

Valtiollisen suunnittelun virallinen matriisi

Duuman vaalit vuonna 2007 muistetaan *Plan Putina* (Putinin suunnitelma) -iskulauseesta. Äänestäjille viestittiin, ettei Putin ole hylännyt heitä, vaikka siirtyykin presidentin paikalta pääministeriksi. Tarkkanäköiset venäläiset pukivat suunnitelmaa kohtaan tuntemansa epäilykset kaskun muotoon kysymällä: ”Kerrohan, onko Putinin suunnitelma salainen? – Tietysti! Putin ei itsekään tiedä, mitä se käsittelee”. Kasku kiteyttää oivallisesti Venäjän politiikan keskeisen paradoksin: yhtäältä ylläpidetään mielikuvaa presidentin johtamasta vallan vertikaalista, jonka puitteissa päätetään niin strategisten yritysten kehittämisestä kuin yksittäisten ihmisten arkipäivän ongelmista; toisaalta taas kaikki tietävät, että päätökset tehdään käsivaraisesti ja lyhyen tähtäimen kaavan mukaan.

Vuoden 2007 iskulauseista ja kaskuista on pitkä matka heinäkuuhun 2014 ja presidentti Putinin allekirjoittamaan lakiin N 172-F3 ”Strategisesta suunnittelusta Venäjän federaatiossa”. Uusi laki astuu voimaan vuoden 2015 alusta, kuitenkin niin että siinä valtiolliseen strategiseen suunnitteluun hahmotellut muutokset toteutetaan kokonaisuudessaan vuoteen 2017 mennessä. Venäläisen *Rossijskaja Gazeta* -lehden mukaan uudelleenjärjestelyssä on kyse ennen kaikkea kymmenien valtiollisten kehitysohjelmien keskinäisen koordinaation parantamisesta ja päällekkäisyyksien karsimisesta. Lakia voidaan

tarkastella eräänlaisena yrityksenä luoda mekanismi, joka auttaisi ratkaisemaan ongelmia hallinnon eri tasojen työn koordinoimissa.

Kuten lain valmistelutyön kuluessa laadituista taustapapereista selviää, uuden lain tarkoituksena on luoda normatiivinen perusta valtiollisen strategisen suunnittelun järjestelmälle ja selkeyttää valtionhallinnon eri toimijoiden toimivaltaa suhteessa suunnitteluprosessiin. Valmistelutyön vauhdittamiseksi ja selkeyttämiseksi presidentti Dmitri Medvedev antoi toukokuussa 2009 määräyksen, jonka mukaan strateginen suunnittelu on ”perustavien kehityssuuntien, [niiden saavuttamiseksi tarvittavien] keinojen ja resurssien määrittelyä, joilla turvataan Venäjän federaation tasapainoinen kehitys ja kansallinen turvallisuus”.

Tämä perusajatus välittyi myös nyt hyväksytystä lakitekstistä. ”Strateginen suunnittelu” on sen mukaan sosiaalis-taloudellista kehitystä ja kansallista turvallisuutta koskevien suuntausten, päämäärien ja prioriteettien määrittelyä erilaisten tulevaisuuskuvien, suunnitelmien ja ohjelmien pohjalta. Uuden lain ensimmäisessä artiklassa eritellään maantieteelliset alueet, joita strateginen suunnittelu koskee. Artiklan mukaisesti toimet koskevat Venäjän federaation alueita, jotka kuuluvat federaation lainsäädännön piiriin tai joihin Venäjällä on käyttöoikeus kansainvälisen lainsäädännön puitteissa (ml. merialueet).

Tällä muotoilulla ehkä halutaan varmistaa, että esimerkiksi Arktista koskevat kehitysohjelmat tulevat strategisen suunnittelun piiriin.

Lakitekstin laajin ja keskeisin osa koskee strategisen suunnittelun dokumenttien luokittelua viiteen eri kategoriaan. Ensimmäiseen kategoriaan kuuluvat presidentin vuosittainen puhe federaationeuvostolle, sosiaalis-taloudellinen kasvustrategia sekä kansallinen turvallisuusstrategia. Toiseen kategoriaan kuuluvat taloussektoreittain ja alueittain laadittavat suunnitelmat. Kolmantena ovat muut laaja-alaiset suunnitelmat, kuten varusteluohjelma ja valtiolliset kehitysohjelmat. Kahteen viimeiseen kategoriaan on luokiteltu Venäjän eri alueita sekä sitä alempia hallintoyksiköjä koskevat suunnitteluasiakirjat.

Huomionarvoista on, että tässä matriisissa vain valtionhallinnolla on aktiivinen rooli strategisen suunnittelun toteuttajana ja sen tulosten arvioijana. Viranomaiset kuitenkin velvoitetaan avaamaan suunnitteluprosessia julkisuuteen siltä osin kuin se salassapitosäännösten mukaan on mahdollista. Samalla viranomaisia velvoitetaan huomioimaan julkisen keskustelun kautta annettu palaute. Muiden kuin viranomaistoimijoiden rooli strategia-asiakirjojen valmistelussa on kuitenkin säädetty minimiin. Suunnittelun edellytetään olevan tehokasta ja johtavan tuloksiin. Kansallisen turvallisuuden osalta on säädetty, että Venäjän turvallisuusneuvoston sihteeri antaa tilanneraportin kerran vuodessa suoraan presidentille. Venäjän hallitus puolestaan raportoi presidentille talouden kehityksestä.

Kuten aiemmassa analyysissäni lakiluonnoksesta (*Idäntutkimus* 3/2013) totesin, strategisen suunnittelun uudelleenjärjestämisellä pyritään ratkaisemaan monilukuisten strategioiden ja kehitysohjelmien keskinäisen koordinoimattomuuden ongelma. Tämän tavoitteen läpiviemisen tärkeyttä halutaan korostaa liittämällä puhe strategisesta suunnittelusta kansallisen turvallisuuden viitekehukseen. Presidentti Dmitri Medvedevin toukokuussa 2009 antamassa määräyksessä todettiin, että suunnittelun perustan muodostaa ”valtion tasapainoisen kehityksen” ja ”kansallisen turvallisuuden” välinen riippuvuus.

Venäjän kansallisen turvallisuusstrategian muotoilun yhteydessä presidentti Medvedev ilmaisi riippuvuuden keskeisen idean toteamalla, että ”turvallisuus voidaan saavuttaa vain kehityksen kautta”. Strategisen suunnittelun ja Venäjän kansallisen turvallisuusstrategian laatimisen välillä on siis sekä ajallinen että sisällöllinen yhteys.

Lokakuussa 2012 duuman ensimmäiseen käsittelyyn tuodussa tekstissä ei kehityksen ja turvallisuuden välistä yhteyttä enää erityisesti korosteta. Tekstissä kansallisen turvallisuuden vahvistaminen määritellään Venäjän kansalaisten perustuslaillisten oikeuksien ja vapauksien puolustamisena, kestävän talouskasvun ja kehityksen saavuttamisena sekä valtiollisen suvereniteetin ja alueellisen koskemattomuuden puolustamisena.

Varsinaisessa, nyt voimaan astuneessa lakitekstissä on sen sijaan jätetty täysin avoimeksi mitä kansallisella turvallisuudella tarkoitetaan. Tekstissä ei siis artikuloida kansallisen turvallisuuden ja (taloudellisen) kehityksen välistä riippuvuussuhdetta tai edes sitä, mistä tekijöistä Venäjän kansallinen turvallisuus tässä yhteydessä koostuu. Yksi mahdollinen tulkinta on, että kansallisesta turvallisuudesta on tehty strategista suunnittelua – ja sitä kautta siis koko poliittista päätöksentekoa – määrittävä tekijä, jolloin käsitteen määrittelyä suhteessa tämän koko kentän eri osiin ei enää tarvita. Tämä seikka on hyvä pitää mielessä pohdittaessa uuden lain merkitystä ja toimeenpanoa tulevaisuudessa.



Katri Pynnöniemi

Kirjoittaja toimii vanhempana tutkijana Ulkopoliittisessa instituutissa.