasiamiehen (2005) mukaan hyvä hallinto määritellään artiklassa 41, joka vastaa Euroopan perustuslaillisen sopimuksen

II-101 artiklaa. Euroopan unionin sisällä hyvän hallinnon noudattaminen perustuu neljän kohdan säännöstöön.

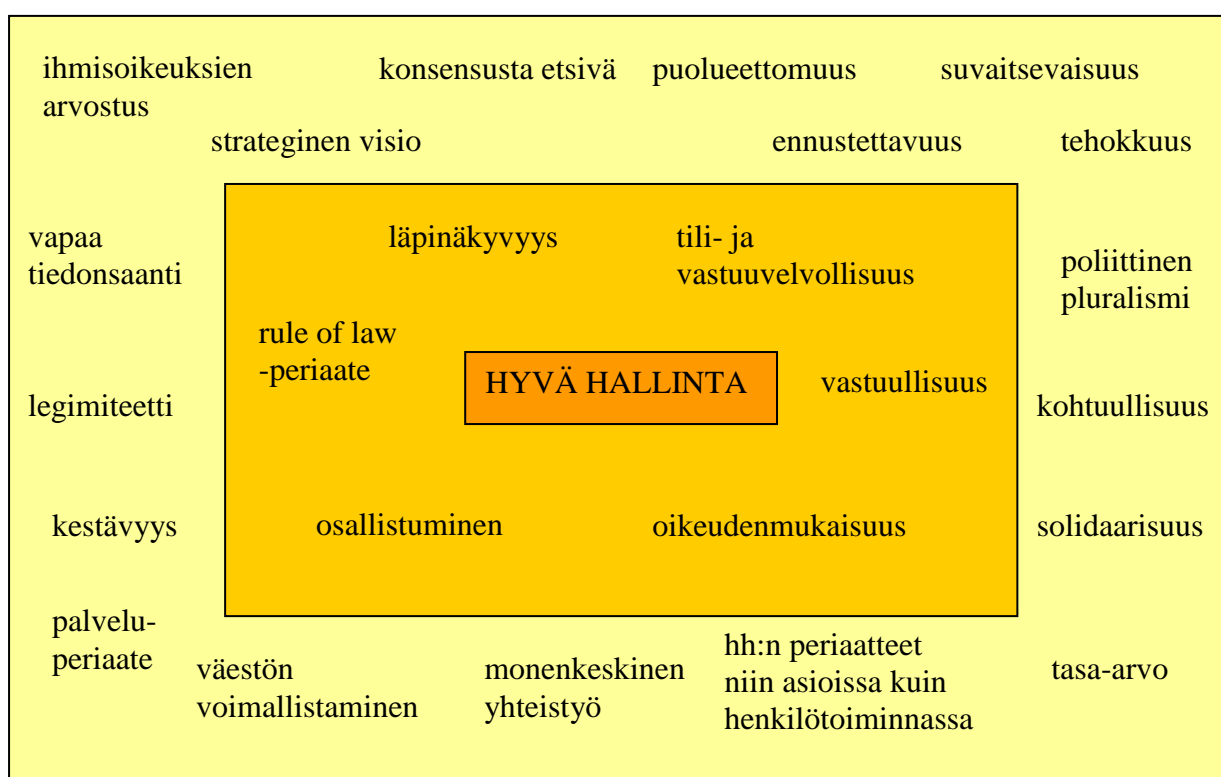
1. Jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa.
2. Tähän oikeuteen sisältyy erityisesti:
  - jokaisen oikeus tulla kuulluksi ennen kuin häntä vastaan ryhdytään yksittäiseen toimenpiteeseen, joka vaikuttaisi häneen epäedullisesti;
  - jokaisen oikeus tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin ottaen huomioon oikeutetun luottamuksellisuuden, salassapitovelvollisuuden ja liikesalaisuuden vaatimukset;
  - hallintoelinten velvoite perustella päätöksensä.
3. Jokaisella on oikeus saada yhteisöltä korvausta niistä vahingoista, joita yhteisön toimielimet ja sen henkilökuntaan kuuluvat ovat aiheuttaneet tehtäviään suorittaessaan, jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteisten yleisten periaatteiden mukaisesti.
4. Jokainen voi ottaa yhteyttä unionin toimielimiin jollakin perussopimusten kielistä, ja hänen on saatava vastaus samalla kielellä.

Nämä säännöt tarkoittavat Euroopan oikeusasiamiehen (2005) mukaan käytännössä sitä, että EU:ssa noudatetaan niin henkilöllistä kuin asiallista hyvän hallinnon soveltamista. Virkamiesten on noudatettava lainmukaisuuden periaatteita ja pidättäytyä syrjinnästä. Virkamiesten toimenpiteiden pitää olla suhteutettuna tavoitteisiin. Virkamiesten tulee myös pidättäytyä vallan väärinkäytöstä. Heidän on oltava puolueettomia ja riippumattomia mutta myös objektiivisia. Virkamiesten tulee kunnioittaa perusteltuja odotuksia ja olla johdonmukaisia ja neuvoa kansalaista miten toimia tietyssä tilanteessa. Virkamiesten tulee olla oikeudenmukaisia ja heidän on noudatettava toimissaan palveluperiaatetta.

Euroopan unionin hyvän hallinnon tapoihin kuuluvat myös kirjeisiin vastaaminen kansalaisen kielellä sekä vastaanottoilmoitus ja asiasta vastaavan virkamiehen osoittaminen ja siten velvollisuus siirtää asia siitä vastaavaan toimielimeen. Tämän mukaan unionissa kansalaisella on oikeus tulla kuulluksi ja antaa lausuntoja, päätöksenteossa on oltava kohtuulliset määräajat ja päätökset on perusteltava. EU:n kansalaiselle on osoitettava valitusmahdollisuudet ja päätöksistä on ilmoitettava. Heitä koskevat myös tietosuoja ja tiedustelumahdollisuus. Kansalainen voi pyytää myös saada tutustua asiakirjoihin, ja vaatia riittävää kirjanpitoa.

## 6.1. Hyvä hallinnan teoria

Heurun, EU:n ja YK:n alaisten järjestöjen mukaan hyvä hallinto on teoria, johon sisältyy joukko käsitteitä, joiden määrää, laatua tai tarkkuutta ei ole standardoitu. Lähteistäni kokosin mallin, johon olen liittännyt tärkeimmät teoria-aineistossa ilmenneet termit (Kuva 11). Moni termeistä on inklusiivisia, ne sisältävät joko osin tai kokonaan toisen käsitteen, jolloin koko termistön selittäminen ei toiston vuoksi ole tarpeen. Ne käsitteet, jotka korostuivat materiaalissa, on esitetty tummemmalla väripohjalla kuvassa 11. Keskityn hyvän hallinnan teoriassa siten näihin.



**Kuva 11.** Hyvän hallinnon käsitteistöä koottuna YK:n, EU:n ja Heurun mukaan.

### 6.1.1. Läpinäkyvyys

Läpinäkyvyydellä (engl. *transparency*) hyvän hallinnan teoriassa tarkoitetaan hallintoelinten kaikkien toimien, erityisesti budjetinkäytön kaikenkattavaa täysinäistä avaamista ja esille asettamista, sen vapaata tarkastelua ja kyseenalaistamista. Läpinäkyvyys on hyvän hallinnon

kaikkien hallinnontasojen tehtävä, ja kansalaisten luottamus perustuu siihen kuinka kansalaisia informoidaan siitä mitä eri hallinnon tasot tekevät. UNDP määrittää läpinäkyvyyttä julkaisussaan näin: "Läpinäkyvyys perustuu tiedon vapaaseen kulkuun. Hallinnon prosessit, instituutiot ja sen tuottama tieto on oltava suoraan saavutettavissa niille, jotka ovat näihin osallisia. On myös varmistettava tarpeellisen tiedon tuottaminen ymmärryksen ja tarkkailun vuoksi." (Michel 1997) Läpinäkyvyyttä tarkennetaan: "Läpinäkyvyys sallii asianosaisten kerätä tietoa joka saattaa olla kriittistä väärinkäytösten paljastamiseksi ja kansalaisten intressien puolustukseksi. Läpinäkyvällä järjestelmällä on selkeät menettelytavat julkiseen päätöksentekoon ja avoimet kommunikaatiokanavat eri asianosaisten ja virkamiesten välillä jotta laaja-alainen tieto olisi saavutettavissa." Läpinäkyvyys ei siis ole ainoastaan sitä että tuotetaan tietoa, mutta se pitää saattaa kaikille mahdolliseksi saavuttaa. Tiedonsaantia ei saa estää niin kieli tai kielen käyttötaitokaan. Tieto tulee olla myös siten ymmärrettävää, vaikka se olisi tuotettukin kansalaisen omalla kielellä. Se pitää olla myös jokaisen kansalaisen saavutettavissa asuinpaikasta huolimatta. Läpinäkyvyyttä tarvitaan hallinnon joka tasolla ja elimessä, ja tieto pitää olla avointa kaikissa päätöksenteon vaiheissa. Kansalaisilla tulee olla mahdollisuus kommentoida ja vaikuttaa niihin hallinnollisiin seikkoihin, jotka koskettavat heidän elämäänsä omasta asemastaan tai taustastaan huolimatta.

Aasian kehitys pankin (The elements of good governance... 2009) mukaan läpinäkyvyys vaatii kansalaisten yleistä tiedonsaantia, hallinnon sääntöjen, säännösten ja päätösten selvyyttä. Läpinäkyvyyden avulla täydennetään ja vahvistetaan ennustavuutta. Läpinäkyvyyden takaaminen on haasteellista, sillä tiedontuottaja on vastuussa tiedon suodattamisesta ja jakamisesta, jolloin tiedontuottaja saattaa siten rajoittaa jälleenjulkaisemista. Sen vuoksi läpinäkyvyyden kannalta saattaa olla parempi ratkaisu, jos kansalaisten oikeutta tietoon ja sen lähteille voimistettaisiin laillisella täytäntöönpanolla. Samoista syistä, lähinnä johtuen tiedonjakamista rajoittavista laeista, joiden varjolla julkiset päättäjät saattavat kieltää tiettyjen tietojen tarkastelun, pitäisi tarjota kansalaisille riippumaton tarkastelumahdollisuus väitteelle, jossa selitetään miksi tietty dokumentti on kielletty julkiselta tarkastelulta. Aasian kehitys pankin (2009) mukaan läpinäkyvyys hallinnon päätöksenteossa ja julkisen hallinnon päätösten toimeenpanossa vähentää epävarmuutta ja ehkäisee korruptiota julkisten päättäjien keskuudessa. Tässä valossa säännöt ja menettelyt, jotka ovat yksinkertaisia ja joiden käyttöönotto on helppoa, ovat suotavampia tapoja kuin ne, jotka tarjoavat vaihtoehtoista vallan keinoja hallitusten virkamiesten ohi tai ne jotka ovat alttiita erilaisille tulkinnoille.

Kuitenkin, jälkimmäinen tyyppi hyväntahtoisesti toteutettuna voisi toimia, mutta sen tarkoitus saattaisi vesittyä, mikäli se ei käytännössä toteutuisikaan virheen tai väärinkäytön vuoksi. Käytännössä on siis huomattava, että toisinaan on tarpeellista luoda rajat myös läpinäkyvyydelle.

### 6.1.2. Oikeudenmukaisuus

UNDP:n (Governance for sustainable... 1997) mukaan oikeudenmukaisuudella (engl. *equity*) tarkoitetaan sitä, että kaikki sukupuolesta huolimatta ovat oikeutettuja samantilaisiin mahdollisuuksiin omien elinolojen parantamiseen ja ylläpitämiseen. Oikeudenmukaisuudella tarkoitetaan myös tasa-arvoista kohtelua iästä, rodusta, mielipiteistä tai muusta personoivasta tekijästä huolimatta. Tähän lukeutuu myös poliittinen vapaus ottaa osaa haluamansa puolueen tai muun ryhmittymän toimintaan. Kaikkia tulisi kohdella tasa-arvoisesti. Se tarkoittaa myös kohtuutta, jota hyvässä hallinnassa vaaditaan. Viranomaisten tulisi käyttäytyä kohtuuden mukaan ja asiallisesti antamatta kansalaisen turhaan odottaa vastausta tai mahdollisuutta vastata tai kommentoida päätöksenteon prosessia. Oikeudenmukaiseen toimintaan sisältyy usein oikeamielisyys ja tasa-arvoisuus, ei ainoastaan yksilöitä mutta myös järjestöjä ja ryhmiä kohtaan. Siten myös poliittinen pluralismi on yksi hyvän hallinnon käsitteistä. Hyvän hallinnon periaatetta toteuttavat ottavat huomioon myös valtaapitävien tai yleistä mielipidettä vastustavien näkökulmat: poliittisessa toimikentässä se tarkoittaa opposition olemassaoloa sekä sen vapaata ja kestävää toimintaa.

### 6.1.3. Osallistuminen

Osallistuminen (engl. *participation*) on yksi hyvän hallinnon tärkeimmistä elementeistä. Se tarkoittaa kansalaisten osallistumista niiden asioiden päätöksentekoon, jotka koskettavat heitä ja heidän elämäänsä. Hyvän hallinnon periaatteen mukaan kaikilla kansalaisilla tulisi olla samantilaiset mahdollisuudet osallistua päätöksentekoon. YK:n ja Transparency Internationalin mukaan (Eigen & Kajumulo Tibajuka 2004) "kaikilla miehillä ja naisilla tulisi olla sananvaltaa päätöksenteossa joko suoraan tai välillisesti heitä edustavien instituutioiden kautta. Tällainen laaja osallistuminen on rakennettu mielipiteen ja järjestäytymisen vapaudelle yhtä hyvin kuin kykyyn osallistua."



Aasian kehityspankin (The elements of good governance 2009) mukaan osallistumisen periaate juontuu siitä että, ihmiset ovat kehityksen ydin. He eivät ole ainoastaan kehityksen viimeisimpiä hyötyjiä vaan samalla yhteiskuntansa asiantuntijoita ja sen puolesta toimijoita. Kansalaiset toimivat ryhmien ja järjestöjen kautta mutta myös yksilöinä. Koska kehitys tapahtuu ihmisille ja nykyään myös ihmisten ansiosta, täytyy heillä tällöin olla vapaa pääsy ja osallistumismahdollisuudet niihin tahoihin, jotka edistävät sitä. Aasian kehityspankin artikkelin (The elements of good governance 2009) mukaan osallistuminen on usein yhteydessä vastuuvollisuuteen, mutta ei aina. Esimerkiksi edustuksellisissa demokratioissa, joissa kansalaiset osallistuvat päätöksentekoon äänestysprosessin kautta, valitut ovat lopulta aina vastuuvollisia äänestäjilleen. Ruohonjuuritason osallistuminen vaatii, että hallituksen rakenne on tarpeeksi joustava tarjotakseen näille tilaa toimia ja olla mukana varojen ohjaamisessa siten että osalliset ovat edunsaajien joukossa. Tällä tavoin on mahdollista parantaa julkisten ohjelmien ja projektien suunnittelua ja toteutusta. Tämä lisää kohdeväestön *omistajuutta*, jolloin edistää siten tuloksia. Toisaalta tällaisten toimintatapojen tehokkuus saattaa hankaloittaa talouden kehitystä kokonaisuudessaan, sillä ruohonjuuritason osallistuminen vaatii laaja-alaista suurten taloudellisten toimijoiden tukea ja yhteistyötä. Osallistumisen vaikutus näkynee taloudessa jälkikäteen kansalaisten tyytyväisyytenä ja siten esimerkiksi työnteon tehostumisena.

Yksityisten ihmisten osallistuminen on mitä enenevässä määrin keskittymässä kansalaisjärjestöjen toimintaan. Kansalaisjärjestöjen etuutena on vapaaehtoisuus ja -muotoisuus. Kansalaisjärjestö usein on sen edustajiensa näköinen. Ruohonjuuritason järjestöjen määrä onkin ollut nopeassa kasvussa viime aikoina, ja kansalaisjärjestöt ovat nousseet valtion rinnalle kehityskeskustelun toimijoiden keskiöön. Nykyään kansalaisjärjestöjä saatetaankin pitää voimakkaina ja luotettavina tahoina hallinnollisten yksiköiden asemesta. Aasian kehityspankin mukaan (The elements of... 2009) kansalaisjärjestöt saattavat olla avuksi kartoittaessa kansalaisten kiinnostuksen kohteita, näiden pohjalta kansalaisten intressejä ja järjestäytymistä on helppo tulkita. Koska kansalaisjärjestöt ovat lähellä valitsijakuntaansa, kansalaisjärjestöt tarjoavat siten hallituksille hyvän väylän parantaa osallistumista kunnallisella tasolla ja voimistaa "bottom-up" -tyyppistä lähestymistapaa niin taloudellisessa kuin sosiaalisessa kehityksessä.

Katie Willis'n (2005) mukaan osallistuminen on yksi voimauttamisen (engl. *empowerment*) avainkeinoista. Willis teoksessaan keskittyy erityisesti kehityskysymyksiin ja siten osallistumista käsitellään paikallistason kehityksen instrumenttina. Osallistuminen on Willis'n mukaan kattotermi paikallisten asukkaiden osallisuudelle kehityksen toiminnoissa, jotka toimivat usein kansalaisjärjestöperustaisesti. Hänen mukaansa osallistuminen kuitenkin varioi paljon sisältäen neljä eri tasoa (Taulukko 1). Tässä luokittelussa ensimmäisen tason osallistuminen perustuu arviointiin ja tiedonvaihtoon. Niin järjestö- kuin kuntatason vaikuttamisessa tärkeintä on, että kansalaisilta tiedustellaan heidän omia tarpeitaan, ja kansalaisilla on kiinnostusta ymmärtää päätöksenteon prosessit, mutta samalla päättäjät ja toimijat tietävät paikallisten todellisista tarpeista. Toinen ulottuvuus koostuu paikallisten osallistumisesta, joka on yksi toimintasuunnitelman tekijöistä. Agenda tehdään paikallistason toimijoiden ansiosta, eikä sille aseteta minkäänlaisia ulkoisia vaateita. Tavoitteet tulevat yhteisöstä itsestään. Kolmanneksi kohdaksi Willis listaa paikalliset ja heidän tietotaitonsa yhteisön suorituskyvyn lisäksi. Paikkakunnalle tehdyissä projekteissa käytettäisiin paikallista työvoimaa, ja siten kannustettaisiin osallistumista yhteisiin hankkeisiin. Viimeisenä kohtana Willis mainitsee täydellisen voimauttamisen. Se, että ruohonjuuritason mielipiteitä kuunnellaan ja ne otetaan huomioon päätöksenteossa (arviointitaso), että paikalliset itse osallistuvat hankkeiden koordinointiin ja suunnitteluun alusta alkaen (agendataso) ja että paikalliset itse saavat olla toteuttamassa heille suunnattujen projektien ja hankkeiden toteutumista ja ylläpitoa (suorituskyvyn taso), edesauttavat neljännen tason toteutumista. Onnistuneet hankkeet, jotka ovat todellisen tarpeen mukaan toteutettuja ja päätyttyään onnistuneet lisäämään paikallista toimintaa, lisäävät paikallisten itsetietoisuutta ja -varmuutta, jolloin heidän roolinsa yhteisössä vahvistuu.

**Taulukko 1.** Osallistumisen tason Katie Willis'n (2005) mukaan.

<b>Osallistumisen ulottuvuus</b>	<b>Tarkoitus</b>
Arviointi	paikallisten yhteisöjen ymmärtäminen ja heidän ymmärrys suuremmista prosesseista
Agendan osa	osallistuminen paikallisyhteisön päätöksentekoon kehitysprosesseissa; kansalaisia on neuvottu ja kuunneltu alusta aina loppuun asti, ei vain päätöksenteon jälkeen
Suorituskyky	osallistuminen paikalliseen yhteisöön projektien esim. koulurakennusten kautta
Voimauttaminen	Osallistuminen johtaa parempaan itsetietoisuuteen ja -varmuuteen; yhteydessä demokratian kehittämiseen.

Osallistuminen sisältää myös puutteita. Cooken ja Kotharin (2001) teoksessa *Participation: the new tyranny?* väitetään että osallistuminen saattaa muodostua taakaksi kehitykselle. Osallistumista tulisi sisällyttää jokaiselle kehityksen tasolle, mutta silti ei tunnusteta että osallistuminen vaatii ensisijaisesti aikaa ja energiaa. Cooke ja Kothari lisäävät, että paikallisyhteisöjen heterogeenisuus on myös ongelma mitattaessa osallistumista, sillä yhteisön osallistuminen toisinaan saattaa jättää ulkopuolelle pienempiä yhteisöjä, eikä se aina voi kattaa kaikkea ja kaikkia. Kolmantena kritiikkinä he väittävät, että osallistumisella ja osanottamisella ei ole suoraa yhteyttä voimauttamiseen, sillä osallistuminen ei aina aiheuta voimauttamista. Neljäntenä kritiikkinä he mainitsevat paikallisyhteisöjen toiminnassa syntyvän perspektiiviongelman. Siinä keskittyminen ainoastaan paikallistason ongelmiin saattaa aiheuttaa sokaistumista suuremman mittakaavan epäsuotuisille ja jopa sortaville rakenteille. On kuitenkin huomattava, vaikka monet suuret tahot, kuten Maailmanpankki, ovat ottaneet osallistumisen ja *osallistamisen* (osalliseksi tekemisen) instrumentit käyttöön, ne eivät ole metodeina lyöneet laudalta aikaisempia kehityksen toimitelijöitä. Osallistuminen ei ole ollut yhtä tehokas kehityksen metodi, mitä aluksi toivottiin. Willis (2005) lisää keskustelussa vettä myllyyn. Hän väittää että osallistumisen käyttöönotto oli alku uudelle käsitteelle *kehitysteollisuus*, joka muodostuu kehitysteeman sisällä toimivien tahojen velvollisuus- ja riippuvuussuhteista. Kehitysteollisuus näkyy muun muassa siinä, että kansalaisjärjestöillä on tilivelvollisuussuhteita niin "alhaalta-ylös" niiden

yhteistyökumppaneihin, kannattajiin, hyödynsajiin ja henkilökuntaan kuin myös "ylhäältä-  
alas" donoreihin, hallituselimiin ja päättäjiin. Nämä suhteet saattavat kärsiä, jos kansalaisjärjestöllä on pitkäaikainen osallistava strateginen suunnitelma. (Willis 2005)

#### 6.1.4. Rule of law -periaate

Rule of law eli suomennettuna oikeusperiaate tarkoittaa sitä, että hallinnan elimet toimivat valtion lakien mukaisesti ja noudattavat ensisijaisesti kyseisen maan lakeja. Kansainvälisissä elimissä ja organisaatioissa lait noudattavat kansainvälisiä säännöksiä ja kunnioittavat niin ihmisoikeuksia kuin kaikkia kansainvälisiä sopimuksia. Laillinen viitekehys tulisi olla reilu ja tasapuolisesti toimeenpantu, ottaen erityisesti huomioon ihmisoikeuslait (Governance for sustainable... 1997). Helen Yun ja Alison Guernseyn (2009) artikkelin mukaan rule of law -periaatteella ei ole tarkkaa, yleismaailmallista määritelmää ja sen määrittelyt voivat varioida paljonkin valtioiden ja niiden lakien mukaan. Oikeusperiaate kuitenkin yleensä voidaan käsittää lainmukais-poliittisena hallintotapana, jossa laki määrittää hallitukselle toimintakehyksen tukemalla tiettyjä vapauksia ja luomalla järjestyksen viitaten siihen miten valtio toimii. Yksinkertaisimmillaan rule of law -oikeusperiaate on järjestelmä, jonka tavoitteena on suojella kansalaisen oikeuksia despoottiselta ja hyväksikäyttävältä valtionvallalta. Rule of law -oikeusperiaate tarkoittaa siis tapaa toimia, joka kunnioittaa ja noudattaa perustuslakia. Termin suomennos *oikeusperiaate* ei kata täydellisesti englannin termiä *rule of law*, ja siksi sitä käytetään tässäkin englanninkielisenä suomenkielisen asemesta hyvän kattavan käännöksen puuttuessa.

#### 6.1.5. Tili ja -vastuuvollisuus

Tilivelvollisuudella tarkoitetaan englannin sanaa *accountability*, jolla on useita suomennoksia. Tilivelvollisuuden lisäksi käsite tarkoittaa ymmärrettävää ja selitettävissä olevaa, mutta myös vastuuvollista. Hyvän hallinnan terminä se UNDP:n mukaan (Governance for sustainable... 1997) tarkoittaa hallituksen päättäjien, yksityisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden vastuuvollisuutta julkisille yhtä hyvin kuin institutionaalisille asianomaisille. Tili- ja vastuuvollisuus riippuu itse organisaatiosta ja siitä, onko päätös sen sisäinen vai ulkoinen. Instituutiot ja prosessit pyrkivät palvelemaan kaikkia asianomaisia.

Tilivelvollisuus pyrkii vastaamaan niihin pyyntöihin ja vaatimuksiin mitä hallinnon tahoille esitetään. Aasian kehityspankki (The elements of good governance... 2009) määrittelee tilivelvollisuuden seuraavasti: tilivelvollisuus on välttämättömyys, jotta julkiset virkamiehet vastaisivat hallintokäyttäytymisestään sille taholle jonka alaisuudessa he toimivat. Vastaamisen keinot varioivat paljon eri valtioiden tai poliittisten järjestelmien välillä, ja ne riippuvat paljon historiasta, kulttuurisesta ympäristöstä sekä arvomaailmasta, missä päätöksenteko tapahtuu. Mekanismit voivat olla kaikkea sitä, mikä asettuu aina suullisista lupauksista virallisesti valittuun oikeuselimeen tai pienimuotoisemmin valittuihin komitean neuvonantajiin asti. Tili- ja vastuuvellisuus tarkoittaa myös mittaavan vertailuperusteiden laatimista, jotka määrittävät julkisten toimihenkilöiden toimintakykyä mutta myös mekanismeja, joiden avulla pystytään varmistamaan että normeja noudatetaan. Julkisen sektorin instituutioiden tili- ja vastuuvellisuutta on helpotettu evaluaatiolla, etenkin taloudellisen toiminnan alalla. Taloudellinen tilivelvollisuus on yhteydessä toimintatapojen laatimisen ja täytäntöönpanon tehokkuuteen sekä resurssien kestäväan käyttöön. Se myös kattaa kirjanpidon kulujen kontrollia varten, niin sisäisten kuin ulkoisten tilintarkastusten vuoksi.

Maailmanpankki paikallishallintojen ja kaupunkien strategiakuvauksessa *Cities in transition* (2002) on määrittänyt tili- ja vastuuvellisuudelle kolme eri tasoa. Nämä tasot ovat 1) poliittinen vastuuvellisuus, joka näkyy selkeimmin kausittain vaaleissa; 2) hallinnollinen vastuuvellisuus, joka näkyy horisontaalisina ja vertikaalisina toimintayksiköiden välisinä ja sisäisinä mekanismeina sekä 3) sosiaalinen vastuuvellisuus, joka listaa ne toiminnot, joista kukin on velvoitettu huolehtimaan. Sosiaalisella vastuuvellisuudella on kaksi tasoa, joista ensimmäinen antaa vastuun ottaa jokin tietty asia hoidettavaksi (tai olla ottamatta) ja toinen taso kysyy asian hoitamisen tuloksellisuutta.

### 6.1.6. Vastuullisuus

UNDP:n (Governance for sustainable... 1997) mukaan vastuullisuus (engl. *responsibility*) muodostuu prosesseista ja instituutioista, jotka tuottavat tuloksia, ja ovat tarpeen mukaisia ja käyttävät resursseja tehokkaasti. Vastuullisuudella tarkoitetaan että päätöksentekijät ovat vastuussa kaikista tekemisistään asiakkailleen, kansalaisilleen tai muille vastuullisuutta vaativille taholle. He ovat vastuussa resurssien kestävästä käytöstä ja tuloksellisuudesta, yhtä

hyvin niin onnistuneista kuin epäonnistuneista päätöksistä. Vastuullisuuteen kuuluu myös kestävyys. Sillä tarkoitetaan että päättäjät ovat vastuussa päätöksistään myös päätäntäajan ja toimeenpanon jälkeen, jolloin hallinnasta tulee kestävämpää. Kestävien ratkaisujen laadintaan ja toteutumiseen vaaditaan perehtymistä ja aikaa, jolloin tuloksetkin ovat parempia. Hyvä hallinta kuuluu olla myös tehokasta. Se ei tarkoita ainoastaan tehokkuutta aikaa säästäen mutta myös taloudellisten, fyysisten ja henkisten voimavarojen kuluttamista kohtuullisessa mittakaavassa. Hallinnan toimijat eivät saa käyttää asemaansa väärin pitkittääkseen toimeenpanoprosesseja tahallisesti tai tarkoituksettomasti. Niiden kohtuullinen tehokkuus, ja kestävä toteutuminen ovat kuitenkin niitä seikkoja, jotka ovat vastuussa prosessin hyötyjille, maksajille ja muille tahoille. Vastuullisuus ja tilivelvollisuus ovat käsitteinä lähellä toisiaan ja niitä käsitelläänkin useissa teksteissä yhdessä. Suomennoksetkin ovat näillä kahdella termillä usein osittain päällekkäisiä.

## **7. Hyvän hallinnon etiikasta**

Lopulta on mietittävä kuitenkin hyvää hallintaa filosofisesti asettamalla kyseenalaiseksi hyvyyden käsite: kenelle hyvä hallinta on hyvä. Tästä teemasta keskustelee Georg von Wright, jota Heuru (2003) teoksessaan lyhyesti referoi. Jos absoluuttinen hyvyys osattaisiin määrittää kaikille, ei olisi ongelmaa siitä kenelle hallinta on hyvää. Mutta koska hyvyys on suhteellista, niin myös tässä, hyvä hallinta on hyvä vain yhdelle tai tietyille osapuolille – ei samanaikaisesti kaikille. Se, kenelle hyvyys oikeutetaan ja kuka sen oikeuttaa, aiheuttaa ristiriidan, minkä vuoksi hyvyyden tutkiminen on mielenkiintoista. Aivan selvää ei ole se, kenen intressiä hyvyys ja hyvä hallinta oikeastaan palvelevat. Se ansaitsisi jo oman tutkimuksensa. Hyväntekijät ja -saajat ovat selkeitä esimerkiksi poliisivaltiossa tai oikeusvaltiossa (Heuru 2003), tai yhtäläillä totalitaarisessa diktatuurissa, mutta tässä opinnäytteessä lähdetään lähtökohdasta, jossa mahdollisimman moni hyötyisi hyvän hallinnan käytännöstä, ja siten suurimpana hyvänsaajien joukkona valtionjärjestyksessä olisivat tavalliset kansalaiset.

## 8. Desentralisaatio

Hyvän hallinnan lisäksi otan tässä yhteydessä käsiteltäväksi myös desentralisaation. Tätä teemaa käsitellään, koska se linkittyy läheisesti demokratisoitumiseen, johon hyvän hallinnan arvot ja opit liittyvät. Hyvän hallinnan voimauttaminen, hallinnan tasa-arvo, toiminnan tehokkuus ja kansalaisten kattava osallistuminen ovat usein vahvempia, mikäli alueella on pyritty desentralisaatioon hajauttamalla valtionhallintoa.

Desentralisaatio (engl. *decentralization, desentralization*) juontuu kielipillisesti latinasta. Se tarkoittaa suomeksi hajasijoittamista, -sijoitusta ja toimintoja hajauttavaa politiikkaa, jonka ensisijaisena tarkoituksena on lisätä vallanpitäjiä ja hajottaa vallankeskittymiä maantieteellisesti ja toiminnallisesti useisiin eri yksiköihin. Desentralisaatio pyrkii purkamaan valtion valtaa kunnallisille, alueellisille tai muille pienemmille valtion yksiköille. Desentralisaatio kuitenkin pohjautuu paikallisen johdon ja keskusjohdon suhteille, niin yksityisellä kuin julkisella saralla. Desentralisaatio ilmestyi kehityskeskustelun kenttään 80–90 -lukujen aikana jolloin valtion yksioikeudellista valtaa siirtyi pois taloudellisen kehityksen ja yksityistämisen myötä. (Willis 2005) Desentralisaatioprosessin odotettiin johtavan parempaan tuottavuuteen ja kustannustehokkuuteen ajan neo-liberaalisten tavoitteiden mukaisesti. Sen mukaan desentralisaatiota on pidetty tapana vähentää valtionkontrollia, vaikkakin vain muuttamalla päätöksentekoa keskushallinnolta alueellisille tai paikallisille tasoille.

*Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* alayksikkö *DAC Expert Group on Aid Evaluation* jakaa raportissaan (Michel 1997) desentralisaation neljään eri ryhmään.

- 1) Toimintojen hajauttamisella (engl. *deconcentration*) tarkoitetaan tiettyjen toimintojen siirtämistä hallinnon hierarkian sisällä keskushallinnolta alueellisille hallinnon yksiköille, alueellisten osastojen luomista tai vastuun siirtämistä paikallisille hallintoyksiköille, jotka ovat keskushallinnon osia.
- 2) Valtuuttaminen (engl. *delegation*) pitää sisällään vastuun siirtämistä ylläpitävien tai toimeenpanevien sektorien toimintayksiköiltä alueellisille tai käytännöllisen kehityksen asiantuntijoille, valtion omistamille yrityksille sekä muille hallituksen

toimintayksiköille, jotka toimivat itsenäisesti keskushallinnon järjestelmästä, joita ovat esimerkiksi energiayritykset tai telekommunikaation yritykset.

- 3) Vallanhajautus (engl. *devolution*) tarkoittaa harkinta- ja päätäntävallan siirtämistä laillisesti perustetuille paikallisille yksiköille, kuten provinsseille tai kunnille. Paikallishallinnon yksiköt ovat sidottuja koko valtion kattaviin politiikan suurlinjoihin ja niiden taloudellisiin, materiaalsiin sekä ihmispääomaan perustuviin resursseihin.
- 4) Taloudellinen desentralisaatio ja autonomisuus (engl. *economic decentralization and self-governance*) tarkoittavat taloudellisen itsenäisyyden, päätäntävallan sekä talouden toimintojen ja niiden vastuualueiden siirtämistä julkiselta sektorilta yksityisille tai puoliyksityisille instituutioille.

Toiminnan tehostuminen puoltaa hallintojärjestyksen desentralisaatiota. Kansalaisten on helpompi ottaa osaa toimintaan, mikäli vallan toimintapisteet ovat fyysisesti lähempänä. Saavutettavuus siis lisääntyy niin maantieteellisesti kuin sosiaalisesti. Kansalaisen on helpompi osallistua toimintaan, jos hän tuntee vallanpitäjät ja päätöksentekijät, tai jos hänen ei tarvitse matkustaa kauaksi toimittakseen asioitaan. Vallan hajauttamisen etu on myös se, että yksi tai muutama päättäjä ei pääse nousemaan toisen yläpuolelle tai keräämään liikaa valtaa. Desentralisoituneessa valtiossa valta on kansalaisten ja päättäjien ansiosta jaettu useille tahoille, jolloin yksikään taho tai yksilö ei ole muita edempänä tai etuoikeutettuna.

Desentralisaatio ei teoriana ole täydellinen, nimittäin sekin on saanut osakseen paljon kritiikkiä. Hallinnon taloudellisten palveluiden täysinäinen yksityistäminen ei aina ole johtanut hyviin lopputuloksiin. On totta, että palveluiden tuottaminen saattaa tehostua yksityistämällä, mutta toisaalta saattaa myös käydä niin että palvelut keskittyvät ja seuraavat maksimaalista tuottavuutta jolloin osa väestöstä – se, joka ei ole kykeneväinen maksamaan palveluista, joutuvat palvelujen ulkopuolelle. Lisäksi, vallanhajautus ja päätäntävallan siirtäminen saattaa aiheuttaa ongelmia siinä tapauksessa, jos valtuutetuksi päätyvät sellaiset ihmiset jotka eivät allekirjoita hyvän hallinnan periaatteita, eli ymmärtävät asemansa väärin tai hyväksikäyttävät sitä omien etujensa ajamiseen. Hallintojärjestyksessä, jossa esimerkiksi hyvän hallinnan periaatteet ovat vieraita, väärinkäytökset ovat todennäköisiä. Erityisiä ongelmia aiheutuu ympäristössä, jossa väestö on köyhää ja jatkuvalla koetuksella omasta toimeentulostaan. Tällöin vallan väärinkäyttö ja muun muassa Nicaraguassa usein nähty nepotismi ovat perustoimeentulon vuoksi vaikeita välttää. Yhtenä vallan väärinkäytöstä



estävänä ratkaisuna Willis (2005) mainitsee kansalaisjärjestöt, joita valtiolliset velvoitteet eivät sido samalla tavalla suoraan kuin kunnallisia tai alueellisia yksiköitä. Niiden etuutena on erinomainen mukautuvuus, monipuolisuus ja sopivuus toimintapaikkakunnille. Tavoitteet on asetettu alhaalta ylös eikä toisinpäin, mikä usein on kehitysyhteistyön ja hallinnon ongelma sillä siinä tapauksessa fyysiset resurssit eivät välttämättä kohtaa sosiaalisia resursseja.

## 9. Tutkimusongelma

Tässä opinnäytteessäni pyrin tarkastelemaan hyvän hallinnon periaatetta keskittyen tarkastelemaan erityisesti sen kahta osa-aluetta, osallistumista ja läpinäkyvyyttä. Koska tutkielmani on tapaustutkimus, sovellan teoriaa käytännön esimerkkiin. Tutkimus käsittelee Nicaraguaa ja sen kahta kuntaa Santo Tómasia ja Villa Sandinoa. Työssä tarkastellaan kunnallistason toimintaa, osallistumista ja osallistamista kansalaisen näkökulmasta ja paikallishallinnon läpinäkyvyyttä.

Tutkimuskysymykseni ovat:

- Mitkä ovat vaikuttamisen keinot kuntalaisten mielestä tutkimuskunnissa? Eroavatko ne tutkimuskuntien välillä?
- Luottaako kuntalainen kunnallishallintoon; äänestikö hän marraskuun 2008 kunnallisvaaleissa?
- Miten ja missä kuntalainen näkee kunnallishallinnon työn, ja mikä on kansalaisen mielestä tärkein poliittisen päätöksenteon taso?
- Haluaako kuntalainen enemmän päätäntävaltaa ja siten vastuuta omassa asuinpaikkakunnassaan?

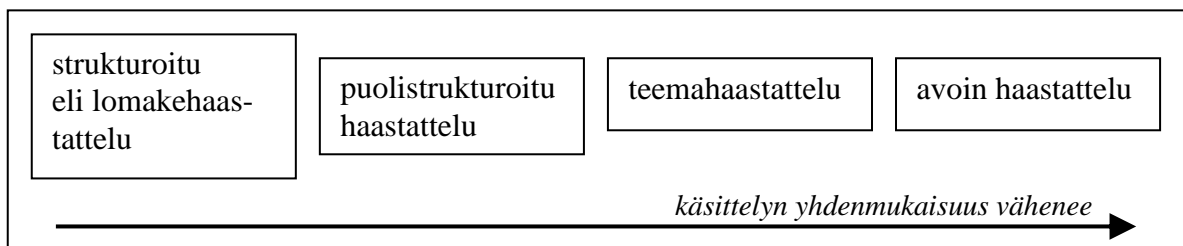
Lisäksi, tutkielmassa otetaan esille myös kehitysyhteistyön kanta kansalaisvaikuttamiseen ja läpinäkyvyyteen, sillä Suomi on tehnyt hyvän hallinnon piirissä pitkään yhteistyötä kohdevaltiossa ja erityisesti kohdekunnissa. Projektien tarkoituksena on ollut vaikuttaa kansalaisen osallistumismahdollisuuksiin. Siksi tarkkailen kehitysyhteistyön näkökannasta kuntalaisille tehtyjen kyselyiden tuloksia.

- Miten kansalaisten asenteet kunnallishallintoa kohtaan ja epäonnistuneet kunnallisvaalit pitäisi ottaa huomioon kehitysyhteistyössä?

## 10. Tutkimusmenetelmät

### 10.1. Tutkimushaastattelun muodot

Tutkimushaastattelu tähtää mahdollisimman systemaattiseen tiedonhankintaan ja se on yksi tiedonhankinnan haastatteluiden alalaji käytännön ongelmia ratkaisevien haastatteluiden lisäksi. (Hirsjärvi & Hurme 1979) Kestävään ja järjestelmälliseen tiedonhankintaan siis tutkimushaastattelu on paras keino. Tutkimushaastattelu jaetaan usein eri ryhmiin: Hirsjärvi ja Hurme (1979) jakavat tutkimushaastattelun kolmeen eri tyyppiin kun taas Eskola ja Suoranta (1996) käyttävät neljää eri tyyppiä. Koska Eskolan ja Suorannan haastatteluiden tyyppiä on esimerkiksi mielestäni tarkempi, vaikka lähes samanlainen kuin Hirsjärven ja Hurmeen jako, käytän sitä esitellessäni oman tutkimukseni metodeja.



**Kuva 12.** Tutkimushaastattelun lajit Eskolan ja Suorannan mukaan (1996)

Kuvassa 12 nähdään Eskolan ja Suorannan jaottelu tutkimushaastatteluista. Hirsjärven ja Hurmeen jako on samanlainen, paitsi puolistrukturoitua haastattelua ei ole eritelty omaksi tyyppikseen. Kuviosta nähdään että tyypit on jaoteltu käsittelyn yhdenmukaisuuden suhteen. Lomakehaastatteluiden käsittely on yhdenmukaista ja järjestelmällistä, ja jokaisessa tapauksessa käsittely toteuttaa samaa kaavaa, kun taas avoimessa haastattelussa tapausten yhdenmukaisuus on vähäistä, sillä jokainen tapaus on ainutlaatuinen. Näiden kahden tyyppin välille sijoittuvat puolistrukturoitu haastattelu ja teemahaastattelu, joista ensimmäinen noudattaa vahvempaa, ennalta määrättyä struktuuria kuin teemahaastattelu. Täten voidaan todeta, että yhden tapauksen painoarvo nousee mitä enemmän jänalla liikutaan avoimempaan vuoropuheluun päin. Toisin sanoen, mitä avoimempi haastattelu on kyseessä, sitä syvällisempää ja laadullisempää tietoa saadaan. Yhden tapauksen volyymi on suurempi kuin kuvan janan toisen pään lomakehaastatteluissa, joissa tiedon volyymi perustuu tapausten määrään ja vastanneiden joukosta johdettavaan tietoon. Kun täysin avoimelle haastattelulle tyypillistä on haastateltavan vapaa keskustelu tutkijan ja haastateltavan välillä. Avoin

haastattelu on kahden tai useamman henkilön sosiaalista vuorovaikutusta, jota ohjaa ennalta määrätyn struktuurin asemesta itse haastattelutilanne.

Lomakehaastattelut ovat tarkoin ennakkoon mietittyjä haastatteluita. Kun avoimissa haastatteluissa suurin paino on haastattelun ymmärtämisessä ja havainnoinnissa haastateltavan ja haastattelijan välillä, jolloin tutkimusmetodin käyttäminen perustuu vuorovaikutustilanteeseen, niin lomakehaastatteluissa sosiaalisen kanssakäymisen rooli on toissijaista. Lomakehaastattelussa tärkeintä on kysymysten oikea asettelu (Hirsjärvi & Hurme 1980). Lomakehaastatteluiden etuutena on niiden nopea tiedonkäsittely ja lomakkeiden helppo muokattavuus tilastollisesti. Siksi suurin osa lomakehaastatteluiden tekijän ajasta kuluukin juuri oikeanlaisten kysymysten luomiseen, sillä kysymysten pitää olla oikeaan osuvia ja yksiselitteisiä. Lomakkeiden tietojenkäsittelyn yksinkertaisuus on oleellista, koska haastattelutilanteesta puuttuu sosiaalinen kanssakäyminen haastattelijan kanssa. Kysymykset eivät saa olla missään tapauksessa monimerkityksisiä, sillä muuten aineiston ja siten koko tutkimuksen validiteetti kärsii. Lomakehaastatteluiden etu on sen volyymi: lomakkeisiin voi vastata usea haastateltava, jolloin lomakkeiden avulla tehdyt tutkimukset tuottavat kvantitatiivista tietoa.

Eskolan ja Suorannan (1996) mukaan puolistrukturoitu haastattelu on lomakehaastattelun kaltainen, mutta vastaajat saavat avoimesti vastata kysymyksiin jotka ovat kaikille samat. Eli puolistrukturoitu haastattelu on lomakehaastattelun ja teemahaastattelun välimuoto, joka perustuu ennalta määrättyyn rakenteeseen ja jossa haastateltava voi vastata avoimesti. Tämä tarkoittaa, että haastattelija on itse mukana lomakkeen täyttämässä mutta osallistuu keskusteluun melko vähän. Periaatteessa haastattelun järjestys ja muoto säilyy mutta esittämistapa muuttuu.

Teemahaastattelu Hirsjärven ja Hurmeen (1979) mukaan eroaa edellisistä haastattelutyypeistä siten, että teemahaastattelu perustuu osittain valmiiksi aseteltuun runkoon, jota haastattelija seuraa. Hänen tehtävänä on johdattaa keskustelua niin, että hän saa tutkimuskysymyksensä mukaan luotujen haastattelukysymyksiinsä vastauksen, vaikka keskustelu juontuisikin asian viereen. Teemahaastattelussa ainoastaan ”haastattelun aihepiirit, teema-alueet, ovat tiedossa. Menetelmästä puuttuu kuitenkin strukturoidulle haastattelulle luonteenomainen kysymysten tarkka muoto ja järjestys” (Hirsjärvi & Hurme 1979). Teemahaastattelut saattavat

avoimuutensa ja muokattavuutensa vuoksi olla laajuudeltaan, pituudeltaan ja järjestykseltään erilaisia.

Opinnäytteessäni on käytetty pääosin kahta tiedontuottamisen metodia: puolistrukturoitua haastattelua ja teemahaastattelua. Valitsin nämä menetelmät koska ne pystyivät kattavimmin poimimaan tietoa tutkimuskohteesta. Työssäni tarkkailen paikallisvaikuttamiskeinoja kahdelta eri kantilta: ylhäältä kunnallishallinnosta päin ja alhaalta paikallisen osallistumisen kautta. Näiden lisäksi aineistoksi valikoitui joukko asiantuntijahaastatteluita, jotka lokalisoidaan osallistumisen prosessissa ulkopuoliseksi vaikuttajiksi. Haastateltavat, haastattelutyypit ja -määrät löytyvät alla olevasta taulukosta (Taulukko 2).

**Taulukko 2.** Tutkimuksessa tehtyjen haastatteluiden määrät ja tyypit

<b>Kohde</b>	<b>haastattelutyyppi</b>	<b>määrä</b>
paikalliset asukkaat	puolistrukturoitu lomakehaastattelu	43 kappaletta, joista 23 Santo Tomásista ja 20 Villa Sandinosta
asiantuntijat ja kunnanjohtajat	teemahaastattelu	13 kappaletta, joista tässä tutkimuksessa käsitellään kymmentä

## **10.2. Puolistrukturoidun lomakehaastattelun toteutuminen**

Valitsin paikallisten asukkaiden haastattelumetodiksi puolistrukturoidun haastattelun, jossa käytin apuna valmiiksi laadittua, osittain avointa lomaketta. Haastateltavat valittiin satunnaisotannalla ja haastattelut tehtiin kahdessa eri kylässä neljän päivän aikana. Kansalaisten kyselyitä varten tehtiin viisi eri kävelyä taajamien eri osiin, kolme yhteen ja kaksi toiseen. Kävelyiden tarkoituksena oli havainnoida eri vuorokausien aikana eri ihmisryhmien toimintaa ja yrittää näiden havaintojen perusteella valita haastateltaviksi mahdollisimman monenkirjava joukko erilaisia ihmisiä. Haastateltavia oli helpompi lähestyä jos he olivat yksin tai kaksin, tekemässä töitä tai istumassa kotinsa talon edustalla. Tällöin haastateltava oli omassa ympäristössään, mikä tuottaa haastateltavalle turvallisen ja

rauhallisen ilmapiirin, joka taasen on suotuisa kyselyn vastausten todenmukaisuudelle. Yhtään haastateltavaa ei kävellyt kadulla vastaan tai hänet olisi pitänyt pysäyttää.

Haastattelun tueksi olin tehnyt ja tulostanut lomakkeen, joka löytyy opinnäytteen liiteosiosta (Liite 1). Lomakkeessa oli viisi kysymyspatteria, joista ensimmäisessä kysyttiin perustietoja haastateltavan asumisesta paikkakunnalla: kesto, mieltymystä asua kylässä sekä omia vaikutuskeinoja kunnan asioihin. Toisessa kysymyspatterissa kysyttiin kunnan toiminnasta läpinäkyvyyden edistämiseksi. Lomakkeen kohdassa kysyttiin kunnanvaltuuston ja -hallituksen toiminnasta ja päätännistä: missä päätökset heidän mielestään tehdään ja mistä asioista kuntatasolla päätetään. Kolmannessa kysymyspatterissa kysyttiin kunnanjohtajasta: kuka hän tällä hetkellä on. Samassa patterissa kysyttiin myös henkilökohtaisia suhteita kunnan työntekijöihin ja virkamiehiin, sekä äänestysaktiivisuutta viime kunnallisvaaleissa. Neljännessä kysymyspatterissa kysyttiin kunnan suhdetta muuhun päätäntään valtion tasolla: haluttiin tietää missä vastaajan mielessä tehdään tärkeimmät päätökset, jotka koskettavat hänen elämäänsä. Samassa patterissa kysyttiin myös haluaisiko vastaaja ottaa enemmän vastuuta päätöksenteosta kunnallistasolla. Viimeisessä kysymyspatterissa kysyttiin haastateltavan taustaa: ikää, ammattia, perhettä sekä varallisuutta.

### 10.2.1. Ongelmia lomakehaastatteluissa

Lomakehaastatteluiden tekemisessä ilmeni useita ongelmia, jotka olivat tutkijasta riippumattomia sekä ongelmia, joita olisi voinut estää tai ennalta lieventää niiden vaikutusta. Suurimmaksi ongelmaksi koitui lomakkeiden testaamattomuus, joka oli tiedossa etukäteen. Testaaminen kuitenkin olisi ollut mahdotonta, sillä lomakkeiden keruuseen oli tietty määrä aikaa kohdemaassa, ja aika piti käyttää tehokkaasti materiaalin keräämiseen. Lomake kuitenkin luotiin ja tulostettiin jo Suomessa, sillä lähtiessä aineistonhakuun kohdepaikkakuntien tulostamismahdollisuuksia ei tunnettu. Testaamattomuus näkyi erityisesti ensimmäisten haastatteluiden kohdalla, joissa kysymysten sanallinen muoto haki vielä paikkaansa. Kysymykset esitettiin pääosassa lomakehaastatteluita suullisesti, sillä vastaajan lukutaito ei saanut olla esteenä vastaamiselle. Alussa kysymysten asettelu ja muoto aiheuttivat toisinaan ymmärrysongelmia. Testaamattomuudesta johtuneet väärinymmärrykset otettiin huomioon tutkimuksessa, sillä osa näistä ensimmäisistä kyselyistä hylättiin epäpätevyyden

vuoksi. Näiden hylkäämisten ansiosta lomakkeen kysymykset saivat oikean yksiselitteisen muotonsa, jonka haastateltavien oli helpompi omaksua.

Lomake laadittiin espanjaksi, ja se oikoluettiin Suomessa espanjankielen opiskelijalla kielellisen oikeellisuuden vuoksi. Espanjan kielialue on suuri, mikä on etu mutta samalla myös taakka, kielellä on nimittäin useita eri murteita, ja jokaisella kansalla, valtiolla ja ryhmällä on omat kielelliset piirteensä, niin myös tässä tapauksessa. Vaikka voimme olettaa, että kieliasu alkuperäisessä lomakkeessa oli oikea, sen kieli ei vastannut täydellisesti kohdemaan kieltä. Esimerkkinä tästä voimme ymmärtää sanan ”*comarca*”, joka on suomeksi ”*alue, piiri*” (MOT WSOY 2009), joka kieliopillisesti Espanjassa saatetaan ymmärtää kuntaa suuremmaksi alueeksi tai piiriksi, kun taasen kokemuksen ja keskusteluiden kautta selvisi että erityisesti Nicaraguassa ”*comarca*” kuvaa korttelin kokoista aluetta, pienaluetta, kaupunginosaa. Lisäksi kielitaito oli haaste, mikä tarkoitti että kaikki keskustelut ja haastattelut käytiin kielellisesti heikomman taitajan – tässä tapauksessa haastattelijan ehdoilla.

Eräs tutkijasta riippumaton ongelma oli tutkimusalueen suppeus. Kaikki haastateltavat asuivat taajamassa ja kunnan keskuksessa. Kattavamman aineiston olisi saanut, jos haastatteluista osa olisi tehty taajaman ulkopuolella, maaseudulla, jossa asutus on harvaa ja kunnan päätökset näkyvät erilaisilla kuin taajamassa. Syynä tälle oli aineistonkeräämisajanjakson tiivis aikataulu sekä resurssit matkalla. Autoa ei ollut käytettävissä vaan tutkija liikkui paikasta toiseen yleisillä kulkuneuvoilla, yhteiskyydityksillä tai liftaten.

Lisäksi vaikeuksia ilmeni myös kulttuurieroissa. Nuori, valkoihoinen nainen aiheuttaa hämmennystä niinkin maskuliinisessa ympäristössä mitä nicaragualainen kulttuuri on etenkin sellaisilla osa-alueilla, jossa suurin osa vaikuttajista ja päättäjistä oli miehiä. Vakuuttaminen aiheen todellisuudesta ja vakavuudesta oli haasteellista. Naiseus aiheutti nuoren iän kanssa usein ”*tytöttelyä*”, eräänlaista väheksyvää kanssakäymistä, jonka perusoletuksena on naisen heikko asema ja vallanpuute yhteisössä. Tämän vuoksi vanhempien miesten kanssa työskentely aiheutti toisinaan hiljaisen arvoasetelman, joka piti ottaa huomioon aineistoa käsitellessä. Toisaalta, tytöttely oli tiedossa jo ennen aineistonkeruumatkaa, joten siihen osattiin varautua. Tämän asennoitumisen ja ennakoinnin vuoksi tytöttelyä tapahtui odotettua vähemmän.

Suomalaisuus taasen aiheutti arvostusta. Kohdekunnat olivat tehneet aiemmin töitä suomalaisten kanssa, sillä suomalaiset olivat työskennelleet paikkakunnilla kehitysyhteistyöprojekteissa. Moni heistä tunsi joko suomalaisen yrityksen tai yhteistyöhenkilön, mikä taasen auttoi haastattelussa löytämään haastateltavan kanssa yhteisen tekijän, jonka kautta haastateltava pystyi omistautumaan tilanteelle. Suomalaisuudelle löydettiin arvostusta, ja sitä pidettiin yleisesti hyvänä asiana.

### **10.3. Asiantuntijahaastatteluiden toteutuminen**

Käytin asiantuntijahaastatteluissa metodina teemahaastattelua. Tein 13 asiantuntijahaastattelua suomeksi, englanniksi ja espanjaksi. Lopulliseen tutkielmaan hyväksyin kuitenkin ainoastaan kymmenen haastattelua kolmestatoista. Kolme haastattelua jäi pois tarkastelusta haastateltavan asiantuntijuuden epärelevanttiuden tutkimusteeman suhteen sekä haastattelun muistiinpanojen ja taltioinnin ongelmien vuoksi.

Opinnäytteeseeni valitut asiantuntijahaastattelut voidaan jakaa toteutustavan osalta kahteen eri ryhmään. Kahteen haastatteluun, joissa haastateltiin kunnanjohtajia, tein erillisen yksinkertainen viisiosaisen teemarungon, joka annettiin kunnanjohtajalle ennen haastattelun alkua. Tämän tarkoituksena oli tehdä haastateltavalle selväksi haastattelun tavoitteet ennalta, ja pysyä asiassa sen lyhyen tovin mitä haastatteluun oli varattu aikaa. Teemarungon ideana oli pysyä aiheessa, koska kielen tiedettiin olevan haaste näissä kahdessa haastattelussa. Runko samalla auttoi haastattelijaa haastatteluiden jälkikäsitelyssä. Kunnanjohtajien haastatteluissa auttoi aineistonhakumatkalle mukana ollut kääntäjäapu, joka kirjoitti muistiinpanoja ja neuvoi kielen kanssa, mikäli haastattelijaa ei löytänyt oikeaa sanaa tai ymmärtänyt kaikkea kuulemaansa.

### Kunnanjohtajien teemahaastattelujen runko

1. Kunnajohtajan perustiedot
2. Kunnan XXX perustietoja
3. Kunnan kehityssuunnitelma – prioriteetit ja toimintakeinot
4. Paikallisen vaikuttamisen keinot kunnassa XXX – toimintatahot ja niiden suhteet
5. Kunnan XXX tulevaisuus
  - a. vahvuudet ja heikkoudet
  - b. uhat ja mahdollisuudet

Toiseen ryhmään kuuluivat puolueettomat, kunnalliseen osallistumiseen neutraalisti suhtautuvat, varsinaiset asiantuntijahaastattelut. Näitä haastatteluja tehtiin yksitoista kappaletta. Haastateltavat löytyivät teemaan perehtyneiden kanssa keskustellessa ja useiden tahojen suositellessa heitä. Kaksi haastateltavaa oli suomalaisia, jotka ovat paneutuneet hyvän hallinnon teemaan Nicaraguassa kehitysyhteistyöprojektien kautta. Heidän suosituksestaan sain yhteystietoja eräistä järjestöistä, jotka toimivat saman teeman puolesta. Lisäksi asiantuntijahaastatteluihin halusin ottaa mukaan myös yliopiston henkilökuntaa, jotka opettavat ja tutkivat valtio-oppia tai politiikkaa, ja ovat tutustuneet hyvän hallinnon teoriaan. Tämä osoittautui yllättävän vaikeaksi, ensisijaisesti koska tutkimus tältä alalta Nicaraguassa on hyvin suppeaa, sillä valtio ei tue sitä, mutta myös koska Nicaraguassa kansainvälisesti vertailukelpoinen tutkimus tehdään yksityisissä yrityksissä, instituuteissa tai järjestöissä. Keskustellessani esimerkiksi maantieteen professorin kanssa, sain huomata että hänen tietotaitonsa on toisenlaista mitä minä häneltä tulisin hakemaan. Tästä syystä hänen haastatteluunsa ei otettu varsinaisen tutkimuskysymyksen käsittelyssä huomioon vaan pikemminkin käytin hyväksi hänen haastatteluaan taustatutkimusta tehdessä ja lisänä Nicaraguan kulttuurintutkimisessa. Kaiken kaikkiaan, asiantuntijahaastattelut olivat kaikkein hajanaisin joukko tutkimuksen aineistosta ja siksi ne olivat myös haastavin käsitellä.

Joissakin asiantuntijahaastatteluissa minulla apuna oli kääntäjä. Hän oli Helsingin yliopistossa espanjalaista filologiaa pääaineenaan opiskeleva nainen, jonka roolina oli neuvoa sellaisissa tilanteissa, jos oma kielitaitoni loppui kesken. Hän myös kirjoitti muistiinpanoja koko



haastattelun ajan. Erityisesti hänestä oli apua litterointivaiheessa, jolloin taitavampi espanjan osaaja kuuli puheesta sellaisia seikkoja mitä itse olisin jättänyt huomiotta. Kuitenkin, kääntäjäavun ja tutkijan yhteisestä taustasta johtuva ystävyys saattoi olla koetuksella aineistonkeruun ajan, sillä työskentelymenetelmät olivat työparilla erilaiset. Vaikka toimintamekanismien valitseminen ja tutkijaroolien etsiytyminen aiheutti toisinaan närää, ei tämän annettu vaikuttaa tutkimuksen tekemiseen, muuten kuin siten, että kääntäjäapu oli läsnä vain seitsemässä haastattelussa.

### 10.3.1. Ongelmia asiantuntijahaastatteluissa

Niin kuin lomakehaastatteluissa ongelmiksi osoittautui asiantuntijahaastatteluissa haastateltavien mutta myös haastattelijan ennakkoluulot. Molemmista kunnanjohtajien haastatteluissa työttölyä sai kuulla paljon. Ensimmäisessä haastattelussa se oli vähättelyä ja oletettiin, että *meidän tyttöjen* kanssa ei voi keskustella vakavasti kunnallishallinnosta. Tässä haastattelussa työttöly oli puettu henkilökohtaisuuksiin, vitseihin ja esimerkkeihin: ”jos minä tekisin [kehitys]yhteistyötä ainoastaan tämän kauniin tytön, Kaisun [kääntäjäapu] kanssa mutta en sinun kanssa, eihän se olisi reilua sinulle...”. Toisen kunnanjohtajan haastattelussa työttöly oli vähäisempää mutta sitä esiintyi. Toisen kunnanjohtajan haastattelu tuntui olevan läpihuutojuttu haastateltavalle, vaikka hän ei itse osannut vastata kysymyksiin vaan antoi assistenttinsa vastata useasti ja nyökähteli hyväksyvästi päälle. Molemmat kunnanjohtajat saivat useita puheluita haastatteluiden aikana, mitkä keskeyttivät käydyt dialogin useasti. Siksi haastattelut eivät koskaan päässeet syvälle vaan jäivät teemarungon mittaisiksi keskusteluiksi.

Sen asemesta että kunnanjohtajien kanssa käydyissä keskusteluissa haastattelijan ja kääntäjäavun tietämystä ja omistautumista vähäteltiin, päinvastaisen kohtelun sai useassa muussa asiantuntijahaastatteluissa. Joissain asiantuntijahaastatteluissa ennakkotiedot aiheesta oletettiin olevan paremmat mitä todellisuudessa olivatkaan.

Erääksi ongelmaksi nousi myös nauhurin kanssa käydyt ongelmat. Kolmestatoista haastattelusta yksi haastattelu nauhoitettiin vain osittain, sillä nauhuri ei lähtenyt nauhoittamaan ensi yrittämältä. Tässä haastattelussa onneksi myös kirjoitettiin

muistiinpanoja. Toisinaan myös mikrofonin herkkyys otti sivuääniä, kuten kolinaa, kahvikuppien kilinää ja erityisesti puhelimen pirinää, joka usein peitti lauseiden loppuja.

Litterointi tapahtui osaksi heti haastatteluiden jälkeen ja osaksi vasta muutaman kuukauden päästä. Litterointi tehtiin aihetasolla eikä kaikkia kielellisiä seikkoja otettu huomioon. Litteroinnissa pyrittiin ensisijaisesti siihen, että haastattelusta saatu uusi ja tarkentava, mutta myös vanha vahvistava tieto laitettiin ylös. Osassa haastatteluista käytettiin myös kieltä, jota oli vaikea ymmärtää. Erityisesti kunnanjohtajien puhe oli hyvin murteista ja paikallista, joten niin tutkijan kuin kääntäjäavun oli toisinaan vaikea saada selville mitä keskustelussa oli käyty. Näissä tapauksissa otimme ymmärretyn ylös ja jätimme tiedon joka ei ollut selvää avoimeksi.

Asiantuntijahaastatteluista tein taulukon, josta selviää asiantuntijan rooli ja sen edustama taho (Taulukko 3).

### Taulukko 3.

Asiantuntijahaastattelut. Taulukossa tunnusnumerolla kahdeksan on kolme henkilöä yhdessä temahaastattelussa, joka luetaan myös ryhmähaastatteluksi.

	<b>Nimi</b>	<b>Taho</b>	<b>haastattelu- kieli</b>	<b>tiedon tallennusmetodi</b>	<b>mukana tutkimuksessa?</b>
1.	Marko Lehto	Suomen ulkoasiainministeriö/ erikoisasiantuntija	suomi	muistiinpanot käsin	kyllä
2.	Alex Munive	Ramboll Finnconsulting / Progestiónin vastuhenkilö	suomi	muistiinpanot käsin + äänitallennus	kyllä
3.	Manuel Ortega	Universidad de Centro América (UCA) / opettaja, tutkija	espanja	muistiinpanot käsin + äänitallennus	kyllä
4.	Octavio Laguna Vanegas	A munic / Comunicación y Divulgación / asiantuntija	espanja	muistiinpanot käsin	ei
5.	Damaris Ruiz	Red Local / toiminnanjohtaja	espanja	muistiinpanot käsin + äänitallennus	ei

### Taulukko 3.

Asiantuntijahaastattelut (jatkuu...). Taulukossa tunnusnumerolla kahdeksan on kolme henkilöä yhdessä teemahaastattelussa, joka luetaan myös ryhmähaastatteluksi.

	Nimi	Taho	haastattelukieli	tiedon talteenpanomenetelmä	mukana tutkielmassa?
6.	Guadalupe Wallace	Programa GTZ Cooperacion / Gobernanza y Descentralización / asiantuntija	espanja	muistiinpanot käsin + äänitallennus	kyllä
7.	Silvio Prado Ortíz	sosiologi / kirjailija	espanja / englanti	muistiinpanot käsin + osittainen äänitallennus	kyllä
8.	Javier Melendez, Simeon Rizo, Roberto Orozco	Instituto de Estratégicos y Políticas Públicas / toimitusjohtaja, toiminnanjohtaja, koordinaattori	englanti / espanja	muistiinpanot käsin + äänitallennus	kyllä
9.	Teofilo Jiménez	Etica y Transparencia	espanja	muistiinpanot käsin + äänitallennus	kyllä
10.	Joel	entinen Santo Tómasin kunnan työntekijä	espanja	muistiinpanot käsin	kyllä
11.	Alfonso Jiron Garcia	Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua / maantieteen opettaja	espanja	muistiinpanot käsin	ei
12.	Mauricio José Ruíz Matamoros	Santo Tómasin kunnanjohtaja	espanja	muistiinpanot käsin + äänitallennus	kyllä
13.	Justino Sevilla Jiménez	Villa Sandinon kunnanjohtaja	espanja	muistiinpanot käsin + äänitallennus	kyllä

#### 10.4. Analyysin keinot

Analyysikeinona tässä tutkielmassa käytettiin aineiston taulukointia ja uudelleen järjestelyä, ja näiden pohjalta tehtyä tyypittelyä. Lomakeaineisto aukaistiin ja pilkottiin osiin taulukoiksi. Aineistosta taulukkotiedostoja tuli kaiken kaikkiaan kaksi: Santo Tómasin ja Villa Sandinon taulukot. Näiden taulukoiden avuksi luotiin kolmas taulukko koodiavaimeksi. Sen tarkoituksena oli kertoa taulukoissa käytettyjen koodien merkitykset. Apuna käytettiin

Microsoftin Excel -taulukko-ohjelmaa, jonne jokainen vastaaja nimettiin omalla ID-tunnuksella, ja jokainen kysymys kooditettiin. Kysymysten vastaukset, niin binääri- kuin skaalavastaukset, saivat kaikki oman koodinsa. Binäärivastauksella tarkoitetaan vastauksia, joilla on vain kaksi vaihtoehtoa, tässä suurimmassa osassa vastauksia oli joko "kyllä" tai "ei", jolloin ratkaisukoodit tässä kirjaimia käyttäen olivat K ja E. Skaalaa käyttävä vastaus esimerkiksi kysymykseen: "kuinka monta kertaa olet osallistunut korttelikomitean kokoukseen?", käytti neliportaista kooditusta: "säännöllisesti", "joskus", "kerran" ja "ei koskaan", ja joissa koodit olivat S, J, K ja E. Skaala-asteikkoja oli myös numeromittaisia. Kaikki tutkimuksessa käytetyt asteikot ja koodit selviävät koodiavaimesta.

Koodituksen tarkoituksena oli että esimerkkikunnan yhden kysymyksen kaikki vastaukset merkittiin yhteen sarakkeeseen, jolloin taulukosta sai helposti laskettua koodien avulla eri vastauksien osuuksia. Vastauksista luotiin taulukoita ja kuvaajia, jotka esitellään tutkimuksen tulosoudessa ja käsitellään keskusteluosiossa. Osa tuloksista jätettiin pois epärelevanttiuden vuoksi. Näitä olivat muun muassa kysymykset, jotka olivat vaikeasti ymmärrettävissä jolloin ne jäivät automaattisesti pois kysymyslistalta.

Lomakkeiden määrätty struktuuri johdatteli analyysin tekemistä jo sen luomisvaiheessa, mikä helpotti lomakkeen jälkikäsitelyä. Alkuperäisessä lomakkeessa oli viisi kysymyspatteria. Jokainen kysymyspatteri käytiin läpi analyysivaiheen taulukoinnissa uudelleen. Niiden kysymykset ryhmiteltiin uudestaan sen mukaan, miten ne olivat käytännössä asettuneet kansalaisten kanssa käydyissä keskusteluissa. Tällöin lomakkeista saatiin tutkimuskysymyksiin perustuva viisiosainen jaottelu. Ensimmäisessä osassa käydään läpi ne vastaukset, jotka kertoivat vastaajien vastaajaprofiilista ja vastaajan suhteesta asuinpaikkakuntaansa. Vastaajaprofiiliin liitettiin kehystiedot lomakkeen vastaajista kuten ikä, siviilisääty, sukupuoli, lasten määrä ja asuinaika kunnassa. Tähän osioon liitettiin vastaajien mieltymys asua kunnassaan ja syyt sille miksi oma asuinpaikka on heille tärkeä. Vastaajat listasivat oman asuinkuntansa puutteita ja ongelmia, joista luotiin laskelmat kummankin kunnan osalta. Tämän tarkoituksena oli kartoittaa vastaajien suhdetta asuinpaikkaansa ja herättää vastaajan kiinnostus pohtimaan oman asuinpaikan oloja.

Kansalaisten kysymyslomakkeen seuraavaan osaan listattiin kuntalaisten vaikuttamismahdollisuudet. Haluttiin tietää, mikä johti ensimmäisen osan vastauksissa kerrottuihin asuinpaikan ongelmiin; mitä parannettavaa kunnassa on vielä? Kohdassa

kysyttiin, miten vastaajat ovat osallistuneet aiemmin ja miten he voisivat osallistua kunnalliseen dialogiin tällä hetkellä.

Kolmannessa kohdassa mitattiin kansalaisten luottamusta kunnan työntekijöihin ja kunnanhallintoon. Siinä kartoitettiin äänestysaktiivisuutta ja -käyttäytymistä. Seuraavassa kohdassa otettiin selville, miltä kunnanhallinnon työ näyttää asukkaiden näkökulmasta ja kuinka siitä informoidaan asukkaiden mielestä. Siinä tiedusteltiin kuntalaisten mielestä tärkeintä päätöksentekotahoa. Viimeisessä osiossa haluttiin kartoittaa kuntalaisten halukkuutta osallistua itse kunnalliseen dialogiin ja päätöksentekoon. Tässä tyypiteltiin ne vastaajat jotka ovat valmiita ottamaan lisävastuuta yhteisistä asioista.

.

Tarkastelu näiden viiden osion kannalta nosti aineistosta esille viisi vastaajatyyppeä. Vastaajatyypit voidaan kuvata hyvin kaaviossa, joka esitetään johtopäätöksissä. Tämä tyypittely avaa keskustelun viimeiseen tutkimuskysymykseen, joka mittaa osallistumisen tilaa tällä hetkellä ja kuinka se pitäisi ottaa huomioon Suomen ja Nicaraguan kehitysyhteistyössä.

## 11. Tulokset

Tässä kohdassa esittelen ne tulokset, jotka nousivat esille kansalaisille esitetyissä lomakehaastatteluissa. Tulokset jaksottuvat neljän eri tutkimuskysymysten mukaan. Viidettä tutkimuskysymystä käsittelen näistä saamien tulosten pohjalta johtopäätösosiossa.

### 11.1. Kuntalaisten vastaajaprofiili

#### 11.1.1. Santo Tomás

Lomakekyselyyn vastanneista kaksikymmentäkolme tehtiin Santo Tomásin kunnassa ja kaksikymmentä Villa Sandinossa. Yksi tapaus Santo Tomásin haastatteluista hylättiin, koska vastaaja ei pystynyt vastaamaan kysymyksiin, joten todellisten tapausten määrä on kaksikymmentäkaksi. Santo Tomásin vastaajista 68 prosenttia oli naisia. Keski-ikä vastaajilla oli 36,5 vuotta vaihteluvälin ollessa 18 vuodesta aina 65 ikävuoteen asti. Mediaani oli 36 vuotta. Santotomasilaisten keskuudesta ammattityyppiarvo oli myyjä. Myyjät olivat niin korukauppiaita, sekatarakauppiaita kuin oman puodin pitäjä. Myyjiä, joihin luetaan myös farmaseutit ja apteekin myyjät, oli hieman alle kolmannes vastanneista. Toiseksi tyypillisin ammatti oli työskentely kotona. Tähän ryhmään kuuluivat kotiäidit, vanhukset ja työttömät. Heitä oli hieman alle neljännes. Muut olivat opiskelijoita (3 vastaajaa), palvelualan työntekijöitä (3 vastaajaa), rakennusalan osaajia (2 vastaajaa) ja terveysalalla työskenteleviä (2 vastaajaa).

Vastaajista suurin osa oli naimisissa (11 vastaajaa), ja naimattomia oli yhdeksän tapausta. Joukossa oli yksi leski ja yksi avoliitossa asuva. Lapsia joukolla oli suhteellisen vähän. Kahdeksalla vastanneista ei ollut jälkikasvua, ja yhdeksällä vastaajalla oli joko yksi tai kaksi lasta. Ainoastaan viidellä tapauksella vastaajista oli enemmän kuin kolme lasta ja kahdella heistä enemmän kuin kuusi lasta. Muutamaa tapausta lukuun ottamatta lähes kaikilla vastanneista oli radio ja televisio.

Santo Tomásin vastaajat olivat asuneet paikkakunnallaan kauan: koko elämänsä paikkakunnalla asuneita oli 32 prosenttia vastanneista. Viisi vastanneista, eli 22 prosenttia, oli

asunut yli 21 vuotta tai enemmän ja kuusi vastanneista oli asunut 11–20 vuotta paikkakunnalla. Vain kolme vastaajaa oli asunut Santo Tómasissa alle kymmenen vuotta, joista yksi alle kolme vuotta. Ainoastaan yksi kävi töissä paikkakunnalla, muttei asunut siellä. Kun vastaajilta kysyttiin pitävätkö he asumisesta paikkakunnalla noin puolet vastasi että pitävät asumisesta Santo Tómasissa. Yksi ei osannut vastata. Se puolisko, joka vastasi asuvansa mieluummin jossain muualla, kertoi asuinpaikkapreferenssiksensä Yhdysvallat tai Costa Rica. Moni vastaaja ei haluaisi muuttaa vaan matkustaa ja tutustua toisiin paikkoihin ja maihin, mutta eivät vaihtaa asuinpaikkaansa pysyvästi Santo Tómasista. Syynä viihtymiselle oli todennäköisimmin koti, perhe ja suku, mutta myös ilmapiiri, työ tai oma firma, tottumus ja ystävät. Moni vastaaja mainitsi myös varallisuuden asettamat rajat liikkumiselle. Osa vastaajista oli niin köyhiä, etteivät edes halunneet sanoa missä haluaisivat asua tai käydä, koska kokivat sen joka tapauksessa mahdottomaksi.

### 11.1.2. Villa Sandino

Villa Sandinon vastaajat olivat myös pääosin naisia. Heitä oli kahdestakymmenestä 65 prosenttia haastatelluista. Keski-ikä vastanneiden kesken oli 40,65 vuotta, minimi oli 19 vuotta ja maksimi 89 vuotta. Täten vaihteluväli oli suurempi kuin Santo Tómasin kunnassa. Mediaani oli 43,5 vuotta ja tyyppiarvo 50 vuotta. Vastaajat tekivät useimmiten töitä kotona Villa Sandinon tapauksessa: seitsemän vastaajaa kahdestakymmenestä ilmoitti olevansa kotiäitejä, eläkkeellä tai työttömiä. Yksi kotiäiti ilmoitti toimivansa toissijaisesti myyjänä sekatavarakaupassa. Kolme vastanneista kertoi olevansa myyjiä ja kaksi opiskelijoihin. Yksi opiskelija sanoi auttavansa perhettään myös myyntityössä. Yksi vastannut oli terveystalalla. Muut vastanneet, joita oli seitsemän, olivat metsänhoitaja, mekaanikko, opettaja, karjankasvattaja, virkamies, puuseppä ja kaivon-/ojankaivaja.

Hieman alle puolet vastaajista oli naimattomia (9 vastaajaa) ja avioliitossa eläviä oli yksi vähemmän. Avioliitossa eli yksi vastaaja ja kaksi tapausta oli leskiä. Lapsia oli enemmän kuin Santo Tómasin kunnassa, sillä Villa Sandinon vastaajista vain neljällä ei ollut omia lapsia. Kahdellatoista tapauksessa vastaajista oli yksi tai kaksi lasta. Yli kolmen lapsen vanhempia oli neljä tapausta. Lapsia ei ollut kuutta tai enempää kellään vastanneista. Lähes kaikilla haastatelluilla oli televisio: se puuttui vain kolmesta taloudesta. Radio sen sijaan puuttui noin viidenneksestä kotitalouksista.

Villa Sandinossa haastatelluista puolet oli asunut koko elämänsä kunnassa. Jäljelle jääneestä puolesta neljä vastaajaa oli asunut vähintään 21 vuotta tai enemmän, ja neljä vastaajaa oli asunut 11 - 20 vuotta. Vain kaksi vastaajaa oli asunut kymmenen vuotta tai vähemmän, toinen heistä alle kolme vuotta. Lähes kaikki yhtä vastaajaa lukuun ottamatta pitivät asumisesta Villa Sandinossa. Kolme neljännestä ilmoitti että ei halua asua missään muualla kuin Villa Sandinossa. Viisi vastaajaa ilmoitti, että voisi asua myös jossain muualla, muun muassa Yhdysvalloissa, Costa Ricassa ja Guatemalassa, mutta myös pääkaupungissa Managuassa. Myös tämän kunnan tapauksessa muita paikkoja pikemmin haluttiin nähdä mutta ei muuttaa niihin pysyvästi. Syyt miksi asuminen Villa Sandinossa koettiin mieluiseksi, olivat todennäköisimmin työ, perhe ja koti. Osalle tärkeää oli oma käymälä ja vesihuoltojärjestelmä, koulu, maatilkkku, lehmät, lämmin ilmasto ja iloinen ilmapiiri.

## **11.2. Asuinkunnan parannusehdotukset asukkaiden mielestä**

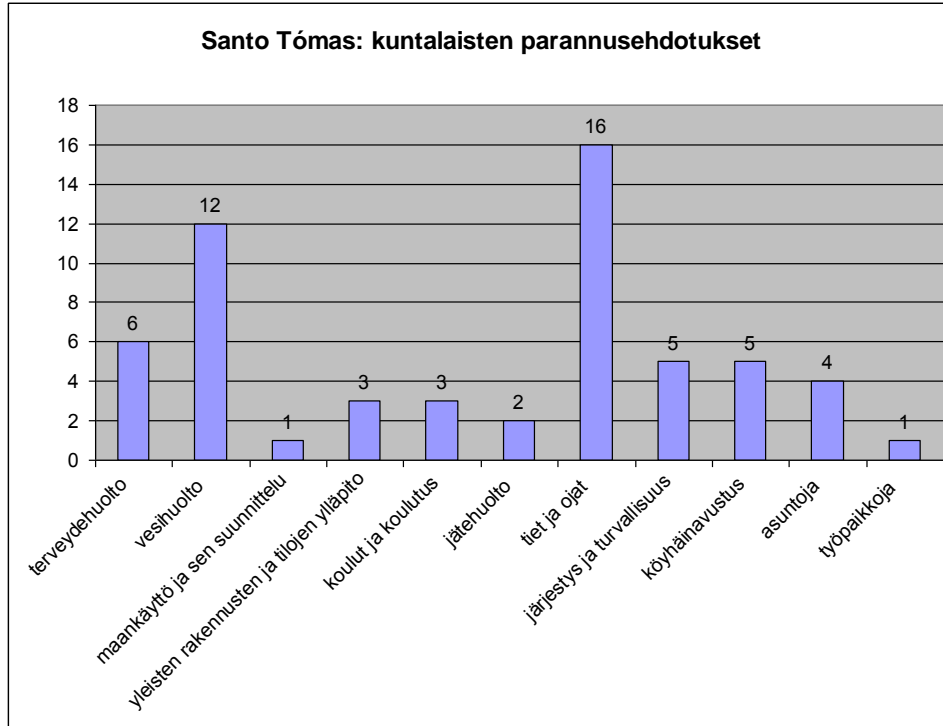
Lomakekyselyn kolmannessa kysymyspatterissa kysyttiin parannusehdotuksia kunnan toimintaan asukkaiden mielestä. Alun perin kaavakkeen tällä kohdalla kysyttiin kuntalaisten tietämystä kunnanhallinnon vastuualueista, mutta lomakkeen testaamattomuus kävi ilmi selkeimmin tässä kysymyksessä ensimmäisten vastaajien jälkeen. Vastaajat ymmärsivät kysymyksen lähes vääjäämättä kysymykseksi kunnan alueella olevista puutteista, joten kysymys asetettiin uudestaan siten, että jokaiselta kysyttiin parannusehdotuksia kunnanhallinnon vastuualueiden asemesta. Ensimmäisen kyselypäivän tulokset on poisluettu tämän kysymyksen tarkastelusta kahta tapausta lukuun ottamatta, sillä heidän kanssaan käydyn keskustelun ja muistiinpanojen pohjalta kysymykseen on voitu vastata muiden tapausten tavoin.

### **11.2.1. Santo Tomás**

Santo Tomás on tyypillinen kunta Chontalesin läänissä, jonka etäisyys makean veden lähteistä ja suurista asutuskeskuksista näkyy selkeästi kuntalaisten toivomuksissa parantaa oloja asuinpaikkakunnallaan. Ensisijaisesti muutosta kaivattiin teiden ja ojien parannukseen (Kuva 12). Yhdeksästätoista vastaajasta kuusitoista tapausta, eli 84 prosenttia, oli teiden ja ojien korjaamisen kannalla. Toiseksi eniten muutosta toivottiin vesihuollon saralle, ja erityisen paljon mainintoja sai juomaveden puute, käyttöveden säiliöiden vähyys, puute ja niiden



täyttöfrekvenssi. Tätä puolsi 63 prosenttia vastanneista. Tiet ja ojat sekä vesihuolto nousivat kahtena pääteemana esille santotomasilaisten tarpeista kehittää kunnan oloja. Loput teemat eivät saaneet läheskään yhtä paljon mainintoja kuin vesihuolto ja tiet.

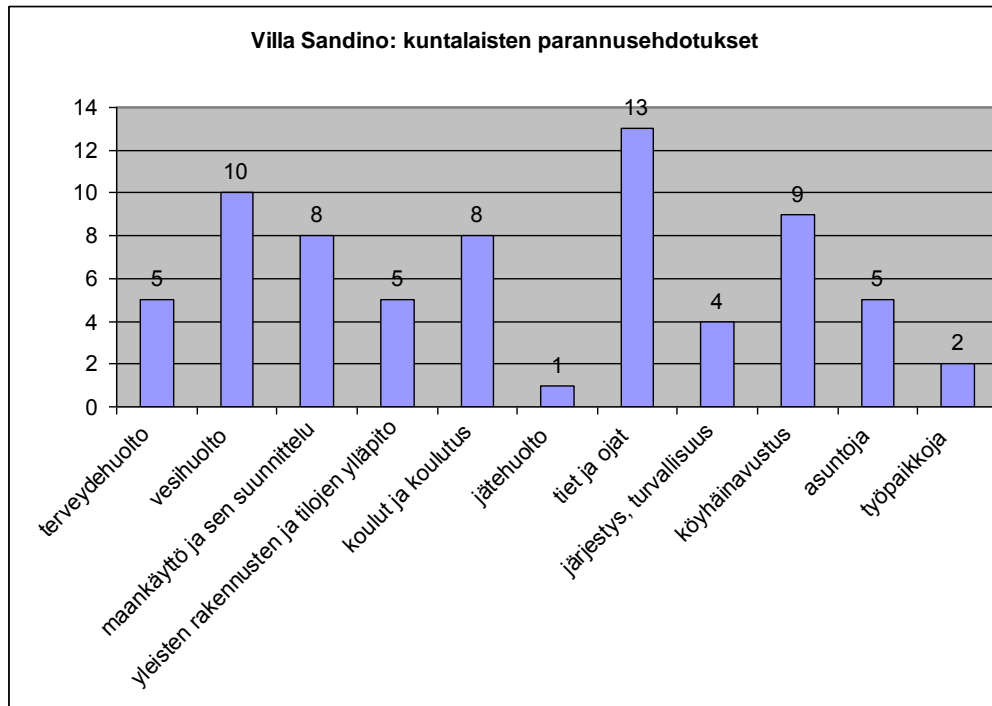


**Kuva 12.** Santo Tómas: kuntalaisten parannusehdotukset ja toiveet elintason kohentamiseksi

Terveydenhuolto sai kolmanneksi eniten kannatusta. Mainintoja oli kuitenkin puolet vähemmän kuin esimerkiksi vesihuollolla. Erityisesti Santo Tómasiin toivottiin sairaalaa tai kattavampaa terveyskeskusta. Huomattavan määrän mainintoja sai myös järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito ja erityisesti valaistuksen puute joissakin kortteleissa. Myös köyhäinavustusta toivottiin useassa vastauksessa. Santo Tómasin tapauksessa laskin köyhäinavustuskäsitteen alle toiveet kengistä ja koulumateriaaleista lapsille, kotitaloustavaroiden tarpeen ja remontointiin tarvittavien ja rakennusmateriaalien tarpeen. Asuntoja toivoi neljä vastaajaa. Yleisten rakennusten ja tilojen ylläpitoa piti tärkeänä kolme vastaajaa. Samalla tavalla kolme vastaajaa näki tarpeelliseksi koulutuksen parantamisen ja koulurakennusten kehittämisen. Hajaääniä sai jätehuolto, uudet työpaikat ja maankäyttö ja sen suunnittelu. Kaksi vastaajaa ei halunnut tyypittää tarpeita, vaan he vastasivat pessimistisesti, että tilanne kunnissa on sellainen, että mitään ei kuitenkaan ole tehtävissä.

## 11.2.2. Villa Sandino

Villa Sandinossa kysymyksiin vastasi kaksikymmentä asukasta, joista kaikki otettiin huomioon. Niin kuin Santo Tómasin tapauksessa myös Villa Sandinossa toivottiin eniten teiden ja ojien ylläpitoa (Kuva 13). Vesihuolto ja erityisesti juomaveden puute tulivat niin ikään toisena tärkeysjärjestyksessä kuntalaisten parannusehdotusten kartoittamisessa.



**Kuva 13.** Villa Sandino: kuntalaisten parannusehdotukset ja toiveet elintason kohentamiseksi

Seuraavana listattiin köyhäinavustus, jonka alle laskin rakennusmateriaalien tarpeen, vessojen ja pesuallaiden tarpeen, ja muutama maininta mikrolainoista ja aikuisväestön valmentamista. Melkein saman verran mainintoja sai maankäyttö ja sen suunnittelu, sekä koulut ja koulutus. Maankäytön teemaan volyymia lisäsi kuusi mainintaa puuttuvasta lasten leikkikentästä ja urheilukentästä. Kaksi muuta mainintaa tuli hautausmaiden ylläpidosta, joka koettiin varsin perustavanlaatuiseksi toiminnoksi. Koulutus sai sen vuoksi paljon ääniä, sillä useat tähän kohtaan vastanneista sanoivat paikkakunnalta puuttuvan peruskoulun jälkeinen oppilaitos. Yksi tarkensi vastaustaan siten, että hänen mielestään kouluja pitäisi remontoida. Osa oli taas sitä mieltä, että kouluihin pitäisi lisätä kirjasto, ja opetusta parantaa. Tasaisesti mainintoja sai asuntojen tarve, terveydenhuolto ja yleisten rakennusten ja tilojen ylläpito. Lähes samaan ylsi

järjestys ja turvallisuus neljällä maininnalla, joista jokainen kertoi valaistuksen puutteesta. Hajamainintoja sai jätehuolto ja työpaikat.

### **11.3. Vaikuttamismahdollisuudet**

Kuntalaisten mielestä heidän henkilökohtaiset vaikutusmahdollisuutensa oman lähiympäristönsä asioihin olivat enemmän myönteisiä kuin kielteisiä. Santo Tómasissa kahdestakymmenestä kahdesta vastanneesta puolet kokivat pystyvänsä vaikuttamaan lähipiirinsä päätöksentekoon, kun kahdeksan vastannutta koki, että ei voi vaikuttaa. Kolme vastaajaa jätti ottamatta kantaa tai heillä ei ollut mielipidettä. Villa Sandinon tapauksessa kahdestakymmenestä vastaajasta hieman alle puolet (9 tapausta) sanoi että pystyy vaikuttamaan yhteisiin asioihin kunnan päätöksenteossa. Kuusi vastaajaa sanoi että ei voi vaikuttaa, ja viisi ei osannut sanoa mitään.

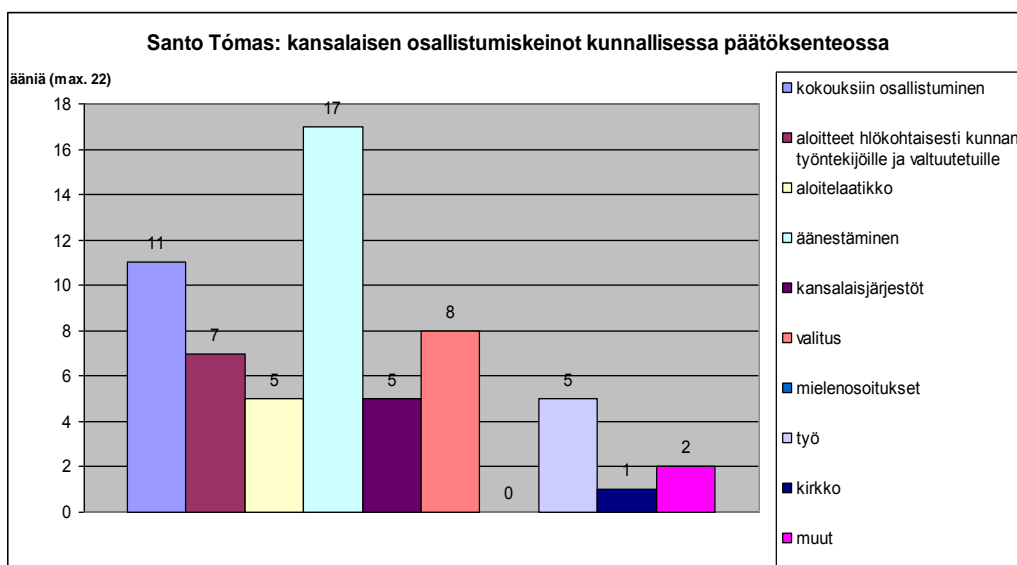
#### **11.3.1. Santo Tómas**

Santo Tómasissa syitä sille, millä tavoin kunnallisessa päätöksenteossa voi vaikuttaa nousi esiin muun muassa seuraavia vaikuttamisen keinoja: verojen maksaminen, politiikasta jättäytyminen, valitusten tekeminen (muun muassa sairastapauksen sattuesssa ja korvausta haettaessa), äänestäminen, aloitusten tekeminen, kunnalliskokouksiin osallistuminen, kansalaisjärjestötoimintaan osallistuminen, koulun kokouksiin ja lasten opetuksen tiedotustilaisuuksiin osallistuminen. Usea vastaaja kertoi, että vaikka heillä on mahdollisuus puhua niin valtuutettujen kuin virkamiesten kanssa, heille kerrottu viesti ei mene eteenpäin koska he eivät kuuntele tai tee mitään tai kerrotulla toiveella tai ehdotuksella ei tuntunut olevan sen kuulijaan mitään vaikutusta. Yhden vastaajan mielestä joskus oli parempi olla puhumatta, koska toisinaan on parempi kuunnella. Eräs vastaaja taas kertoi, että ennen valtuutetuille pystyi puhumaan, mutta nykyään se on vaikeaa.

He jotka tunsivat etteivät voi vaikuttaa yhteisiin asioihin ja osallistua kunnalliseen päätöksentekoon, vaikuttivat passiivisilta myös muussa yhteiskunnallisessa toiminnassa. Vastaajista moni ei ollut käynyt kokouksissa tai osallistunut kansalaisjärjestöjen toimintaan. Moni heistä ei ollut tehnyt koskaan valituksia tai osa ei ollut koskaan äänestänyt. Osa

vastanneista olisi halunnut osallistua dialogiin, mutta ei pystynyt, sillä ei kuulunut "kohdeväestöön, joita etsitään kunnalliskokouksiin ja jotka ovat valmistautuneita". Yksi ilmoitti korkean ikänsä olevan esteenä osallistumiselle.

Kuten kuvasta 16 nähdään, osallistumisen keinoista äänestäminen on edelleen suosituin vaikuttamisen väline. Uurnilla on käynyt lähes kaikki vastaajista eli 78 prosenttia. Toiseksi yleisin keino oli kokouksiin osallistuminen. Kokouksissa kävi puolet vastanneista. Santo Tómasissa valituksia teki 36 prosenttia, ja 32 prosenttia käytti vaikutuskeinonaan ehdotusten esittämistä suoraan valtuutetuille ja kunnan työntekijöille. Oman työn kautta vaikuttaminen oli 23 prosentille tärkeä vaikutuskanava, näihin lukeutuivat muun muassa asiakaspalvelussa toimivat myyjät ja sähkömekaanikko, joka oli aktiivinen ammattijärjestötoiminnassa. Saman verran vastaajista koki kunnan aloitelaatikon omana osallistumiskeinona. Yhtä paljon väkeä osallistui kansalaisjärjestötoimintaan. Hajaääniä sai kirkko ja muu toiminta. Mielenosoituksiin ei osallistuttu tai niitä ei järjestetty lainkaan.



**Kuva 16.** Santo Tómas: kansalaisen osallistumiskeinot kunnallisessa päätöksenteossa

### 11.3.2. Villa Sandino

Ne jotka Villa Sandinossa sanoivat että pystyvät vaikuttamaan kunnalliseen dialogiin, olivat kaikki käyttäneet äänestämistä vaikuttamisen keinona. Yhden kommentin mukaan äänestäminen oli erittäin tärkeää. Vaikka koettiin että voidaan vaikuttaa kuntatasolla, niin

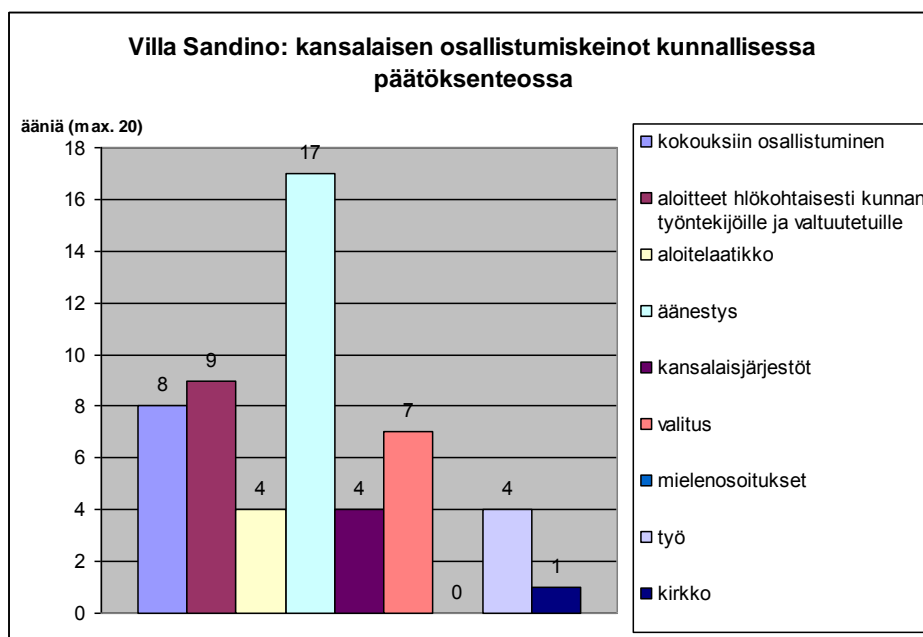
kuin Santo Tómasin tapauksessa, valtuutetuille ja kunnan työntekijöille ehdotusten esittäminen koettiin usein varsin vaikeaksi. Syynä tälle oli tuntemus siitä, että valtuutetuilla ja virkamiehillä ei ollut aikaa tai kiinnostusta. Vastauksista kävi ilmi, että mitään esitetyistä ehdotuksista ei koskaan ollut toteutettu. Vaikka vastaaja saattoikin tuntea valtuutetun tai virkamiehen, se ei taannut, että he olisivat keskustelleet kunnan asukkaiden tarpeista. Yhden mielestä asukkaiden mielipide ei merkitse loppujen lopuksi mitään, ja varsinaiset päätökset tehdään muualla. Vastaajista yksi työskenteli kunnantalolla. Hänen mielestä vaikuttaminen oli helppoa, koska hän tunsu muita kunnan työntekijöitä. Hän kuitenkin oli käyttänyt muun muassa valittamista vaikuttamiskeinonaan koska *"vaalit olivat niin rumat"*.

He, jotka kokivat että vaikuttaminen ei ole mahdollista, sanoivat että ehdotusten tekeminen on turhaa sillä heitä ei kuunnella ja ehdotuksia ei oteta vakavasti. Moni heistä vastasi, että olot ovat vain huonontuneet, koska resursseja ei ole, ja kauppa on ehtynyt. Yksi vastaaja kertoi, että kaupan ja läänintason yhteistyö on ainoa keino verehdyttää tuloja kunnassa, mitä kautta saataisiin muun muassa parempia katuja. Yksi vastaaja koki, että vaikuttaminen on vaikeaa koska:

*"En pidä politiikasta koska politiikka on valhetta. Poliitikot vaikuttavat ja hyötyvät työstään. On poliittisia juoruja, ja siksi on vaikea osallistua, koska tarvitsee ymmärtää kaikesta kaikki. Eikä toimintaan voi osallistua jos on toista puoluetta."*

Vastaajat, jotka eivät osanneet sanoa, onko heillä sananvaltaa vai ei, olivat myös muussa toiminnassaan passiivisia. He, jotka kertoivat syyn osallistumattomuudelleen, olivat sitä mieltä, että osallistumisella ei loppujen lopuksi ole mitään merkitystä tai vaikutusta.

Kuvasta 17 näemme Villa Sandinon vaikuttamisen keinot. Niin kuin Santo Tómasissa myös tässä äänestäminen nousi suurimmaksi vaikutuksen keinoksi. Äänestämässä oli käynyt 85 prosenttia vastanneista. Aloitteita kunnan työntekijöille ja valtuutetuille teki 45 prosenttia ja kokouksiin osallistui 40 prosenttia. Vastaajista noin kolmannes oli valittanut. Työn kautta vaikuttavia, aloitelaatikkoo käyttäviä ja kansalaisjärjestötoimintaan osallistuvia oli kaikkia viidennes vastaajista. Kirkkoa vaikutuskeinona käytti yksi vastaaja. Mielenosoituksia ei järjestetty tai niihin osallistuttu kertaakaan.



**Kuva 17.** Villa Sandinin kansalaisen osallistumiskeinot kunnallisessa päätöksenteossa.

#### **11.4. Luottamus kunnanhallintoon: äänestäminen marraskuun kunnallisvaaleissa 2008**

Nicaraguassa käytiin marraskuussa 2008 kunnallisvaalit, jotka eivät onnistuneet noudattamaan hyvän hallinnon tapoja monessakaan suhteessa. Osa kuntavaalien tuloksista varastettiin istuvan presidentin puolueen, FSLN:n eli sandinistien toimesta ja vallan otti hävinnyt puolue. Tässä kohdassa kysyin kuntalaisilta heidän luottamusta äänestämiseen ja aktiivisuutta viimeisissä vaaleissa. Asiantuntijahaastatteluiden mukaan Santo Tomás on yksi niistä kunnista, jossa valta varastettiin. Villa Sandinossa vaalitulosta kunnioitettiin, ja kunnanjohtajana toimii liberaalipuolueen edustaja ja vaalien voittaja.

Santo Tomásissa äänestysaktiivisuus oli korkea. Kyselyyn vastanneista yli 70 prosenttia oli käynyt äänestämässä. (Taulukko 4) Äänestysprosentiksi se on korkea, mutta tyypillinen Nicaraguassa. Santo Tomásin haastatteluissa kysyttiin vapaaehtoisen vastaamisen perusteella mitä puoluetta vastaajat olivat äänestäneet. Suurin osa vastaajista ei kertonut puoluepreferenssiään, heitä oli hieman yli neljäkymmentä prosenttia. FSLN -puoluetta äänesti kahdeksantoista prosenttia ja PLC -puoluetta alle neljätoista prosenttia (Taulukko 5).

Taulukko 4. Santo Tómasin äänestysaktiivisuus kunnallisvaaleissa 2008		%
Äänesti	16	72,7
Jätti äänestämättä	6	27,3
Ei vastannut	0	0
	<b>22</b>	<b>100,0</b>

Taulukko 5. Mitä puoluetta äänestettiin Santo Tómasissa?		%
FSLN	4	18,2
PLC	3	13,6
Ei kerro	9	40,9
	<b>16</b>	<b>100,0</b>

FSLN:aa äänestäneet eivät haastattelussa olleet perustellut äänestämistään millään tavalla. Haastatellut, jotka äänestivät liberaaleja, perustelivat päätöstään mielipiteen vapauteen ja sandinistiseen vastustamiseen:

*"En tuntenut noudattavani perinteitä. Omien etujen ajaminen kuuluu Nicaraguan tyyliin, erityisesti poliitikkojen tyyliin. Jokaisella täytyy olla vapaus omaan mielipiteeseen."*

(37-vuotias mies)

*"Mikä tahansa muu puolue on parempi kuin FSLN, koska sandinistit ovat kuin militantteja."* (35-vuotias mies)

Ne, jotka eivät äänestäneet lainkaan, perustelivat päätöstään monin tavoin. Usealla äänestämättä jättäneellä ei ollut henkilöllisyyspapereita, joita edellytetään äänestyskäytännössä, vaikka halukkuutta äänestämiseen olisi ollut. Eräät vastaajat kertoivat äänestämättä jättämisen olevan mielipide:

*"Minulla ei ole luottamusta politiikkaan, molemmat puolueet eivät merkitse mitään, eivätkä ne eroa toisistaan millään tavalla. Odotan kolmatta vaihtoehtoa. Nuorille ei anneta tarpeeksi mahdollisuuksia ja "herrat" eivät tee mitään, paitsi saavat iso palkkaa."* (38-vuotias mies)

*"En tykkää äänestää, koska sillä ei ole mitään merkitystä."* (40-vuotias nainen)

Villa Sandinossa äänestysaktiivisuus vaikutti olevan varsin korkea, jopa 90 prosenttia (Taulukko 6). Luku lienee vääristynyt, vaikka äänestäminen on yleistä Nicaraguassa. Aktiivisuutta selittää haastateltavien keski-ikä, joka oli hieman päälle 40 vuotta, sekä haastateltavien asuinpaikat, jotka olivat taajamassa, joissa äänestysaktiivisuus on yleensä

saavutettavuuden vuoksi korkeampi kuin maaseudulla. Lisäksi, korkeaa äänestysprosenttia selittää otoksen pienuus, joka oli vain kaksikymmentä tapausa,

<b>Taulukko 6. Villa Sandinon äänestysaktiivisuus kunnallisvaaleissa 2008</b>		
		%
Äänesti	18	90
Jätti äänestämättä	1	5
Ei vastannut	1	5
	<b>20</b>	<b>100</b>

<b>Taulukko 7. Mitä puoluetta Villa Sandinossa äänestettiin?</b>		
		%
FSLN	3	16,7
PLC	7	38,9
Ei kerro	8	44,4
	<b>18</b>	<b>100</b>

jolloin osuudet antavat vain osviittaa todellisesta lukemasta. Villasandinolaiset olivat puoluepreferenssiä kysyttäessä liberaalien puolella (Taulukko 7). 39 prosenttia vastanneista sanoi äänestäneensä PLC:aa. Vastaavasti 17 prosenttia vastanneista kertoi äänestäneensä sandinisteja. Niin kuin Santo Tomásissa myös Villa Sandinossa suurin osa jätti kertomatta, mitä puoluetta äänesti. Heitä oli vastanneista 44 prosenttia.

He, jotka äänestivät liberaaleja, perustelivat päätöksensä sukupolvenvaihdoksella ja puolueuskollisuudella.

*"Vanhemпамme ovat sandinisteja, uuden sukupolven puolue on liberaalit." (19-vuotias nainen)*

*" Äänestin liberaaleja, vaikka sandinisteilla oli parempi ehdokas. En halua äänestää puoluetta (FSLN), koska he ovat rosvoja." (24-vuotias mies)*

*" Me olemme liberaaleja." (40-vuotias nainen)*

Eräs äänestäjä, joka kertoi kannattavansa sandinisteja, sanoi äänestyspreferenssinsä syyksi että äänesti pikemmin henkilöä kuin puoluetta.

*" Äänestin henkilöä, en puoluetta. Hänellä on visio kylän kehittämisestä. Minua ei kiinnosta presidentinvaalit, ja äänestin FSLN:aa heidän kyvykkyyden vuoksi, jo koska heillä on parempi visio talouden nostamiseen ja sen kehittämiseen." (45-vuotias mies)*



## **11.5. Kuntatalon työ kuntalaisten silmin**

Asukkaille tehdyssä lomakkeessa kysyttiin myös kunnanhallinnon työstä. Halusin tietää, miten hallinnon päätökset näkyvät heidän jokapäiväisessä elämässään. Santo Tomásissa kunnanhallinnon työtä seurattiin suurimassa osassa vastauksia paikallisteleviokanavalta (36 prosenttia). Osa tiesi kunnantalolla oli paikka josta saisi tietoa, mikäli sitä kaipaisi. Usea vastaaja kuitenkin ilmoitti, että ei ole niin kiinnostunut että viitsisi sinne asti. Jopa kahdeksan vastaajaa kahdestakymmenestä kahdesta sanoi, että tietoa annetaan tai kansalaisia informoidaan hyvin vähän jos ollenkaan. Huomattavan moni väitti että häntä ei informoida juuri lainkaan. Yksi sanoi, että kunnanhallinto ei koskaan muista häntä ja hänen lapsiaan, mutta kunnanhallinto muistaa kuitenkin "*(lahjoituksilla) naapurina, jotka omistavat jo paljon*". Yksi vastaaja kertoi, että ojien rakennus ja keskustan siivous oli kunnantalonsa ansiota, ja ensisijaisesti työ näkyi tässä yhteydessä.

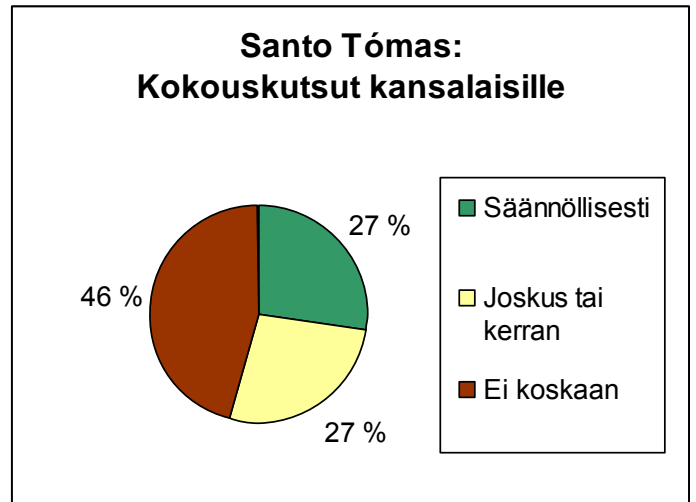
Villa Sandinossa kunnantalonsa työtä pystyi kahdeksassa maininnassa kahdestakymmenestä seuraamaan kunnantalolla, tai lukemaan siellä tehtyjä päätöksiä kunnan pystyttämiltä infojulisteilta kaduilla. Suurin osa vastaajista muutamaa lukuun ottamatta sanoivat, että päätöksenteko tapahtuu kunnantalolla, mutta kansalaisia ei informoida niistä millään tavalla. Yhden vastaajan mielestä kommunikaatio päätöksenteon ja kansalaisten välillä puuttui kokonaan. Yksi vastaaja kertoi, että työn voi nähdä oja-, katu- ja valaistusverkon laajentumisena. Vain muutama piti paikallisteleviokanavaa tärkeimpänä fooruminaan. Yhtenä informaatiokanavana pidettiin myös autoja, jotka kiertävät kaduilla kovaäänisen kanssa ilmoittaen mainosten lomassa kunnankehittämissuunnitelmissa ja kokouskutsuista.

Kuntakehityksen komitea CDM, ja uuden osallistumisen mallin korvaavat kansanvallan neuvosto eli CPC:t ovat teoriassa kunnallisvaikuttamisen vertikaalisessa verrannossa alimmat ja ruohonjuuritasoa lähinnä olevat yksiköt. Näiden kokouksiin ja toimintaan osallistuminen on kunnallisen vaikuttamisen ensimmäinen askel. Kyselyssä tiedusteltiin näiden sekä informaatiotilaisuuksien ja muiden kunnanhallinnon järjestämien tapahtumien koollekutsumisesta. Koollekutsumisen tapoja oli kolme: kutsuminen tapahtuu henkilökohtaisesti, kokouskutsuista ilmoitetaan kaikille kiertelevästä autosta megafonilla tai kutsu jätetään esittämättä. Santo Tomásissa säännöllisesti kutsun oli saanut kuusi vastaajaa, joskus tai kerran oli saanut myös kuusi vastaajaa, ja jopa kymmenen ei ollut koskaan

vastaanottanut minkäänlaista kutsua kokoukseen (Kuva 14). Niistä, jotka vastaanottivat kutsuja säännöllisesti, kaksi kertoi äänestävänsä sandinisteja, yksi liberaaleja (PLC), kaksi ei ollut vastannut kysymykseen puoluepreferenssistä ja yksi oli jättänyt äänestämättä, koska äänestämällä ei ole mitään merkitystä.

Kyselyssä tiedusteltiin myös kunnan todellista johtajaa, kuka tai mikä taho päätökset kunnassa tekee. Espanjan kielen sana *alcalde*, jota tässä yhteydessä käytettiin, sisältää ensisijaisesti käsitteen kunnanjohtajan, mutta myös monissa tapauksissa kunnanjohtajan nimittämän kunnanhallituksen. Tässä helpomman

ymmärryksen vuoksi käytetään ainoastaan suomen *kunnanjohtaja*-termiä ajatuksella, että se sisältää myös tämän tahon takana toimivan hallituksen ja virkamiehet. Santo Tomásissa



**Kuva 14.** Santo Tomásin koollekutsumisten yleisyys

<b>Taulukko 8. Santo Tomás: Kenellä on valta kansalaisten mielestä?</b>	
Kunnanjohtaja ja -valtuusto	8
Kunnanjohtaja	7
Kunnanvaltuusto	2
Kaikki yhdessä	2
EOS	2
Kunnanjohtaja ja poliisi	1

sanoa mitä mieltä on. Yksi oli sitä mieltä että kunnanjohtaja poliisin kanssa on tärkein päätöksentekijä kunnassa. (Taulukko 8).

vastaajat olivat eniten sitä mieltä, että kunnanjohtaja valtuuston kanssa toimivat yhdessä ja tekevät kaikki tärkeimmät päätökset kunnassa. Toiseksi

eniten mainintoja sai kunnanjohtajan ja -hallituksen vastuulla oleva päätöksenteko.

Kaksi uskoi, että päätökset tehdään yhdessä.

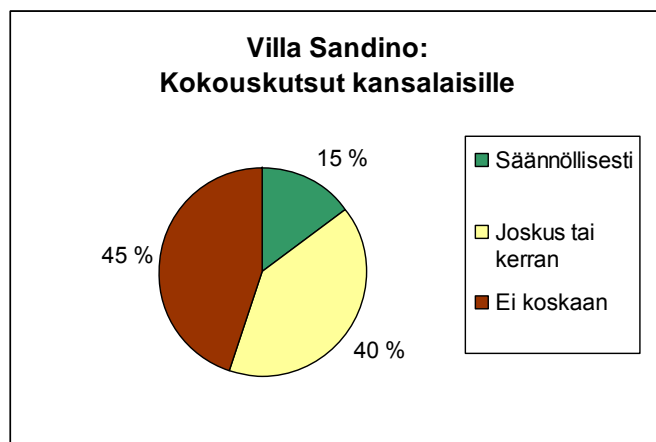
Kaksi oletti, että kunnanvaltuusto on vastuussa päätöksenteosta ja samoin kaksi ei osannut

vastaajat olivat eniten sitä mieltä, että kunnanjohtaja poliisin kanssa on tärkein päätöksentekijä kunnassa. (Taulukko 8).

Villa Sandinon tapauksessa kysymys kokouksiin koollekutsumisesta sai lähes samanlaiset lukemat kuin Santo Tomás. Hieman alle puolet vastanneista ei ollut saanut tai kuullut minkäänlaista kutsua kunnankomiteoiden kokouksiin tai minkäänlaisiin kunnan yleiseen infotilaisuuteen. Vain 15 prosenttia sai kutsun säännöllisesti ja loput saivat kutsun joskus tai kerran (Kuva 15). Kaikki ne, jotka saivat Villa Sandinossa kutsun säännöllisesti, olivat

äänestäneet edellisen syksyn kunnallisvaaleissa 2008 ja he kertoivat äänestäneensä kunnanjohtajan puoluetta eli liberaaleja (PCL).

Villa Sandinon kohdalla (Taulukko 9) noin puolet vastaajista oli sitä mieltä että, ainoastaan kunnanjohtajalla on päätäntävalta kunnassa. Kolmen vastaajan mielestä kunnanjohtajan lisäksi valtuustolla on myös sananvalta kunnallisessa päätöksenteossa. Saman verran vastaajia ajatteli, että tärkein päätäntävalta on kunnanvaltuustolla yksinään. Hajaääniä sai kunnanjohtajan ja jonkin muun tahon muodostama yhdistelmä, kun muiksi tahoiksi ilmoitettiin tuomari, projektijohtajat, johtajat, ja joita ei haastattelussa tarkemmin määritelty. Kaksi vastaajaa oli sitä mieltä, että kaikki yhdessä on vastuussa päätöksenteosta.



**Kuva 15.** Villa Sandinon koollekutsumisten yleisyys

<b>Taulukko 9. Villa Sandino: Kenellä on valta kansalaisten mielestä?</b>	
Kunnanjohtaja	9
Kunnanjohtaja ja -valtuusto	3
Kunnanvaltuusto	3
Kunnanjohtaja ja muu taho	2
Kaikki yhdessä	2
Valtuusto ja muu taho	1

### **11.5. Tärkein päätöksenteon taso**

Kun kysyin kuntalaisten mielipidettä siihen, millä tasolla tehdään tärkeimmät heidän elämäänsä koskevat päätökset, vastaukset jaottuivat molemmissa tasaisesti kahteen ryhmään. Eniten vastaajat kertoivat, että päätökset tehdään kuntatasolla ja lähimpänä heitä (Taulukko 10). Näitä vastaajista oli noin 55 prosenttia. Toiseksi tärkeimmäksi tasoksi mainittiin valtiontaso, jota puolsi 36 prosenttia vastanneista. Muutamia hajaääniä sai kansainvälinen taso. Läänintasoa ei käsitetty tärkeäksi päätöksenteossa lainkaan.

<b>Taulukko 10. Santo Tomás: Millä päätöksenteostasolla tehdään tärkeimmät kuntalaista koskevat päätökset?</b>		
		%
kuntataso	12	54,55
läänintaso	0	0,00
valtiosotas	8	36,36
kansainvälinen taso	2	9,09
	<b>22</b>	<b>100</b>

Vastaajat perustelivat vastausta kysymykseen miksi kuntataso on tärkein toimintataso useimmiten luottamuksella kunnanjohtajaan. Moni ei osannut perustella mielipidettään.

*”Kunnanjohtaja huolehtii kunnastaan.”* (21-vuotias mies)

*”Kunnanjohtajan vuoksi.”* (20-vuotias nainen)

*”Tarvitsemme kuntatasoa, vaikka valtiosotas on myös erittäin tärkeä.”* (57-vuotias nainen)

*”He auttavat meitä.”* (30-vuotias mies)

He, joiden mielestä valtiosotas on tärkein toimintataso, perustelivat valintaansa valtiojohtoisuudella ja presidenttiyteen luottavalla järjestelmällä. Moni mainitsi myös resurssit, miksi valtion taso on tärkein päättämisen taso.

*”Kaikki tulee ylhäältä alas: niin hyvät kuin pahat seikat.”* (38-vuotias mies)

*”Presidentti on tärkein ihminen Nicaraguassa.”* (34-vuotias nainen)

*”Projektit (tiet, vesi...) on perustettu valtion- tai kansainvälisellä tasolla. joskus myös kunnallisella tasolla, mutta sillä ei ole resursseja.”* (38-vuotias nainen)

*”[Valtiosotasolla] he käskvät kaikkia. Tekevät päätökset ja lähettävät ne.”* (21-vuotias mies)

*”Kuntataso on tärkeä koska se on kotini, mutta valtiosotas on vahvempi.”* (60-vuotias nainen)

Ja he, jotka olivat sitä mieltä että kansainvälinen taso on vahvempi, perustelivat mielipidettään kehitysyhteistyön vahvuudella.

*”He antavat apua, kuuntelevat, huomaavat.”* (52-vuotias nainen)

*”Ihmiset kuuntelevat. Heillä on enemmän vastuuta.”* (55-vuotias nainen)

Villa Sandinossa lukemat olivat lähes samankaltaisia (Taulukko 11). Suurin osa, eli 45 prosenttia, oli sitä mieltä että kuntatasolla tehdään tärkeimmät heidän elämäänsä koskevat päätökset, ja sen vuoksi kuntataso on tärkein taso. Valtiontason päätöksentekoa piti tärkeimpänä 35 prosenttia. Kansainvälisen tärkeyttä puolsi kaksi vastaajaa, yksi vastasi läänintason tärkeimmäksi ja yksi ei osannut priorisoida tasoja lainkaan.

Taulukko 11. Villa Sandino. Millä päätöksenteotasolla tehdään tärkeimmät kuntalaista koskevat päätökset?		%
kuntataso	9	45,00
läänintaso	1	5,00
valtiontaso	7	35,00
kansainvälinen taso	2	10,00
eos	1	5,00
	<b>20</b>	<b>100</b>

He, jotka väittivät että kuntataso on tärkein taso, kertoivat kuntatason olevan lähimpänä omaa toimeentuloa. Se pitää huolen elinkeinosta: maidon ja lihan hinnoista sekä kunnan työntekijöiden palkanmaksusta. Tärkeintä oli että päätöksenteko oli lähellä. Yksi sanoi perustelukseen, ettei halua sanoa vastaukseksi valtionvaltaa, vaikka loppujen lopuksi valtion todettiin olevan aina myös kuntatason päätösten takana.

*” Kuntatasolla autetaan paljon. Neuvottelevat myös maidon hinnasta.”* (89-vuotias nainen)

*”Palkka maksetaan kunnasta.”* (50-vuotias nainen)

*”Kuntataso on minulle tärkeämpi, en halua sanoa ’sitä toista’.”* (44-vuotias mies)

*”Ihmiset ovat kaikkein tärkeimpiä.”* (43-vuotias nainen)

*”Vuositaitiset ja kuukausittaiset verot, valvonta siitä että maksetaan.”* (35-vuotias nainen)

He, jotka sanoivat että valtiontaso on tärkein, olivat sitä mieltä että kuntatasolla ei ole varaa ja se ei kuuntele kansalaisiaan. 35 prosenttia villasandinolaisista kertoi, että valtion rooli tärkein, koska se vaikuttaa koko valtioon ja on siten oleellisempi taso heidän elämässään.

*”Kunnalla ei ole resursseja. Valtionpää sanoo mitä tehdään: tekevät siellä [valtionhallinnossa] asioita, vaikken tiedä mitä. Mutta valtionpää on presidentti.”* (24-vuotias mies)

*”Se vaikuttaa eniten koko maahan, voi vaikuttaa yhteen jos toiseenkin asiaan. Koko maa on samassa tilassa.”* (27-vuotias mies)

*”Nicaragua on riippuvainen avusta.”* (38-vuotias nainen)

*”Mutta he kunnantalolla eivät kuuntele minua. Tarvitaan toinen taho, toinen ministeriö.”*  
(50-vuotias mies)

Kansainvälisen tason tärkeimmäksi ilmoittaneet sanoivat, että kansainvälinen taho on tärkein talouden ja maailmanpolitiikan kannalta:

*”Kehitysavun vuoksi, saamme apua toisilta valtioilta.”* (40-vuotias nainen)

*”Maailmantaso tärkein, esimerkiksi maailman sodat – niille ei voida mitään. Asumme pienessä paikassa.”* (45-vuotias mies)

## **11.6. Haluaako kansalainen lisää vastuuta?**

Kyselyyn osallistujat vastasivat myös kysymykseen, haluaisivatko he lisää päätäntävaltaa ja vastuuta kunnassaan.

### **11.6.1. Santo Tomás**

Santo Tomásissa kymmenen vastaajaa 22 vastaajasta oli sitä mieltä, että ei halua enempää päätösvaltaa oman kuntansa alueella. Enemmistö, eli 12 vastaajaa ja 55 prosenttia, oli sitä mieltä että haluaisi vaikuttaa enemmän yhteisiin asioihin. Vastaajat perustelivat haluaan ottaa enemmän osaa toimintaan, sillä he eivät ole tyytyväisiä nykyiseen järjestelmään, ja he tuntevat seudun ja sillä asuvat ihmiset hyvin. Moni haluaisi korjata teitä, jätehuoltoa, omaa korttelia ja parantaa yhteisöä. Moni kuitenkin korosti, että todellisuudessa osallistuminen ei ole mahdollista ollenkaan, jos ei ole osa puoluetta.

*”Haluan vaikuttaa katujen kuntoon, sillä katujen kunto talvella – se tekee kommunikaation vaikeaksi.”* (21-vuotias nainen)

*”Haluaisin ottaa osaa joskus, mutta erillään [kunnanjohtosta]. Vessa-asia - täytyy olla tasa-arvoinen. Mutta oikeasti on mahdotonta ottaa enemmän osaa toimintaan.”* (52-vuotias nainen)

*”On tärkeää kehittää omaa korttelia ja yhteisöä. Voin olla suoraan yhteydessä korttelin päällikköön ja puhua hänen kanssaan.”* (21-vuotias mies)

*”Meitä ei oteta nyt huomioon, minä tiedän tarpeet.”* (38-vuotias nainen)

*”Kunnan hyvinvoinnin vuoksi, ihmisten kouluttamisen vuoksi, veden vuoksi, jätteenkeruun vuoksi. Jätteenkeräämistä ei voida jatkaa koska ei ole henkilökuntaa.”* (35-vuotias mies)

*”Nyt he eivät kuuntele”* (43-vuotias nainen)

*”Jotta olot voisivat parantua päivä päivältä. Ja on mahdollista ottaa enemmän vastuuta.”* (19-vuotias nainen)

*” Olisi hienoa, jos voisi osallistua olematta osa puoluetta.”* (40-vuotias nainen)

*”Jotta voisin toteuttaa ideoita jotka hyödyttävät kaikkia.”* (38-vuotias mies)

*”Jotta voisi vaikuttaa enemmän, ihmisten puolesta.”* (25-vuotias nainen)

Ja he, jotka olivat sitä mieltä, etteivät halua ottaa enempää osaa yhteisien asioiden päättämiseen perustelivat mielipidettään pettymyksellä kunnanhallintoon, luottamuksella omaan elinkeinon menestykseen ja siten riippumattomuuteen kunnan asioihin. Moni perusteli haluttomuutensa myös ajanpuutteella.

*”Hallitus ei koskaan tee mitään.”* (55-vuotias nainen)

*”En pysty [osallistumaan], olen vanha ja yksin, ja en ole aktiivinen.”* (65-vuotias nainen)

*”Minulla ei ole paljon aikaa.”* (57-vuotias nainen)

*”Yritykseni on yksityinen, minun ei tarvitse osallistua, sillä ei ole merkitystä.”* (39-vuotias mies)

*” Koska en pidä mistään, mikä on tekemisissä politiikan kanssa. Olen varautunut sen suhteen.”* (23-vuotias nainen)

*”Minulla ei ole aikaa, olen koulussa ja töissä.”* (20-vuotias nainen)

*” Luulen että ongelma on keskushallinnossa.”* (37-vuotias mies)

### 11.6.2. Villa Sandino

Villa Sandinossa päätäntävaltaa olisi halunnut lisää yli puolet eli 60 prosenttia vastaajista, ja loput kielsivät haluamasta sitä. Kolme vastaajaa sanoi, että haluaisivat lisää päätäntävaltaa, mutta samalla myönsivät, etteivät voi koskaan saada sitä. Syynä tälle oli useimmiten

ajanpuute tai vaikka heillä olisikin visio, se olisi mahdotonta toteuttaa. Syy miksi vastaajat halusivat valtaa, olivat yhteisön puolesta toimiminen ja pettymys hallintoon:

*"Yhteisön vuoksi."* (19-vuotias nainen)

*"Koska tunnen kunnan ja sen asukkaat, olisi helppo auttaa heitä. Korruptiota en hyväksyisi."* (46-vuotias nainen)

*"Varmistaisin avustamisen, haluaisin työskennellä yhteisön puolesta."* (44-vuotias mies)

*"Auttaakseni yhteisöä."* (50-vuotias nainen)

*"Parempaa yhteydenpitoa kunnanhallintoon luodakseen paremmat edellytykset työntekijöille."* (50-vuotias mies)

*"Parantaakseni oloja. Aina meillä on sama hallitus, joka ei koskaan tee mitään. Heillä ei ole päätöksenteon kestävyyttä."* (50-vuotias nainen)

He, jotka kertoivat etteivät haluaisi lisää valtaa, sanoivat haluamattomuutensa syyksi ajanpuutteen, voimavarojen puutteen ja oman rajoittuneisuutensa. Muutama kertoi että haluavat tarkoituksella jättäytyä politiikasta pois:

*"Olen sandinisti, mutta [politiikassa] on paljon propagandaa. Ja minä haluaisin auttaa, auttaa yhdessä ilman rajoja."* (19-vuotias nainen)

*"Minun kauppani on minun politiikkani."* (45-vuotias mies, kauppias)

*"Meillä ei ole voimavaroja. En ole julkkis, enkä ole opiskellut mitään. Meillä ei ole mitään hyvän tuloksen saavuttamiseksi. Tarvitsemme älykkäitä ihmisiä."* (50-vuotias nainen)

*"Vetäydyn aina, kun puhutaan vastuusta."* (47-vuotias mies)

*"En ole aktiivinen tämäntapaisissa asioissa."* (27-vuotias nainen)



## 12. Johtopäätökset

Tekemieni kyselyiden ja haastatteluiden perusteella olen päätenyt muutamiin johtopäätöksiin. Tarkkailen ensiksi tuloksia, joihin on päädytty kyselylomakkeiden kautta. Tarkastelen niiden vastaavuutta osallistumisen ongelmaan kuntatasolla. Näistä tuloksista löysin vastaajatyypit, jotka auttavat ymmärtämään kunnallishallinnon nykyistä osallistumisen tilaa ja siten ymmärtämään osallistumista ja läpinäkyvyyttä kehitysyhteistyön kestävyuden kannalta.

### ***12.1. Haastateltavien profiili ja kuntien suurimmat puutteet***

Kuten tuloksista huomaamme, kohdekuntani haastateltavista löytyi tapauksia, jotka olivat kiinnostuneita ja innostuneita oman kuntansa asioista, mutta myös henkilöitä, jotka eivät olleet omistautuneita teemalle ollenkaan. Lähes kaikki haastatelluista oli asunut paikkakunnalla jokseenkin kauan, suurin osa koko elämänsä. Tämä tarkoittaa, että vastaajat tuntevat läpikotaisin asuinpaikkansa asiat, ja voivat kommentoida sellaisiakin asioita mihin ulkopuolinen ei pysty. He tuntevat kaikki toisensa, niin kunnan virkamiehet kuin tavalliset kansalaisetkin. Muuttohalukkuus oli vastaajien kesken melko huono, jolloin nykyiseen asumistilanteeseen oli tyydytty. Perhe, koti ja sukulaiset olivat tärkeimpiä tekijöitä, jotka pidättivät asujakuntaa paikkakunnilla. Kyselyiden perusteella ja kansalaisten omistautuneisuuden vuoksi kunnissa olevat puutteet oli helppo listata. Molemmissa kunnissa juomakelpoisen veden puute oli hälyttävä, ja erityisesti sen hupeneminen oli molempien kuntien huomion keskipisteenä. Kuitenkaan yhtään mainintaa ei ilmennyt molempia kuntia ja koko läänin metsiä veroittavista hakkuista ja kaskikulttuurista, joka edesauttaa pintaveden karkaamista syvempiin maankamaran osiin, jolloin sen pumppaaminen käy entistä vaikeammaksi, jopa mahdottomaksi. Kunnissa tehtyjen projektien yhtenä osatavoitteena oli kouluttaa maanviljelijöitä kaskeamisesta, mutta kestäviin tuloksiin tästä asennekasvattamisesta ei kuitenkaan tähän mennessä ole päästy (Lehto 2009). Kunnanjohtajtkaan eivät noteeranneet tätä seikkaa haastatteluissa, vaikka vesipolitiikka vaikuttaa olleen tärkeä teema jo kauan. Jo vuoden 1995 julkaistussa Amunicin kuntaraportissa (Departamento Chontales: Santo Tomás... 1995 ja Departamento Chontales: Villa Sandino... 1995) pääongelmiksi nousee juomaveden puute ja viemäri- ja vesitekniiikan kehittymättömyys. Vuodesta 1995 on kuitenkin päästy eteenpäin, sillä kehitysyhteistyöprojektien kautta vesiviemärointiä ja -putkia on rakennettu lisää. Tämä teema

nousi esille myös Santo Tómasin kunnanjohtajan haastattelussa, jossa kävi ilmi että hän oli hyvin tietoinen pintavesivaroista ja mahdollisuuksista pumpata niitä kotitalouksien ja maatalouden käyttöön. (Ruíz Matamoros 2009) Ainoa, mitä heiltä näytti puuttuvan, olivat resurssit painekaivojen rakentamiseen. Villa Sandinossa vettä tuli kotitalouksiin kuivana kautena ainoastaan joka kuudes päivä, maaseudulla jopa harvemmin. Vertailun vuoksi on mainittava, että Managuassa vettä tulee joka päivä, ja hanasta saatu on juomakelpoista.

Toisena suurena parannusehdotuksena molemmissa kunnissa nousivat tiet ja ojat. Nicaragualainen tie voi olla hiekkaa tai asfalttia, mutta ojat sen vierellä on tehty usein betonista (Kuva 18). Tiet pyritään tekemään keskeltä hieman korkeammiksi, jolloin vesi valuu tien laidoille reunallisiin ojiin.

Nicaragualainen kotitalousjätehuolto on tyypillisesti hoidettu siten, että kotien jätteet heitetään ojiin kotien edustalle, josta joko sade tai erillinen jätehuoltokärry tai -auto korjaa ne. Ojien kunnossapito liittyy siis läheisesti myös jätteidenhuoltoon. Kyselyistä katsoen siis jätehuollon saamat muutamat äänet liittyvät tarkasti teiden ja ojien hoitoon. Santo Tómasissa jätteiden keräys on hyvin järjestettyä. Edistyksellisyys on yhden kunnan työntekijän ansiota, kävi kaikissa kylän kodeissa neuvomassa jätteen kierrätyksestä. Hänen panoksensa kunnan jätehuoltoon oli korvaamaton, sillä asennekoulutus vei kaksi vuotta ja kotien lisäksi hän kävi opettamassa

myös kouluissa oikeaoppista jätteenlajittelua. Tällä hetkellä Santo Tómasissa jätteet kierrätetään siten että kotitalousjätteet lajitellaan neljään eri tyyppiin kaatopaikalla keräyksen jälkeen (Kuva 19). PA -muovi, jota saadaan pääosin juomavesipulloista, erotellaan, litistetään, pakataan ja myydään Managuaan (Santo Tómasin jätehuoltovastaava 2009). Lisäksi



**Kuva 18.** Tiet eivät ole Chontalesissa kovin hyvässä kunnossa. Etenkin päätieltä kauaksi poikkeavia teitä ei pidetä kunnossa. Tie on keskellä korkeampi, jotta vesi valuisi tien reunoille.

kaatopaikalla noin kymmenen hengen työryhmä erottelee myytäväksi kelpaavan metallijätteen, mikäli sitä ei ole aiemmin lajiteltu. Kaatopaikalla kierrätettiin myös kartonkia, joka myös vietiin myytäväksi, tosin sen kate ei ollut yhtä hyvä kuin muovilla tai metallilla. Neljänneksi kaatopaikalla lajiteltiin lasi. Biojäte laitettiin samaan muun jäljelle jäävän sekajätteen joukkoon, koska sen erottelemiseen ei ollut resursseja. Kaatopaikalla pidettiin yllä myös taimitarhaa ja kasvatettiin puuntaimia muualle istutettavaksi. Kaatopaikan sykli on noin 5–6 vuotta, jonka jälkeen kierrättämätön jäte peitetään maainekeksella ja kaatopaikalle etsitään uusi paikka. Nykyään noudatettava käytäntö ei ole kovinkaan kestävä tai ympäristöystävällinen toimintatapa, mutta jonkinasteinen jätehuollon tietoisuuden lisääntyminen on ollut positiivinen askel. Santo Tomás on ollut esimerkkinä valistuneisuudestaan myös muissa kunnissa. Projektin toteutuksesta on raportoitu muita kuntia, jotta ne ovat voineet ottaa kierrätysjärjestelmästä elementtejä osaksi omia käytäntöjään. Muun muassa Chontalesin El Coralissa sovellettiin esimerkin mukaista kierrätysjärjestelmää käytäntöön (Ruís Matamoros 2009). Villa Sandinossa kierrätystä ei ole samassa mittakaavassa kuin Santo Tomásissa. Kunnalla oli oma jäteyksikkönsä, mutta tietoisuus kierrätyksestä ei ollut yhtä kattavaa kuin Santo Tomásissa.



**Kuva 19.** Santo Tomásin kierrätyskeskuksessa erotellaan muun muassa pullojäte. Se litistetään ja myydään Managuaan.

Köyhien osuus kahdessa tutkimassani maaseutumaisessa kunnassa on suuri, ja siksi tähän asiaan haluttiin saada lievitystä. Kunnollisten asuntojen puute, työttömyys ja tavaran niukkuus olivat nousivat esille päällimmäisinä molemmissa kunnissa. Villa Sandinossa oltiin erityisen

tyytymättömiä maankäyttöön ja erityisesti huomiota kiinnitettiin puiston puuttumiseen kunnasta. Santo Tomásissa tällainen on, joten se ei noussut suurimmaksi asiaksi maankäytön ongelmista keskustellessa. Koulujen kunto ja koulutus nousivat myös Villa Sandinon parannusehdotusten keskiöön. Koska paikkakunta on hyvin maaseutumainen, kunnasta puuttuvat jatkokoulutusmahdollisuudet. Santo Tomásissa oli yksi jatkokoulutusopisto (Ruíz Matamoros 2009) nuorille aikuisille, joten sieltä koulutukseen liittyviä parannusehdotuksia oli vähemmän kuin Villa Sandinossa. Molemmissa kunnissa esille nousivat myös turvallisuuden liittyvät asiat. Kyläkeskuksen ulkopuolella, ei etenkään Villa Sandinossa ollut valaistusta, joten se tuntui usean naisvastaajan mielestä pelottavalta ja tärkeältä asialta parantaa.

## **12.2. Väestön suhtautuminen päättäjiin**

Tuloksista näemme, että kansalaisten suhtautuminen päätöksenteon elimiin jakautuu kahtia. Kyselyiden mukaan tärkeimmät päätökset, jotka koskevat vastaajan jokapäiväistä elämää, tehdään joko kunnan tai valtion tasolla. Kuntatason päätöksenteolla näyttäisi olevan hiukan enemmän merkitystä kuin valtioneuvoston päätöksillä. Tämä tulos saattaa johtua siitä että kansalaiset eivät ymmärrä valtioneuvoston päätösten vaikuttavan suoranaisesti juuri heidän elämäänsä, vaan välillisesti toisten organisaatioiden ja hallinnonelimien kautta. Lisäksi, kansalaisilla, joiden koulutustaso ei ole hyvä ja jotka elävät köyhyydessä, eivät mieti valtioneuvoston päätöksiä, koska konkreettisesti heitä lähin päätöksen taso on kunnassa. Esimerkiksi tapauksessa jossa palkanmaksu tai maidon hinta päätetään kunnassa, on ymmärrettävää, että tämä taso tuntuu vastaajasta tärkeimmältä. Yllätyksekseni osa vastauksista ylitti jopa valtion päätäntävällän merkityksen kertomalla kaikkein tärkeimmän tason olevan kansainvälinen taso. Tämän näen olevan perua koko Chontalesin läänin tiiviistä yhteistyöstä, ei ainoastaan Suomen, mutta esimerkiksi Japanin kanssa. Lisäksi on mainittava, että Nicaraguan valtionbudjetista aina vuoteen 2008 asti yli puolet tuli kansainvälisestä avusta (Lehto 2009), ja siten Nicaragua on taloudellisesti riippuvainen siitä.

Moni vastaaja myönsi kuntatason tärkeydestä huolimatta että kaikki käskyt tulevat kuitenkin keskushallinnolta. Tässä vastaajat viittaavat pitkään nicaragualaiseen perinteeseen osallistumattomuudesta aluksi Somozan, myöhemmin sandinistien aikana. Kuntatason olemassaolon ikä – taso luotiin vasta alle kaksikymmentä vuotta sitten – ja sen juurtuminen kansalaisten käsitykseen valtion rakenteesta, on vienyt aikansa eikä prosessi ole vielä

päättynyt. Kestänee vielä vuosikymmeniä ennen kuin kuntatasoa arvostetaan itsenäisenä päätöksentekijänä niin valtion kuin kansalaisten mielestä. Tarkastelukuntien välillä tässä osaa tutkimusta ei ilmennyt suurta eroa, molemmissa suhtauduttiin päätöksentasoihin lähes samalla tavalla.

Kunnan päätösten tiedottamisesta kysyttäessä selvisi, että molempien kuntien kokouskäytäntö ja koollekutsuminen on jokseenkin epäselvää ja keskittyntä. Koollekutsuminen oli vain tietylle väestöosalle tuttua. Molemmissa kunnissa kävi ilmi, että suurin osaa vastanneista ei ole koskaan kuullut tai saanut ainoastaan kerran kutsun oman alueensa kokouksiin. Monella vastaajalla oli vaikeuksia mainita TV:n lisäksi muita informaatiokanavia, jotka kertoisivat kunnallisesta päätöksenteosta. Tähän vaikutti myös kansalaisen oma kiinnostuneisuus ja uteliaisuus: Santo Tómasissa kunnantalo koettiin paikaksi, jonne voi mennä, jos ilmeni kysyttävää. Villa Sandinossa kadulle pystytettävät infojulisteet olivat tärkein näkyvä elementti kunnantalon ja kansalaisen kommunikaatiossa. Kuitenkin, kuten Ortega (2009) haastattelussaan sanoi, kunnanjohtajan tärkein tehtävä on kansalaisten informointi ja neuvonanto. Hänen mielestään tärkein tieto pitää jakaa erityisesti budjetin käytöstä ja investoinneista. Kuntalaisille tulee antaa mahdollisuus sosiaaliseen auditorointiin eli kunnalliseen päätöksen kierto. Kyselyiden mukaan tätä ei tapahdu Santo Tómasissa tai Villa Sandinossa. Edistystä tähän on kuitenkin tullut, sillä molemmissa kunnissa on otettu käyttöön joitakin informaation keinoja tiedottamisen tyhjiön täyttämiseksi. Infotaulujen lisäksi kansalaisia pyrkivät tavoittamaan autot, jotka kuuluttavat mainosten lomassa myös koko kuntaa koskevia päätöksiä. Santo Tómasissa informointia ja neuvonantoa oli vähemmän, mikä sai kansalaisilta osakseen melko laajaa arvostelua. Kunnat ovat siis pystyneet lisäämään joitakin viestinnän välineitä ja aktivoimaan hallinnon ja asukkaan välistä dialogia, vaikka suuri osa asukkaista ei näitä ole tavoittanut. Kunnan näkökannasta edistymistä on tapahtunut; kansalaisen mielestä siinä on epäonnistuttu.

Se, kenellä tai millä taholla kansalaisten mielestä kuntatasolla on suurin valta, molempien kuntien tulokset nostavat tärkeimmäksi johtohenkilöksi kunnanjohtajan. Santo Tómasissa kansalaiset käsittivät että kunnanjohtaja joko yksinään tai yhdessä valtuuston kanssa ovat tärkeimmät päättäjät kunnassa. Villa Sandinossa oltiin lähes yksimielisiä siitä, että kunnanjohtaja yksinään on kunnan tärkein päättäjä. Päättäntävaltaa mitattaessa on huomattava kunnallisen tason institutionaalinen nuoruus, monelle haastateltavalle ei ollut selkeää, mikä ero on käsitteiden "valtuusto" tai "kunnanhallitus" välillä. Käsitteistöä ei ole vielä opittu, ja ne

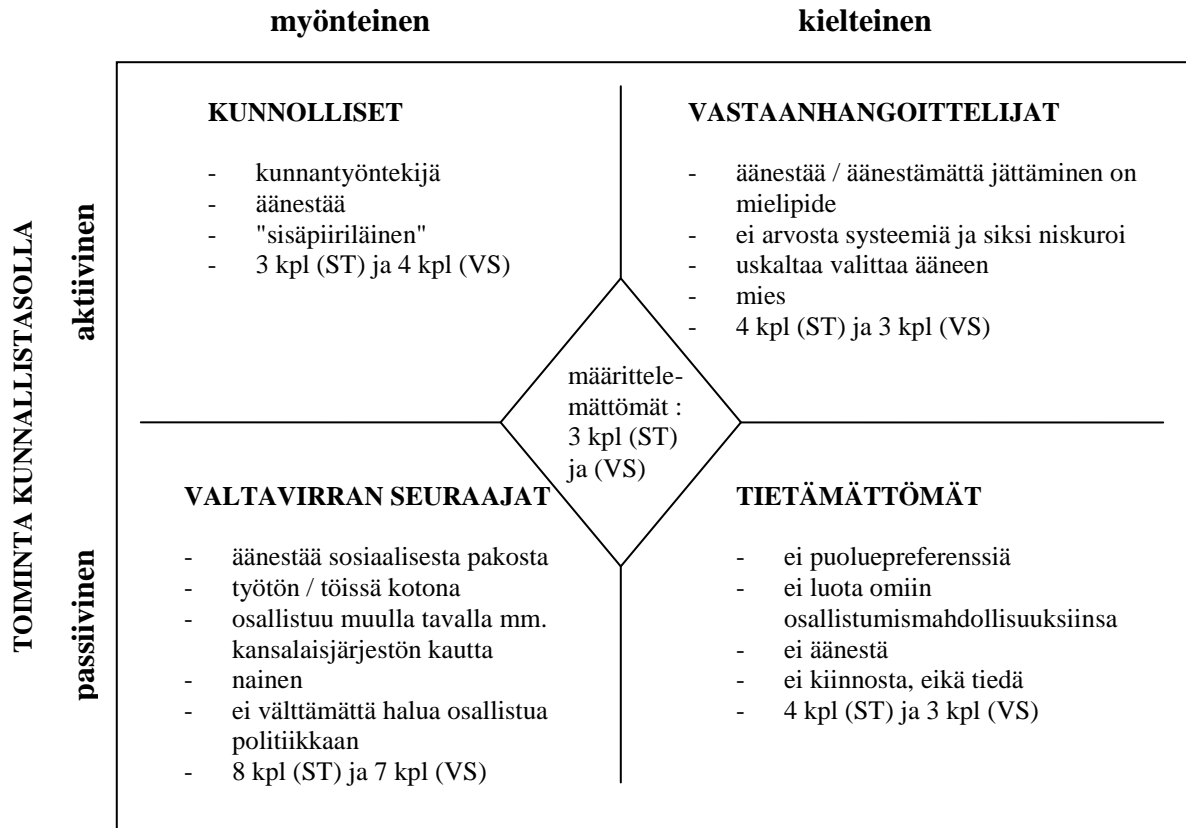


menevät kuntatasolla helposti sekaisin. Siksi todellista johtajaa tiedusteltaessa kuntalaisten mielestä ei voida vetää tarkkoja johtopäätöksiä, ainoastaan suuntaviivoja kansalaisten osoittamaan arvostukseen sekä kunnioitukseen johtajia ja johtajuutta kohtaan. Koska Nicaraguassa johtajuus on hyvin sidottua sitä edustavaan yksikköön, puoluesidonnainen johtajuus on siellä vahva. Ortegán (2009) mukaan viimeisten tapahtumien varjossa johtajuus myös herättää pelkoa entistä enemmän. Kunnallisvaalien lopullinen tulos oli loppujen lopuksi vain muutaman ihmisen päätettävissä.

### **12.3. Vaikuttamismahdollisuuksien viisi tyyppiä**

Kyselyiden pohjalta tein vastaajien tyypittelyn, josta tuloksena saatiin viisi vaikuttamistyyppiä (Kuva 20). Jaoin tyypit kahden ominaisuuden perusteella neljään eri ryhmään, jotka ovat kuvattuna nelikentässä kuvassa 20. Pystyakselille laitoin kuntalaisen osallistumisen kunnallisella tasolla, jonka jaoin passiiviseen ja aktiiviseen osallistumiseen. Vaakariville laitoin hallinnolliseen päätöksentekoon suhtautumisen, joka taasen jaettiin myönteiseen ja kielteiseen suhtautumiseen. Tästä tuloksena saatiin neljä tyyppiä, jotka kertovat vaikuttamisen mahdollisuuksista. Ne eroavat kunnittain vain vähän, sillä kolme tyyppiä viidestä on molemmissa kunnissa samanlaisia. Nämä joukot nimesin seuraavasti: "valtavirran seuraajat" "määrittelemättömät" sekä "tietämättömät". Kaksi jäljelle jäävää tyyppiä eroavat sen suhteen kumman kunnan tuloksia katsotaan. Nämä ovat "kunnolliset" ja "vastaanhangoittelijat". Kuvassa 20 olen listannut nelikenttään ne piirteet, jotka ovat molemmissa kunnissa samanlaisia, alla olen selittänyt tarkemmin millaisia kuntien väliset erot ovat.

## SUHTAUTUMINEN POLIITTISEEN TOIMINTAAN



**Kuva 20.** Nelikentän pohjalle tehdyssä mallissa nähdään Santo Tómasin ja Villa Sandinon viisi kunnallisen dialogin osallistumistyyppiä. Kappalemäärät niitä kuinka monta tapausta haastatelluista asetui kuhunkin tyyppiin. Suluissa olevat kirjainyhdistelmät tarkoittavat tutkimuskuntia, joissa ST on Santo Tómas ja VS on Villa Sandino.

### 12.3.1. Määrittelemättömät

Tähän ryhmään kuuluneiden tapausten statusta oli mahdotonta lokalisoida nelikenttään. Vastaajat eivät pystyneet vastaamaan kysymyksiin (haastateltava liian humalassa) tai jos pystyivät, he eivät ymmärtäneet kysymystä oikein (huulilalukeva kuuro), tai niitä ei voitu tulkita niiltä osin miltä tyypittely tehtiin (annetut vastaukset tai muistiinpanot liian epäselviä).

### 12.3.2. Kunnolliset

Kunnollisten tyyppiin kuuluvat henkilöt, jotka ovat joko kunnan työntekijöitä tai muuten vakaassa työsuhteessa ja on siis keskimääräistä paremmassa asemassa säännöllisten tulojen suhteen. Santo Tomásissa tämä tyyppi on todennäköisemmin sandinisti, sillä kunnallinen työntekijä kuuluu niin kutsuttuun sisäpiiriin, eli kunnanhallituksen kannattajiin, jotka saavat lahjoituksia ja liennytyksiä. Lahjoituksista puhuivat lähinnä muut vastaajat, itse kunnolliset eivät niistä haastatteluissa maininneet. Vastaanotettuja lahjoituksia ei kuitenkaan peitellä, sillä pienessä kunnassa sellaista on mahdoton pitää salassa. Tyypillistä kunnolliselle on äänestäminen näitä lahjoituksia vastaan. Lahjoituksia ovat myös virkaanimittämiset, joita Nicaraguassa kutsutaan *comboiksi*. Comboja voivat olla lasten opiskelupaikka ulkomailla tai vaikkapa auto. Mitä korkeammalle tasolle valtion viroissa mennään, sitä suurempia ovat combot (Lehto 2009). Kunnallisella tasolla combot voivat olla kanoja tai hienompi talo kylän keskuksesta tai ojitus lahjottavan asuinkadulla. Viran saajan tulee Santo Tomásissa olla sandinisti kuuluakseen sisäpiiriin ja vastaanottaakseen comboja, lahjuksia. Kunnolliset siis kannattavat voimassaolevaa järjestelmää, koska kuuluvat sen edunsaajiin. Siksi he siis äänestävät sen puolesta.

Villa Sandinon kunnollisten tyyppi ilmenee hieman erilailta. On totta, että myös Villa Sandinossa kunnallinen äänestää, mutta ei ole kiveenhakattua, mitä puoluetta. Puoluepreferenssillä ei ole samanlaista merkitystä kuin Santo Tomásissa. Villa Sandinossa kunnallisen kehityksen komiteoihin eli CDM:iin saa ottaa osaa kuka vain kannattamastaan puolueesta huolimatta. Villa Sandinossa vaalitaan edelleen poliittista pluralismia, joten CPC:tä kunnassa ei ole. Santo Tómasin kunnanjohtaja jätti vastaamatta kysymykseen, joka tiedusteli vaikuttamismahdollisuuksia kansalaisryhmältä, jolla ei ole puoluepreferenssiä tai jotka äänestävät muita kuin sandinisteja. Hän mainitsi, että kansalaisen vallan neuvosto CPC on käytännössä aivan sama instituutio kuin entisen mallin CDM. Koska Santo Tomásissa kunnanjohtaja on sandinisti, on hänkin ennen kunnallisvaaleja allekirjoittanut sopimuksen, jonka mukaan CDM:t tulee korvata CPC:llä mikäli sandinistit voittavat ja hänet valitaan johtajaksi. Osallistumisen dilemma löytyy siitä, että CPC:n toimintaan saa osallistua vain sandinistit. Hänen virassaolonsa aikana kunnantalon työntekijöistä oli erotettu tai suostuteltu eroamaan kaikki ne, jotka eivät puhuneet sandinistien puolesta. Esimerkkinä tästä käy Santo Tómasin kierrätysjärjestelmän alullepanija, joka painostettiin eroamaan koska hän ei



suostunut ilmoittamaan puolueekseen sandinisteja. (Santo Tómasin entinen jätehuoltovastaava 2009) Kunnanjohtaja taasen ei halunnut, omien sanojensa mukaan pystynyt, haastattelussa kommentoimaan jätevastaavan omaehtoista eroa (Ruíz Matamoros 2009).

Kunnolliset ovat siis se kansalaistyyppi, joka pääosin noudattaa sääntöjä ja tukee jo olemassa olevaa järjestelmää. Hän yrittää parhaansa mukaan pelata niillä säännöillä, jotka on annettu ja toimia sitä kautta. Santo Tómasissa tyyppi on sulkeutuneempi ja se noudattaa sandinistista osallistumisen mallia, kun taas Villa Sandinossa sitä ei noudateta. Kunnolliset ovat ainoa joukko edellä mainitusta kaaviosta (Kuva 20), jolla on sandinistisessa osallistuminen mallissa todellista valtaa. Santo Tómasissa tähän ryhmään kuuluvat ovat ainoita, joilla on mahdollisuus osallistua kunnalliseen dialogiin. Villa Sandinossa joukko on poliittisesti pluralistinen, ja dialogi on avoinna myös muille vaikuttamisen tyypeille.

### 12.3.3. Vastaanhangoittelijat

Vastaanhangoittelijoiden tyypissä kuntien välillä on eroa. Molempia ryhmiä yhdistää kunnalliseen dialogiin osallistuminen ja mielipiteen kertominen. Vastaajat olivat hyvin aktiivisia ottamaan kantaa yhteiskunnallisiin asioihin. Vastaajista miehet asettuivat tähän todennäköisemmin kuin muihin rooleihin. Santo Tómasissa tyypillinen vastahangoittelija äänesti joko liberaaleja tai muuta puoluetta, mutta ei sandinisteja. He myös saattoivat jättää äänestämättä, koska ehdolla ei ollut sopiva henkilöä ja he eivät halunneet kannustaa kumpaakaan huonoa vaihtoehtoa. Äänestämättä jättäminen saattoi olla siis mielipide sinänsä. Vastaanhangoittelijat eivät suostu kumartelemaan päättäjiä, vaan sanovat ääneen mikä kunnallisessa sekä kansallisessa päätöksenteossa on vialla. Santo Tómasissa vahvasti niskoittelevia tapauksia haastatelluista oli vain muutama. Sananvapaus on nimellistä: sandinistisessa kunnassa saa sanoa mitä tahtoo, mutta seurauksista pitää vastata itse.

Villa Sandinossa ei vastaanhangoittelijalle selvinnyt selkeää puoluepreferenssiä. Vastahangoittelijat luokiteltiin sillä perusteella, mitä aihealueita he halusivat eniten haastattelun aikana vastustaa. Osa niskuroi valtion ylivaltaa vastaan, osa taas kunnallista päätöksentekoa. Villa Sandinossa ei arvosteltu kunnallista tasoa yhtä voimakkaasti kuin Santo Tómasissa. Vastarinta oli siis laimeampaa kuin Santo Tómasissa, ja lähinnä todettiin, että syy epäoikeudenmukaisuuksiin on valtiontasolla. Luottamus kunnalliseen päätöksentekoon oli

melko neutraalia, ja kunnallisen toiminnan sanottiin olevan melko tehotonta. Villa Sandinossa esimerkkinä vastaanhangoittelijoista olivat haastatteluun suostuneet 19-vuotiaat nuoret, jotka kertoivat että liberaalit ovat heidän eli uuden sukupolven puolue, koska heidän vanhempansa ovat olleet sandinisteja ja nuoret haluavat olla eri mieltä kuin vanhempansa.

Tyypillistä vastaanhangoittelijoille oli että he vaikuttivat elinympäristöönsä oman työnsä kautta ja he olisivat halunneet osallistua enemmän kunnalliseen päätöksentekoon, jos puitteet antaisivat periksi. Vastaanhangoittelija saattaa ottaa osaa kansalaisjärjestöihin mutta ei aina, koska osallistuminen maalaiskunnassa on leimaavaa ja nykyään vaarallista, etenkin jos järjestön toiminta arvostelee hiukankin keskushallinnon tekemisiä ja päätöksiä (Hiltunen 2009). Tämän tapainen osallistuminen oli molemmissa kunnissa vähäistä. Kunnallisen osallistumisen tila on kuitenkin joko liian pieni tai se on tehty liian etäiseksi, jolloin osallistumisen keinot ovat epäselviä ja siksi käytännössä mahdottomia. Koska kansalaisten tiedottaminen ja neuvonanto on molemmissa kunnissa jäänyt vähälle, on kansalaisten myös vaikeampi ottaa osaa sellaiseen, jota he eivät tunne tai ymmärrä täysin. Vastaanhangoittelijalla ei ole tilaa toimia Santo Tomásissa, mutta Villa Sandinossa eriävää mielipidettä kuunnellaan.

#### 12.3.4. Valtavirran seuraajat

Tämä tyyppi koostuu niistä ihmisistä, jotka ovat tietoisesti passiivisia poliittisella kentällä. Todennäköisimmin tällainen henkilö on nainen ja töissä kotona. Tämän tyypin edustajalle on mieluisempaa jäädä pois kunnallisesta päätöksenteosta erilaisiin syihin vedoten. Tyypinhenkilö on kiinnostunut lähinnä perheensä toimeentulosta. Hän ei ole kuitenkaan tyystin passiivinen vaan äänestää aina kun on mahdollisuus. Hän äänestää mitä ilmeisimmin sellaista puoluetta, joka sillä hetkellä tuntuu hänelle tärkeimmältä. Valtavirran seuraajan toimia ei aja ideologia, niin kuin vastaanhangoittelijaa tai kunnollista, siksi hänen osallistumisensa on kunnallistasolla pikemminkin passiivista. Se ei kuitenkaan merkitse sitä että valtavirran seuraaja ei olisi aktiivinen ollenkaan. Hän ottaa todennäköisemmin osaa kansalaisjärjestöjen kautta, mutta mikä tulee kunnalliseen päätöksentekoon ja yhteiskunnallisen vastuun ottamiseen päätöksenteosta, seuraaja todennäköisimmin peräännyy. Tämä ryhmä oli samanlainen kunnasta riippumatta. Haastatelluista tämä oli vahvin vastaajajoukko. Se selittyy uudella CPC:en pohjautuvalla järjestelmällä, joka ei tue kaikkien

kansalaisryhmien osallistumista, ja sillä että koko virallinen järjestelmä koetaan etäiseksi ja vaikeasti lähestyttäväksi. Vahvemmin tämä näkyy Santo Tomásissa, jossa CPC:t on otettu jo käyttöön. Tämä tyyppi on määrältään vahvin ja näissä kansalaisten osallistuminen kanavoituu pikemminkin kansalaisjärjestöihin ainakin niissä kunnissa, jotka soveltavat vielä pluralistisia arvoja (Villa Sandino). On esitetty erinäisiä ennakoarvioita, että kansalaisjärjestöjen toimintakenttä on uuden sandinistisen osallistumisen mallin myötä kaventumassa. Hiltusen (2009) mukaan kansalaisjärjestöjen toimintaa ajaa pelko ja valtiovallan asettamat uudet rajoitukset siitä, millaista toimintaa saa harjoittaa ja mihin muotoon sen saa pukea. Uudessa järjestelmässä on helppo leimautua valtiovallan vastustajaksi ja tulla siten syrjityksi elinkeinoelämän piiristä, mikäli järjestö ei toimi tiettyjen sääntöjen mukaisesti. Näin kävi muun muassa kierrätysjärjestelmän alullepanijalle Santo Tomásissa. Samaa kohtaloa voisi povata monelle muulle, joka ei seiso uuden mallin arvojen takana.

Valtavirran seuraaja, vaikkei hän ole aktiivinen poliittisella kentällä, voisi aktiivisuutensa mukaan osallistua Santo Tomásissa, edellyttäen että hän on sandinisti. Villa Sandinossa puoluepreferenssillä ei osallistumiseen ole merkitystä.

### 12.3.5. Tietämättömät

Tämä ryhmä on kaikkein passiivisin ja vaikutukseltaan kielteisin. Tämän ryhmän edustajat eivät ole ottaneet selvää kunnallisesta toimintatilasta tai -mahdollisuuksista. He eivät ole kiinnostuneita politiikasta tai he eivät halua kuulla siitä mitään. Se, miksi he eivät halua kuulla tai ottaa osaa voi johtua siitä, että he ovat pettyneitä miten kunnassa toimitaan. He eivät luota omiin resursseihinsa, ja heillä on toiminnalleen aina joku este: kouluttamattomuus, sukupuoli, ikä tai muu, joka estää osallistumisen heidän mielestään, vaikka todellisuudessa kunnallinen dialogi pitäisi olla kaikille avoin. Tällä ryhmällä ei ole välinpitämättömyytensä vuoksi puoluepreferenssiä, ja todennäköistä on että tämän tyyppin edustaja ei edes äänestä, koska se ei kiinnosta häntä. Totaalinen lamaantuminen saattaa olla yksi vaihtoehto kansalaisen osallistumiselle. Vaikean poliittisen tilanteen aikana tietämättömän on helpompi vetäytyä ja katsoa kehitystä sivusta, ottamatta sen suuremmin osaa dialogiin. Tällöin säästyy tuomitsemiselta ja samalla siis hiljaa myöntää kaikki se mitä muut päättävät.

Edellä mainituista tyypeistä siis vain yhdellä tyypillä on mahdollisuus osallistua kuntatason päätöksentekoon. Kaikilla muilla osallistumiseen on jokin este. Se voi olla pessimistisestä asenteesta johtuvaa tai ulkoapäin asetetusta uhkasta tai kannustamattomasta ilmapiiristä johtuvaa lamaantumista. Tutkimukseni mukaan suurimmalla osalla kansalaisista osallistuminen on siis muuttunut vaikeammaksi viime kunnallisvaalien jälkeen.

#### **12.4. Luottamus hallintoon ja vallan jakautuminen**

Siitä huolimatta, että tarkasteltavissa kunnissa on tehty kunnallisen tason kehittämistyötä lähes kaksi vuosikymmentä, vallanhajauttamisprosessi on vielä kesken. Prosessi lähti 1990-luvulla käyntiin, ja desentralisaatio sai tuekseen kansainvälisen toimikentän resurssit. Etenkin Suomi osallistui usean kehitysyhteistyöhankkeen kautta desentralisaatioprosessin vahvistamiseen ja ruohonjuuritason voimauttamiseen. Kunnallisvaalien, jotka käytiin marraskuussa 2008, jälkeen kunnallisen kehityksen suunta on muuttunut rankasti. Uuden sandinistisen osallistumisen mallin voidaan noudattavan alhaaltapäin hallitsemisen ilmiötä, jolle on tyypillistä keskushallinnon hajautetut yksiköt, jotka toteuttavat kansalaisten toiveiden asemesta keskushallinnon määräyksiä (Lehto 2009). Tässä ilmiössä valmiit keskushallinnon säännöt asetetaan pienempiin kunnallisiin yksiköihin (CPC), jotka toimivat valtuustoluokan arvojen mukaisesti. Tällöin näissä yksiköissä tehdyt päätökset kulkeutuvat alhaalta ylös, ja muille maille päätös näyttää tulevan alhaaltapäin, vaikka todellisuudessa se on vain silmänlumetta. Desentralisaation asemesta voidaan puhua jo resentralisaatiosta, vallan uudelleenkeskittymisestä, joka on johtanut uuteen poliittiseen kriisiin (Ortega 2009). Kyselyiden perusteella luottamus kunnanhallintoon elää tällä hetkellä taantumaa. Kunnallisvaalien tulos ja sen jälkimainingit; epäselvyys siitä perutaanko tulos; lasketaanko äännet uudestaan; ketkä itse asiassa ovat vaalien todellisia voittajia; verottivat kansalaisten luottamusta keskus- ja kunnallishallintoon. Asenteet hallinnon toimivuuteen ja edustavuuteen ovat kärsineet epäonnistuneiden kunnallisvaalien vuoksi. Se, että kansalaisten suhtautuminen järjestelmään alkoivat elpyä vasta diktatuurin jälkeen, ja luottamus valtiollisiin elimiin alkoi hieman orastaa, viime kunnallisvaalien myötä saavutukset ovat kadonneet ja on palattu pisteeseen, josta kuntakehitystä 1990-luvulla lähdettiin luomaan. Kuntatasolla läpinäkyvyys on kärsinyt, ja se on vähentynyt uuden järjestelmän toimeenpanon myötä.

Toteutuessaan sandinistinen osallistumisen malli tulisi syrjäyttämään suuren osan väestöstä. Kansalaisosallistujatyypeistä, jotka ovat kuvattuna kuvassa 20, ainoastaan yhdellä ryhmällä voi olla sananvaltaa uudessa järjestelmässä. Tämä ryhmä *kunnolliset* toimivat annettujen raamien puitteissa ja ovat sandinistisessa kunnassa puoluepreferenssiltään eittämättä sandinisteja. Muita puolueita tai puolueettomuutta ei hyväksytä. Santo Tomás kuvaa sellaista kuntaa, millaiseksi keskushallinto on muodostamassa kaikkia valtion kuntia, yksikkö yksiköltä. Se rajaa huomattavan suuren osan kansalaisista pois osallistumisen piiristä. Kolme ryhmää, jos mukaan ei lasketa *määrittelemättömiä*, edustavat kaikkia niitä, jotka jäävät järjestelmän ulkopuolelle, jos järjestelmän toimeenpano toteutuu. Vaikka kansalaisella olisi intoa, halua, mielipiteitä ja kyvykkyyttä osallistua toimintaan (*vastaanhangoittelijat*), he eivät sandinistisessa osallistumisen mallissa voi sitä tehdä. Myöskään sitä ryhmää, joka osallistuu paikallisella tasolla muuta kautta kuin osallistumalla hallinnollisiin toimiin, esimerkiksi ammattiliittojen, koulujen kehitysryhmien tai kansalaisjärjestöjen kautta, ei oteta sisäänajettavassa mallissa huomioon, sillä ne eivät välttämättä edusta sandinistia arvoja. Neljännen ryhmän edustajat eli *tietämättömät* ovat taasen hiljaisella äänellään niitä, jotka joutuvat maksamaan sandinistisen muutoksen. Vetäytymällä kaikesta, he samalla hiljaa hyväksyvät sen mitä heidän puolesta päätetään. Tyyppien volyymit jätetään tässä tutkielmassa huomiotta, sillä tutkimuksen otos, 43 tapausta, ei ole tarpeeksi kattava, jotta voitaisiin vetää tarkkoja arvioita kuinka suuri osa väestöstä kuuluu kuhunkin tyyppiin.

Ainoa keino kunnallisen tason osallistumiseen on tulevan mallin mukaan olla sandinisti. Näin on tapahtunut jo Santo Tomásissa, mutta ei vielä Villa Sandinossa, jossa liberaalihallitus on vallassa. Mikäli valta vaihtuu, on edessä siten vaihtuminen uuteen järjestelmään. Malli on vaarassa levitä myös liberaalikuntiin, mikäli sandinistit jatkavat tiivistä yhteistyötään liberaalien kanssa. Muunlaisen opposition hyväksyminen on hallituspuolueiden mukaan kiellettyä. Muita vallan vaihtoehtoja tällä hetkellä kuntalaisten kyselyn mukaan ei ole, ja äänestämättömyys siten voi olla joillekin yksi ratkaisu. Usea kansalainen äänestää kuitenkin sitä puoluetta, joka on pienemmäksi pahaksi heille ja koko yhteiskunnalle, ei sitä mikä edustaisi äänestäjän mielipidettä ja arvoja. Nicaraguassa on siis tultu kauaksi edustuksellisesta demokratiasta ja todellisesta kansainvallasta. Järjestelmä on siksi myös huono esimerkki hyvästä hallinnasta, vaikka hyvän hallinnan suuntaista vahvaa kehitystä aiemmin on ollut. On kuitenkin myönnettävä, että tulevaisuudennäkymä kokonaan sandinistisesta valtiosta ei ole heti huomisen mielikuva, sillä liberaalien kannatus on vielä hyvin vahvaa valtion itäpuolen lääneissä ja autonomisilla alueilla.

## **12.5. Kehitysyhteistyön suunnanmuutokset**

Suomalaisten ja muiden kansainvälisten tahojen yhteistyö on kärsinyt seurauksena kunnallisvaaleista. Lähes kaikki valtiot lakkauttivat suoran budjettituen. Suomikin perui vuoden 2008 tuen ja ei tule maksamaan sitä ensi vuonna ensimmäistä kertaa vuosiin (Lehto 2009). Tuki lakkautettiin jo siinä vaiheessa, kun Nicaragua ei päästänyt ulkomaisia, puolueettomia vaalitarkkailijoita valvomaan vaaleja. Tästä raportoi *Etica y Transparencia* -kansalaisjärjestö, joka kuuluu *Transparency Internationalin* kanssa samaan ryhmittymään (Jimenez 2009). Pääosa Nicaraguan valtionbudjetista saadaan kuitenkin kansainvälisestä yhteistyöstä, ja siten Nicaraguan taloudellinen ahdinko on suoran budjettituen lakattua vaikeutunut entisestään.

Kokonaan yhteistyötä ei kuitenkaan ole lakkautettu. Edelleen sektorikohtainen yhteistyö maaseudun kehittämisessä, terveydenhuollossa ja paikallishallinnon tukemisessa jatkuu painopisteen ollessa edelleen maaseudun kehittämisessä. (Nicaragua 2009). Hankekohtainen yhteistyö jatkuu ennallaan, mutta paikallishallinnon hankkeet ovat kriisin myötä loppumassa, esimerkiksi Progestión-hanke loppui vuonna 2008 ja FOMEVIDAS-hanke päättyi vuoden 2009 lopussa. ICT-projekti päättyi vuonna 2010, ellei sille myönnetä jatkorahoitusta tai projekti ehdi valmistua päämäärään mennessä.

Suomi on ottanut vuonna 2008 uuden kehitysinstrumentin käyttöönsä, jonka soveltaminen saattaisi onnistua myös Nicaraguassa (Instituutioiden välinen...2009). Tämä instrumentti, instituutioiden välinen kehitysyhteistyö eli IKI, voisi toteutuessaan tutkimuslaitosten ja yliopistojen välillä luoda uuden kanavan kehitysyhteistyölle sellaisessa yhteiskunnassa, jossa valtion hallitukselle osoitettu yhteistyö ei onnistu. Yhteistyö hyvin onnistuneena herättäisi kriittistä tutkimusta ja keskustelua valtion sisällä muun muassa hyvän hallinnon toteutumisesta ja sen edistämisestä. Yhteistyön avulla kansalaisen sananvapaus avautuisi, koska tällä hetkellä kritiikille ei juuri ole tilaa. Mikäli näitä instituutioita tuettaisiin, tilaa kritiikille saattaisi avautua. Muun muassa *Strategian ja julkishallinnon tutkimuksen instituutti (Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas IEPPP)* tekee tieteelliset kriteerit täyttävää laadullista tutkimusta muun muassa Nicaraguan valtionlaitosten korruptiosta, ja tutkiessaan näitä teemoja se asettaa työntekijänsä vaaraan. Instituutin edustajien mukaan heidän puheluitaan, sähköpostejaan ja vierailijoitaan tarkkaillaan Tutkijoiden autoihin ja taloihin oli murtauduttu, ja tietokoneita ja niiden tietoja on varastettu (Melendez & Rizo

2009). Instituutin edessä on aina aseellinen vartija ja sisään pääsee vain kutsusta. Tällaisen kriittisen tiedon tuottaminen helpottuisi, jos Suomikin uskaltaisi ottaa instituutioiden välisen kehitysyhteistyön instrumentin käyttöönsä myös Nicaraguassa.

Jo huhtikuussa 2009 Alankomaiden kehitysyhteistyön edustaja pohti julkisesti Nicaraguan valtion televisiossa mahdollisuutta unohtaa kuntavaalit ja jatkaa suoraa budjettitukea ikään kuin kunnallisvaalipetosta ei olisi tapahtunutkaan. Keskustelu on saanut tuulta purjeisiinsa myös Suomen osalta, joka lähetti delegaationsa Nicaraguaan pohtimaan miten kehitysyhteistyötä voitaisiin jatkaa vuonna 2010. Kyseessä oli säännöllinen kahdenvälinen keskustelu, jossa mitattiin mahdollisuuksia suoran budjettituen maksamiseen. (Uriarte 2009) On todettava, että myös avunantajamaat ovat sitoutuneet täyttämään kansainväliset lupaukset kehitysyhteistyön kasvattamisesta. Onhan Suomikin luvannut saavuttaa 0,7 % osuuden bruttokansantuotteesta vuoteen 2015 mennessä. Tässä valossa suoran budjettituen poisvetäminen koitui tavoitteentäyttämislle viivästykseksi. Saman varan uudelleenjakaminen kestävästi ei ole helppoa. Ja on lisäksi huomattava, että lopettamalla pitkäaikainen yhteistyö heitetään hukkaan paljon voimavaroja ja tietotaitoa, joita liittyy juuri kyseiseen kehitysyhteistyöinstrumentin käyttöön maakontekstissa.

Suomi ei kuitenkaan vielä ole avannut rahahanojaan uudelleen. Sen asemesta että suora budjettituki otettaisiin uudelleen käyttöön, kehitysyhteistyön voisi rakentaa pikemminkin muiden instrumenttien varaan. Yhteistyötä voisi luoda lisäämällä valtionrajat ylittäviä Keski-Amerikan yhteistyöhankkeita ja vahvistaa entisiä. Tällä hetkellä Keski-Amerikassa tehdään uusiutuvien luonnonvarojen kartoittamista ja sen hyödyntämistä biopolttoaineen tuotannossa, ja projektissa on oltu menestyksekkäitä. Kehitystä voisi edistää myös uudella instituutioiden välisellä rahoitusinstrumentilla, jolloin tutkimus ja tiedon tarve olisivat omalähtöisiä ja -ehtoisia eikä ulkoapäin asetettuja. Yhtä hyvin voitaisiin panostaa enemmän kansalaisjärjestöhankkeisiin ja edistää ruohonjuuritason voimauttamista.

### 13. Yhteenveto

Nicaragua on pitkäaikainen Suomen kehitysyhteistyömaa, ja sen viime marraskuiset kunnallisvaalit laittoivat niin Suomen kuin muut ulkomaiset kehitysyhteistyötahot pohtimaan uudelleen tukensa muotoa. Aikaisemmin vahvasti tuettu ja kannustettu osallistuminen sai takapakkia kunnallisvaaleissa 2008 kun noin kolmannes vaalituloksista väärennettiin. Pitkään ja hiljakseen rakennettu kunnallistason luottamus kääntyi ja aiheutti että sandinistisissa kunnissa osallistumisen tila supistui puoluekannatuksen mukaan mitattavaksi järjestelmäksi, jossa sananvaltaa ei enää ole muilla kuin valtapuolueen jäsenillä. Muissa kunnissa, joissa vallalla on muu kuin sandinisti, pysytään pluralistisena, vaikkakin koko valtion tilanne vaikuttaa myös näihin kuntiin. Valtio on kärsinyt suuren taloudellisen tappion kun kehitysyhteistyötahot ovat lakkauttaneet tukensa epäonnistuneiden kunnallisvaalien perusteella. Nicaragua on kärsinyt imagollisen tappion, sillä pitkään rakennettu osallistumisen tila on ikään kuin pyyhitty pois kunnallisesta päätöksenteosta. Kehitysyhteistyötä pitäisi siksi keskittää muihin instrumentteihin kun sijoittamalla suoraan valtion budjettiin.

Kuntalaisten vaikuttamiskeinoista tärkein on edelleen äänestäminen. Tulos on sama molemmissa tutkimuskunnissa. Kyselyiden mukaan kansalaiset halusivat enemmän vaihtoehtoja ja kolmannen vahvan puoluevaihtoehdon. Äänestäminen koetaan edelleen tärkeäksi, vaikka valtion tilanne on vaikeaksi ja luottamus valtaapitäviin on monelta mennyt. Äänestyskäyttäytymisen ja -aktiivisuuden mukaan tehdyssä tyypittelyssä harva haastatelluista luottaa politiikkaan tai sen tekijöihin. Osa haluaa sen vuoksi jättäytyä pois politiikasta kokonaan (valtavirran seuraajat), osa ei halua edes tietää mitä sillä kentällä tapahtuu (tietämättömät) ja osa ymmärtää vääryyden tapahtuneen ja protestoivat äänestämällä tai äänestämättä jättämisellä tai kertomalla mielipiteensä pelottomasti ääneen (vastaanhangoittelijat). Se kansalaisjoukko, joka luottaa järjestelmään, kuuluu etuuksia saavaan ryhmään. Siksi he (kunnolliset) puolustavat nykyistä järjestelmää. Vain siis tämä tyyppi voi osallistua kuntatason toimintaan seurauksetta.

Kuntalainen pystyy seuraamaan paremmin kunnan työtä, budjetin käyttöä ja sen tekemiä sijoituksia kuin aiemmin, mutta silti tutkimukseni mukaan tiedotus ja läpinäkyvyys eivät kansalaisten mielestä ole riittäviä kummassakaan tutkimuskunnassa.



Tärkein poliittinen päätöksenteon taso on kuntataso, vaikkakin valtiontaso ymmärretään lähes yhtä vahvaksi tekijäksi. Hieman yli puolet molemmissa kunnissa haluaisi enemmän päätäntävaltaa. Useassa tapauksessa osallistumisen lisääminen kuitenkin ymmärrettiin olevan edelleen mahdotonta.

## 14. Kirjallisuus

*Censo de Población y IV de Vivienda* (2006), Instituto Nacional de Información de Desarrollo INIDE <[http://www.inide.gob.ni/censos2005/CifrasO\\_Tablas.pdf](http://www.inide.gob.ni/censos2005/CifrasO_Tablas.pdf)> (12.10.2009)

*Censo escolar 2007* (2008). Informes de los departamentos y regiones autónomas, Sistema estadístico nacional (SEN), Ministerio de educación, división estadística MINED, Managua, Nicaragua  
<[http://www.mined.gob.ni/PDF08/censo%20escolar\\_completocorregido30608.pdf](http://www.mined.gob.ni/PDF08/censo%20escolar_completocorregido30608.pdf)>  
(13.10.2009)

*Cities in Transition* (2000). World Bank urban and local government strategy, The World Bank Infrastructure Group: Urban Development, World Bank, Washington, DC

Cooke, B. & U. Kothari toim. (2000). *Participation: the new tyranny?* 4 p. 207 s. London, Zed Books, New York, 2007.

*Departamento Chontales: Santo Tomás* (1995). Asociación de los Municipios de Nicaragua Amunic ja Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal INIFOM, Imprimatur, Managua

*Departamento Chontales: Villa Sandino* (1995). Asociación de los Municipios de Nicaragua Amunic ja Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, INIFOM, Imprimatur, Managua

Eigen, P. & A. Kajumulo Tibaijuka (toim.) (2004). Tools to Support Transparency in Local Governance, *Urban Governance Toolkit Series*, Transparency International & United Nations Human Settlements Programme UN-HABITAT, Nairobi, Kenia

Eskola, Jari & Juha Suoranta. 1996. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. 214 s. Rovaniemi, Lapin yliopisto. Vastapaino. Tampere

*Euroopan oikeusasiamies* (2005), Euroopan hyvän hallintotavan säännöstö, Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto, Luxemburg, painopaikka Belgia

García Márquez, Gabriel (1971). *Sadan vuoden yksinäisyys*. 22 p. 414 s. Editorial Sudamericana Sociedad Anónima, WS Bookwell Oy

*Good Governance Practices for the Protection of Human Rights* (2007), Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, United Nations, New York and Geneva

*Governance* (2009). Global Issues. United Nations

<http://www.un.org/en/globalissues/governance/> (14.9.2009)

*Governance for sustainable human development* (1997). UNDP policy document, New York, January 1997

<http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm#b> (5.10.2009)

Heuru, Kauko. 2003. Hyvä hallinto. 459 s. *Edilex*, Edita, Helsinki.

Hiltunen, Anna-Kaisa (2009) *Nicaraguan kansalaisyhteiskunta käy puolustussotaa*, Kumppani-lehti, 1/2009 / 12.1.2009 Kepa

tai

[http://www.kepa.fi/kumppani/arkisto/2009\\_1/6832](http://www.kepa.fi/kumppani/arkisto/2009_1/6832)

Hirsjärvi, Sirkka & Helena Hurme. 1979. *Teemahaastattelu*. 144 s. Gaudeamus. Helsinki

Incer, Javier (2002), *Geografica basica de Nicaragua*, Hispamer, Managua, Nicaragua, painettu Bogota, Kolumbia

*Instituutioiden välinen kehitysyhteistyö* (2009), Kehitysyhteistyön toteutus, Kehityspolitiikka, Ulkoasiainministeriö

<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=40157&contentlan=1&culture=fi-FI> (26.10.2009)

Jiménez, Teofilo (2009), kunnallisen budjetin läpinäkyvyyden projektijohtaja, asiantuntijahaastattelu, Etica & Transparencian toimisto, Managua. Nicaragua (16.3.2009)

*Kehityspoliittinen ohjelma - Kohti oikeudenmukaista ja kestävää ihmiskuntapolitiikkaa* (2007)  
Valtioneuvoston periaatepäätös, Kehityspoliittinen viestintä, Ulkoasiainministeriö, 38 s.  
Paino: Erweko Painotuote Oy, 2008

myös

<<http://www.formin.fi/Public/default.aspx?nodeid=15319&contentlan=1&culture=fi-FI>> (17.2.2009)

*Kehitysyhteistyön maksatukset* (2009) Yleisen kehityspolitiikan yksikkö, Kehityspoliittinen osasto, Tilastollinen seuranta, Ulkoasiainministeriö

<<http://www.formin.fi/public/download.aspx?ID=42278&GUID={332592FB-3102-47CC-9339-518F5FB3E924}>> (20.10.2009)

*Kehitysyhteistyön muodot* (2009), Ulkoasiainministeriö

<<http://www.formin.fi/public/default.aspx?nodeid=15335&contentlan=1&culture=fi-FI>> (17.2.2009)

*Kehitysyhteistyön määrärahat ja niiden käyttö* (2009), Yleisen kehityspolitiikan yksikkö, Ulkoasiainministeriö

<<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=15392&contentlan=1&culture=fi-FI>> (20.10.2009)

Lehto, Marko (2009) Suomen suurlähetystön erikoisasiantuntija, haastattelut Managuassa, (11.3 - 1.4.2009)

Melendez, Javier & Simeon Rizo (2009) puheenjohtajan ja asiantuntijan ryhmähaastattelu, Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas IEEPP, Managua, Nicaragua (1.4.2009)

Michel, James H. (toim.) (1997) *Evaluation of Programs Promoting Participatory Development and Good Governance* (2009), OECD DAC Expert Group on Aid Evaluation, 101 s + liitteet. Paris, OECD.  
<<http://www.oecd.org/dataoecd/39/44/35019452.pdf>> (8.10.2009)

*Millenium Development Goals* (2009), United Nation  
<<http://www.un.org/millenniumgoals/global.shtml>> (17.2.2009)

MOT WSOY (2009) Suomi-espanja -suursanakirja 2.0 espanja-suomi

*Municipios Chontales: Santo Tomás* (2007). Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal INIFOM  
<[http://www.inifom.gob.ni/municipios/documentos/CHONTALES/sto\\_tomas.pdf](http://www.inifom.gob.ni/municipios/documentos/CHONTALES/sto_tomas.pdf)>  
(12.10.2009)

*Municipios Chontales: Villa Sandino* (2007), Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal INIFOM  
<[http://www.inifom.gob.ni/municipios/documentos/CHONTALES/viila\\_sandino.pdf](http://www.inifom.gob.ni/municipios/documentos/CHONTALES/viila_sandino.pdf)>  
(12.10.2009)

Munive Alex (2009), kunnallishallinnon kehitysyhteistyöprojektin asiantuntijan haastattelu, Progestión, Managua, Nicaragua (16.3.2009)

Nicaragua (2009) Yhteistyömaat ja -alueet, Kehityspolitiikka, Ulkoasiainministeriö  
<<http://www.formin.fi/public/default.aspx?nodeid=15374&contentlan=1&culture=fi-FI>> (26.10.2009)

Ortega, Manuel (2009), erikoisasiantuntijan haastattelu, Keski-Amerikan yliopisto (Universidad centroamericana), Managua, Nicaragua (2.4.2009)

Prado Ortíz, Silvio (2008) *Modelos de participación ciudadana y presupuestos municipales entro los CDM y los CPC*, 65s. Centro de Estudios y Análisis Político (CEAP), EDISA, Managua, Nicaragua

- Prado Ortíz, Silvio (2009), sosiologi-kirjailija, asiantuntijahaastattelu Managuassa, Nicaraguassa (2.4.2009)
- Ruíz Matamoros, Mauricio José (2009) Santo Tómasin kunnanjohtajan haastattelu, Santo Tomás, Nicaragua (24.3.2009)
- Sandell, Toni (2009), *Nicaraguan toinen vallankumous*, Kumppani-lehti, Kehitysyhteisön palvelukeskus ry. Helsinki, 1/2009
- Sandell, Toni (2008), *Kunnallisvaalit yltivät mellakoiksi*, 13.11.2008, Globaaliuutiset, Kumppani-lehti, Kehitysyhteisön palvelukeskus ry. Helsinki
- Santo Tómasin entinen jätehuoltovastaava (2009), haastattelu, Santo Tomás, Nicaragua, (23.3.2009)
- Santo Tómasin jätehuoltovastaava (2009), vierailu ja haastattelu kunnallisella kaatopaikalla, Santo Tomás, Nicaragua (24.3.2009)
- Sevilla Jiménez, Justino (2009) Villa Sandinon kunnanjohtajan haastattelu, Villa Sandino, Nicaragua (25.3.2009)
- Suomi ilmaisi huolestumisen Nicaraguan abortin täyskiellosta* (2007). 29.3.2007, Lehdistötiedote 55/2007, Ulkoasiainministeriö, Helsinki, Suomi  
<<http://www.formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=88033&nodeid=15641&contentlan=1&culture=fi-FI>> (13.10.2009)
- The elements of good governance (2009). Sound Development Management Policy and Strategic Papers. Asian Development Bank  
<<http://www.adb.org/Documents/Policies/Governance/gov310.asp?p=policies>>  
(6.10.2009)
- Uriarte, María José (2009), *Finlandia fiscaliza avances del Gobierno*, La Prensa, Managua, Nicaragua 26.10.2009

Valtonen, Pekka (2001) *Latinalaisen Amerikan historia*, 2 p. 635 s. Gaudeamus Kirja  
yliopistokustannus University Press Finland, Helsinki

Viitanen, Mirva (toim.) (2008), *Kehitysyhteistyön rahoituskohteet*, 146 s. Kehitysviestintä,  
Viestintä, Ulkoasiainministeriö  
myös  
<<http://www.formin.fi/public/download.aspx?ID=33056&GUID={7387E201-A461-4B55-92AF-8EA37B07FD03}>> (25.11.2009)

Wallace, Guadalupe (2009), *Desentralisaation ja hallinnan osaston erikoisasantuntijan  
haastattelu*, GTZ:n toimisto, Managua, Nicaragua (14.4.2009)

*What is good governance?* (2009). Economic and Social Commission for Asia and the Pacific  
ESCAP, United Nations 14.9.2009  
<<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.pdf>>  
(24.10.2009)

Willis, Katie (2005). *Theories and Practises of Development*, Routledge, Abingdon / New  
York

Yu, Helen & Alison Guernsey (2009) *What is the Rule of Law*. Center for International  
Finance and Development. University of Iowa  
<[http://www.uiowa.edu/ifdebook/faq/Rule\\_of\\_Law.shtml](http://www.uiowa.edu/ifdebook/faq/Rule_of_Law.shtml)> (6.10.2009)

Liite 1.

Kunnallisvaalitulokset kartalta

<b>FSLN</b>			
	as.määrä		as.määrä
San Lorenzo (Boaco)	23 666	Tipitapa (Managua)	101 685
Diriamba (Carazo)	57 542	Villa El Carmen (Managua)	27 449
Dolores (Carazo)	6 761	Catarina (Masaya)	7 524
El Rosario (Carazo)	5 317	Masatepe (Masaya)	31 583
Jinotepe (Carazo)	42 109	Ninquinohomo (Masaya)	14 847
La Conquista (Carazo)	3 777	San Juan de Oriente (Masaya)	4 734
La Paz de Carazo (Carazo)	4 657	Tisma (Masaya)	10 681
San Marcos (Carazo)	29 019	Ciudad Dario (Matagalpa)	41 014
Santa Teresa (Carazo)	16 891	Esquipulas (Matagalpa)	15 877
El Realejo (Chinandega)	8 838	Matagalpa (Matagalpa)	133 416
Posoltega (Chinandega)	16 771	Muy Muy (Matagalpa)	14 721
Puerto Morazán (Chinandega)	13 328	San Isidro (Matagalpa)	17 412
San Francisco del Norte (Chinandega)	6 758	San Ramón (Matagalpa)	30 682
San Pedro del Norte (Chinandega)	4 719	Tuma la Dalia (Matagalpa)	56 681
Santo Tomás del Norte (Chinandega)	7 124	Dipilto (Nueva Segovia)	5 207
Somotillo (Chinandega)	29 030	El Jicaro (Nueva Segovia)	25 901
Villa Nueva (Chinandega)	25 660	Macuelizo (Nueva Segovia)	6 076
Condega (Esteli)	28 481	San Fernando (Nueva Segovia)	8 549
Esteli (Esteli)	112 084	Santa Maria (Nueva Segovia)	4 404
San Juan de Limay (Esteli)	13 455	Corn Island (RAAS)	6 626
Diria (Granada)	6 375	Kukra Hill (RAAS)	8 789
Achuapa (Leon)	13 797	La Desembocadura del Rio Grande (RAAS)	3 585
El Jicaral (Leon)	10 326	Morrito (Rio San Juan)	6 570
El Sauce (Leon)	27 900	San Carlos (Rio San Juan)	37 461
La Paz Centro (Leon)	28 118	San Juan de Nicaragua (Rio San Juan)	1 307
Larreynaga (Leon)	27 898	San Miquelito (Rio San Juan)	17 031
Nagarote (Leon)	32 303	Belén (Rivas)	16 428
Quezalguaque (Leon)	8 591	Buenos Aires (Rivas)	5 420
Santa Rosa del Peñon (Leon)	9 529	Cárdenas (Rivas)	6 990
Telica (Leon)	23 266	Myogalpa (Rivas)	9 729
Las Sabanas (Madriz)	4 136	San Jorge (Rivas)	8 024
Palacagüina (Madriz)	12 825	San Juan del Sur (Rivas)	14 741
San Jose de Cusmapa (Madriz)	7 072	Tola (Rivas)	22 012
Somoto (Madriz)	33 788		
Telpaneca (Madriz)	19 025	<b>YHTEENSÄ</b>	<b>987 909</b>
Yalagüina (Madriz)	9 597		
Ciudad Sandino (Managua)	75 083		
Mateare (Managua)	28 775		
San Francisco Libre (Managua)	9 416		
San Rafael del Sur (Managua)	42 417		



<b>FSLN ei-legitiimi</b>		<b>PLC</b>	
	as.määrä		as.määrä
Teustepe (Boaco)	26 265	Boaco (Boaco)	49 839
Chichigalpa (Chinandega)	44 769	Camoapa (Boaco)	34 962
Chinandega (Chinandega)	121 793	San Jose de los Remates (Boaco)	7 650
Cinco Pinos (Chinandega)	6 781	Santa Lucía (Boaco)	8 254
Corinto (Chinandega)	16 624	Acoyapa (Chontales)	16 946
El Viejo (Chinandega)	76 775	Comalapa (Chontales)	11 785
Juigalpa (Chontales)	51 838	Santo Domingo (Chontales)	12 182
La Libertad (Chontales)	11 429	Villa Sandino (Chontales)	13 152
Santo Tomás (Chontales)	16 404	La Trinidad (Esteli)	20 140
Pueblo Nuevo (Esteli)	20 620	San Nicolas (Esteli)	6 768
Diriomo (Granada)	22 352	Granada (Granada)	105 171
Nandaime (Granada)	34 288	El Cua (Jinotega)	43 305
Jinotega (Jinotega)	99 382	San Jose de Bocay (Jinotega)	42 029
La Concordia (Jinotega)	6 486	San Rafael del Norte (Jinotega)	17 789
Wiwli-Jinotega (Jinotega)	57 485	San Sebastian de Yali (Jinotega)	26 979
Leon (Leon)	174 051	Santa Maria de Pantasma (Jinotega)	37 880
San Juan del Rio Coco (Madriz)	21 114	El Crucero (Managua)	13 656
San Lucas (Madriz)	12 975	Matiguas (Matagalpa)	41 127
Totogalpa (Madriz)	11 927	Rancho Grande (Matagalpa)	26 223
Managua (Managua)	937 489	Rio Blanco (Matagalpa)	30 785
Ticuantepe (Managua)	27 008	Terrabona (Matagalpa)	12 740
La Concepción (Masaya)	31 950	Ciudad Antigua (Nueva Segovia)	4 868
Masaya (Masaya)	139 582	Mozonte (Nueva Segovia)	6 795
Nandaismo (Masaya)	10 732	Murra (Nueva Segovia)	14 847
Nindiri (Masaya)	38 355	Quilali (Nueva Segovia)	26 461
San Dionisio (Matagalpa)	16 273	Wiwli-Nueva Segovia (Nueva Segovia)	16 344
Sébaco (Matagalpa)	32 221	Waslala (RAAN)	49 339
Jalapa (Nueva Segovia)	54 491	Bluefields (RAAS)	45 547
Ocotal (Nueva Segovia)	34 580	Bocana de Paiwas (RAAS)	31 762
Laguna de Perlas (RAAS)	10 676	El Ayote (RAAS)	12 417
Altagracia (Rivas)	19 955	El Rama (RAAS)	52 482
Rivas (Rivas)	41 080	El Tortuguero (RAAS)	22 324
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>2 227 750</b>	La Cruz de Rio Grande (RAAS)	23 284
		Nueva Guinea (RAAS)	66 936
		El Almendro (Rio San Juan)	13 363
		En Castillo (Rio San Juan)	19 864
		Potosí (Rivas)	11 904
		<b>YHTEENSÄ</b>	<b>997 899</b>

<b>ALN ei-legitiimi</b>	
	as.määrä
San Francisco de Cuapa (Chontales)	5 507
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>5 507</b>

#### ALN

	as.määrä
El Coral (Chontales)	7 039
San Pedro de Lovago (Chontales)	7 650
Muelle de los Bueyes (RAAS)	22 082
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>36 771</b>

#### Ei kunnallisvaaleja

	as.määrä
Waspán	47 231
Puerto Cabezas	66 169
Rosita	22 723
Bonanza	18 633
Mulukukú	29 838
Siuna	64 092
Prinzapolka	16 105
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>264 791</b>

Vallalla oleva puolue	as.määrät	osuudet koko väestöstä, %
<b>FSLN</b>	1609380	31,3
<b>FSLN ei-legitiimi</b>	2227750	43,3
<b>PLC</b>	997899	19,4
<b>ALN ei-legitiimi</b>	5507	0,1
<b>ALN</b>	36771	0,7
<b>ei kunnallisvaaleja</b>	264 791	5,1
	<b>5 142 098</b>	<b>99,9</b>

1. ¿Cuanto tiempo ha Ud. vivido aqui?

todo mi vida  < 1 año  1-2 años  > 3 años  toda mi vida  trabajo pero no vivo aqui

2. ¿Le gusta visir en su municipio?  sí  no

3. ¿Quisiera vivir en otro municipio, país o lugar?  sí  no

¿ Si quisiera, dónde y porqué?

4. ¿Qué significa a Ud. vivir en su municipio? ¿Qué tiene aqui?

---



---



---

5. ¿Puede Ud. afectar en asuntos comunes en su municipio?  sí  no

6. ¿Cuales son los modos de participacion para Ud.?

- |  |  |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> tomar parte en reuniones                                  | organizaciones no gubernamental (ONG)    |
| <input type="checkbox"/> iniciativas a los funcionarios y concejales personalmente | <input type="checkbox"/> reclamo         |
| <input type="checkbox"/> buzón de sugerencias                                      | <input type="checkbox"/> manifestaciones |
| <input type="checkbox"/> votación  | <input type="checkbox"/> mi trabajo      |
| <input type="checkbox"/> no sé   |  |

Otros modos: \_\_\_\_\_

7. ¿Ha recibido convocacion(es) para las reuniones en su municipio?

regularmente  algunos veces  un vez  no, nunca

8. ¿Donde puede ver el trabajo de la alcaldía?

9. ¿Que cree Ud., quién toma / quienes toman los decisiones en **su municipio**?

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> alcalde / alcaldía         | <input type="checkbox"/> todos en juntos igualmente |
| <input type="checkbox"/> concejales, consejos       | <input type="checkbox"/> nadie                      |
| <input type="checkbox"/> administración financiera  | <input type="checkbox"/> no sé                      |
| <input type="checkbox"/> planificación de proyectos |   |
| <input type="checkbox"/> algo otro, qué? _____      |   |

10. ¿Qué asuntos querría mejorar en su municipio?

<input type="checkbox"/> servicio sanitaria, hospitales, centro de salud	<input type="checkbox"/> carreteras
<input type="checkbox"/> educación y escuelas	<input type="checkbox"/> planificación territorial
<input type="checkbox"/> infraestructura del alcantarillado	<input type="checkbox"/> mantenimiento del orden y policía
<input type="checkbox"/> servicio de recogida de basura	<input type="checkbox"/> construcción, mantenimiento y reparación de los edificios públicos
<input type="checkbox"/> cementerios	<input type="checkbox"/> no sé
<input type="checkbox"/> algo otro, que	

---



---

11. ¿Quién es el alcalde del municipio? \_\_\_\_\_

12. ¿Conoce Ud. funcionarios del municipio?  sí  no

13. ¿Conoce Ud. los concejales del municipio?  sí  no

14. ¿Dio su voto en las elecciones municipales organizada en Noviembre 2008?  sí  no  no digo

15. ¿Qué partido Ud. votó?  FSLN  PLC  algo otro  no digo

16. ¿Quisiera tomar más responsabilidad en su municipio?  sí  no

¿Porqué / porqué no?

---



---

17. ¿Qué es el nivel que hace las decisiones más importantes que tratan **su vida**?

en nivel de Nicaragua (nivel estatal)

en nivel departamental

en nivel municipal

no sé

otro nivel, que \_\_\_\_\_

18. Edad: \_\_\_\_\_

19. Municipal: \_\_\_\_\_

20. Casado/a:  sí  no

21. Sexo: H / M

22 Niños:  0  1-2  3-5  6<

23. Trabajo: \_\_\_\_\_

24. ¿Tiene  radio  TV?

