

Strateginen suunnittelu Putinin Venäjällä

K a t r i P y n n ö n i e m i

In Russia it is always the future
that is thought of.
John Steinbeck (2000)

Vuoden 2007 Duuman vaalien alla Moskovan katukuvaa dominoivat vaalimainokset, joiden viesti oli yksinkertainen: Putinilla on suunnitelma Venäjän tulevaisuuden varalle. Vaalikampanjan tarkoituksena oli valmistella kansalaisia vallanvaihtoon. Olihan presidentti Vladimir Putin ilmoittanut vaalien alla pitävänsä pääministeri Dmitri Medvedeviä sopivimpana ehdokkaana pian vapautuvaan presidentin virkaan. Venäjän perustuslaki sallii vain kaksi peräkkäistä presidenttikautta ja sen vuoksi oli löydettävä sopiva henkilö seuraavalle virkakaudelle. Putinin suunnitelma (*Plan Putin*) -iskusanan avulla kansalle tehtiin selväksi kuka tulisi jatkossakin vetämään kehityksen suuret linjat.

Myöhemmin on selvinnyt, ettei Putinin suunnitelmaa varsinaisesti ollut olemassakaan.¹ Se oli kuitenkin enemmän kuin vain iskusana, joka unohtuu ennen kuin kadunvarsimainokset on siivottu pois. Selitys löytyy ennen vaaleja syksyllä 2007 julkaistusta kirjasesta: *Putinin suunnitelma – poliittisten käsitteiden sanakirja* (*Plan Putina – slovar političeskikh terminov*).

Käsikirjaa pidetään Venäjän presidentinhallinnon tilaustyönä ja se sisälsi aakkosjärjestyksessä yhteensä 48 Venäjän politiikan keskeistä käsitettä selityksineen. Mukana ovat esimerkiksi sellaiset tutut termit kuten innovaatiotalous, omistajuus ja kansalaisyhteiskunta. Niiden rinnalla selityksen saavat myös virallisissa yhteyksissä käytetyt käsitteet, kuten pseudo-liberaalit, *offshore*-aristokratia ja suvereeni demokratia. (Plan Putina 2007.) Käsikirja avaa mielenkiintoisella tavalla Venäjän poliittista maisemaa, vaikka sen vaikutus lienee ollut rajallinen.²

Käsikirjan on koontanut Venäjän yhteiskuntakamarin jäsen Aleksei Tsadajev. Hän selvittää sen merkitystä toteamalla, että Venäjä tarvitsee oman maan kontekstiin sopivan poliittisen sanaston. Rivien välistä voi lukea, että juuri sanakirjaan poimitut selitykset tulisi sisällyttää tähän uuteen käsitteistöön. Tsadajev viittaa neuvostopropagandaan varoittavana esimerkkinä siitä miten käy, jos poliittinen debatti kuihtuu vain ”tyhjen fraasien toisteluksi”: koko valtarakenne hajoaa. Nykyajan agitaattorin on kuitenkin viime kädessä vastattava puheistaan, Tsadajev korostaa. (Plan Putina 2007, 6.) Käsikirjaa voi metodinsa puolesta verrata neuvostoajoilta tuttuun *Marxismi-leninismien lyhyeen kurssiin* (Stalin 1939). Molemmissa tapauksissa politiikan peruskäsitteiden määrittely tapahtuu viittaamalla joko suoraan tai epäsuorasti valtiojohtoon tai muun valtiollisen tahon auktoriteettiin. Käsikirjan määritelmä Putinin suunnitelmasta on tästä hyvä esimerkki. Sen perusidea ilmaistaan seuraavasti:

Venäjä toteuttaa menestyksekkäästi politiikkaa, jonka myötä siitä on tulossa politiikan, talouden



Putinin suunnitelmalla Venäjä voittaa!. Kuva: Katri Pynnöniemi, Moskova 2007.

ja kulttuurin aloilla maailmankeskus. Tämä kehityssuunta tarkoittaa kansalaisten elintason parantamista ja on nimeltään ”Putinin suunnitelma”. Sitä toteutetaan Venäjän kansallisen johtajan – Vladimir Putinin johdolla. (Emt., 78.)

Venäjän valtionvarainministeri Aleksei Kudrin totesi lokakuussa 2010 *Euromoney*-lehdelle, että pääministeri Vladimir Putin tekee henkilökohtaisesti kaikki tärkeät Venäjän talouspolitiikkaa koskevat päätökset. Kudrinin mukaan ”pääministeri on kaikkein tärkein tekijä laadittaessa maan talouspolitiikan suuntaviivoja”. Joissakin tapauksissa valtionvarainministeri oli ollut eri linjoilla Putinin kanssa, mutta hän ei suostunut nimeämään mistä päätöksistä oli kyse.³ (*The Moscow Times* 12.10.2010.) Kudrinin lausunto asettuu oikeisiin mittasuhteisiin, jos sitä arvioidaan Venäjän sen hetkisen poliittisen tilanteen valossa. Lausunto selkeytti välillä varsinkin läntisiltä toimijoilta hukassa ollutta käsitystä siitä, kumpi Venäjän johtokaksikosta tekee päätökset. Mielenkiintoiseksi lausunnon

tekee se, että se toistaa Putinin suunnitelmaan ladattua tulkintaa valtion strategisesta suunnittelusta Putinin projektina.

Tässä artikkelissa tarkastelen tätä problemaatiikkaa kysymällä mitä merkityksiä strategiselle suunnittelulle on annettu ja mihin ongelmiin tai tehtäviin se on esitetty ratkaisuna. Tarkoitukseni ei ole selvittää miten strateginen suunnittelu on Venäjällä organisoitu tai miten hyvin tai huonosti suunnitelmat on kyetty toteuttamaan. Sen sijaan minua kiinnostaa strategisen suunnittelun politisoituminen ja mahdollinen turvallistaminen. Tutkimuksen kohteena on strategisen suunnittelun tapa rajata (*frame*) maailmaa, näiden rajausten sopimuksenvarainen luonne ja niihin ladatut poliittiset merkitykset. (Rein ja Schön 1993.) Tarkastelun lähtökohtana on ajatus, että *policy*-analyysiä ja suunnittelua voidaan tutkia argumentaatioprosessina. Tämä tarkoittaa, että ”suunnitelma” puretaan osiin analysoimalla miten siinä asiat problematisoidaan ja millaisella käsiteapparaatilla maailmaa hahmotetaan. (Fischer and Forester 1993.)

Artikkeli etenee siten, että aluksi määrittelen aikaisemman tutkimuskirjallisuuden pohjalta mitä tarkoitetaan strategisella suunnittelulla. Sen jälkeen asetan tämän keskustelun Neuvostoliiton suunnitteluperinteen kontekstiin. Referoin myös aiheesta käytyä ajankohtaista venäläiskeskustelua, mutta rajaan tarkastelun ulkopuolelle strategisen suunnittelun teoriaa ja metodologiaa käsittelevän tutkimuskirjallisuuden (Mintzberg 2000; Snyder 1999). Tämän keskustelun on tarkoitus toimia taustana analyysille, jonka aineiston muodostavat viralliset kannanotot ja suunnitelmat strategisen valtiollisen suunnittelun järjestämiseksi 2000-luvun puolivälin jälkeen.

Artikkelin lopuksi pyrin arvioimaan mitä strategiselle suunnittelulle annetut merkitykset kertovat Venäjän poliittisesta maisemasta. Käsite poliittinen maisema ymmärretään tässä ”diskursiivisen ideaalisen tilan representaationa, joka heijastelee valtaregiimin omakuvaa ja sen näkemystä optimaalisesta tulevaisuudesta” (Smith 2003, 7). Poliittisella maisemalla voidaan viitata myös konkreettisiin rakennelmiin, joilla on symbolista ja historiallista arvoa sekä tietyn poliittisen aikakauden luomiin hallintorakenteisiin (esim. Gulag Neuvostoliitossa). Journalistisissa teksteissä poliittinen maisema -termiä käytetään usein synonyymina puhuttaessa puoluekentästä tai yleisemmin poliittisten toimijoiden valtasuhteista. (Emt., 7–9.)

Strateginen, genealoginen ja teleologinen suunnitteluperinne

Strategia-sanan alkuperä on kreikan kielen sanassa *strategos*, joka tarkoittaa kenraalia. Strategia ja erityisesti strateginen suunnittelu on mielletty ensi sijassa yhdeksi sotataidon elementiksi. Toisen maailmansodan jälkeen käsite on levinnyt myös muille aloille ja voidaan määrittellä toiminnaksi, jossa huomioidaan sotilaallisten tekijöiden lisäksi taloudelliset, poliittiset, psykologiset, moraaliset, lainsäädännölliset ja teknologiset muuttujat. (Malik 1999, 13.)

Strategia voidaan ymmärtää taidoksi mobilisoida ja ohjata kansan tai yhteisön kokonaisre-

sursseja, mukaan lukien armeijan, sekä turvata ja edistää ko. yhteisön intressejä sen vihollisten, todellisten tai potentiaalisten, kustannuksella (Emt., 14).

Suunnittelun määritelmä on tätäkin laajempi ja sillä tarkoitetaan ”halutun tulevaisuuden luonnostelua (tai mallintamista) ja keinoja, joilla se saavutetaan”. Suunnittelun päämääränä on ”saa da aikaan kontrolloitu muutos ympäristössä”. (Mintzberg 2000, 8.) Mintzberg on analysoinut suunnitteluun, ja erityisesti strategisen suunnitteluun, sisäänrakennettuja oletuksia ja konventionia. Hänen mukaansa strategisen suunnittelun oletusarvo on, että suunnitteluprosessin hajauttaminen ja toteuttaminen tiettyssä järjestyksessä tuottaa lopulta integroituja strategioita – analyysi tuottaa synteesein. (Emt., 13.) Mintzberg jäsentää tätä prosessia kolmen konvention kautta, joita ovat oletus suunnittelun rationaalisuudesta, hajautettu analyysi (*decomposition*) ja suunnittelun artikulaatio, joka tarkoittaa suunnittelun esittämistä budjettien, osa-strategioiden ja muiden vastaavien dokumenttien summana (emt., 13.)

Mintzbergin mukaan suunnittelun keskeinen kiistakysymys koskee sitä, miten yleiset päämäärät voidaan yhdistää konkreettisiin strategioihin tai ohjelmiin (emt., 80). Neuvostoliittolaisessa suunnittelun perinteessä tätä kiistaa käytiin geneettisen (*genetic planning*) ja teleologisen (*teleological planning*) suunnittelun koulukuntien välillä. Geneettinen suunnittelu lähti nimensä mukaisesti siitä, että ympäristön vaikutus on huomioitava suunnitteluprosessin aikana. Suunnittelun tehtävänä oli esittää suunnittelun päämäärän kannalta keskeiset muuttujat ja muutosdynamiikka, jotka vaikuttivat halutun lopputuloksen saavuttamiseen. Teleologinen eli päämääräorientoitunut suunnitteluprosessi lähti ratkaisemaan ongelmaa päinvastaisesta suunnasta. Ympäristön asettamia reunaehtoja ei otettu huomioon, vaan suunnitteluprosessi eteni päämäärän ja sen toteuttamista ohjaavien kontrollilukujen määrittelyn kautta. (Collier 2011, 56.)

Jälki-sosialistista tilaa Venäjällä tutkinut Stephen Collier kuvaa tutkimuksessaan sitä,

miten Neuvostoliiton sähköistämissuunnitelma (GOELRO) johti vähitellen kohti totaalista suunnittelua. Siirtymä ”suunnitelmalouteen” ei tapahtunut automaattisesti, vaan sitä edelsi kamppailu edellä mainittujen suunnittelukoulukuntien välillä. Prosessin siemen oli kuitenkin kylvetty GOELRO-suunnitelmassa. Sen lähtökohtana oli ajatus, että ”sähköntuotantosuunnitelman piti perustua tosiasiallisesti suunniteltuun, tai ainakin keskistetyksi johdettuun talouteen” (emt., 53). Sähköntuotantosuunnitelman tekeminen siis edellytti, että ensin määriteltiin nykyisten ja tulevien taajamien ja teollisuuden kulutustarpeet. 1920-luvun lopulle tultaessa päämäärä-orientoitunut koulukunta oli vahvistanut asemansa suunnittelun reunaehtojen määrittelijänä. Etusijalle asetettiin suunnitelmien sisäinen ristiriidattomuus ulkoisten muuttujien huomioimisen sijaan. Siitä, ettei suunnittelu pystynyt kuroma kiinni ristiriitaa halutun päämäärän ympäristön muutosdynamiikan välillä, seurasi uusia ongelmia. Niitä pyrittiin ratkaisemaan lisäämällä kontrollia ja suunnittelua. (Emt., 60–61; Sutela 1984.)

Rakennelman romahtaminen oli eräänlainen looginen välttämättömyys. Mutta aivan kuten sen syntyhistoria, ei tämäkään prosessi ollut automaattinen. Collier kuvaa tutkimuksessaan mekanismeja, joiden myötävaikutuksesta GOELRO-suunnitelman mukaisesti rakennetun infrastruktuurin ”paino” toimi sekä muutosta hidastavana tekijänä, että siitä riippuvaisen yhteisön pelastusrenkaana. (Collier 2011, 114–115.) Collierin näkemys infrastruktuurin sitkoisuudesta (*resilienssistä*) sekä materiaalisuuden ja politiikan katkoksista ja jatkuvuuksista on mielenkiintoinen myös strategisen suunnittelun tutkimuksen kannalta.

Monissa venäläisarvioissa tehdään kuitenkin selvä ero neuvostoliittolaisen suunnitteluperinteen ja nykyisen tilanteen välille. Strategisen suunnittelun ongelmia nyky-Venäjällä analysoivassa artikkelissa Venäjän tiedeakatemian jäsen Georgi Kleiner kirjoittaa, että ”pesuveden mukana meni myös lapsi”. Suunnitelmalouden myötä Venäjän taloudesta hävisi suunnitelmallisuus. (Kleiner 2011.) Ongelman ydin on

Kleinerin mukaan siinä, että 1990-luvulla Venäjälle syntyi satamäärin erilaisia toimijoita, jotka kaikki ryhtyivät laatimaan strategisia suunnitelmia. Ainoa mikä näitä eritasoisia suunnitelmia yhdistää, on yleinen koordinaation puute. (Emt.; Pynnöniemi 2008.)

Moskovan strategisen tutkimuksen keskuksen (CSR) johtaja Mihail Dmitrijev on kiinnittänyt huomiota tähän samaan ongelmaan. Suunnitelmat jäävät toteuttamatta, koska eri toimijat eivät kykene yhteistyöhön. Dmitrijevin mukaan olennainen ero entiseen keskusjohtoiseen suunnitteluun on 2000-luvun alussa käyttöön otettu ”strategisen suunnittelun prosessi”. Kyseessä on avoin, eri tahojen välisiin konsultaatioihin perustuva prosessi, joka on korvannut ylhäältä-alas ohjatun keskusjohtoiseen suunnittelun. (Dmitrijev, Homjakova ja Jurtajev 2010, 1.)

Uudentyyppisen suunnitteluprosessin ensimmäinen tuotos oli vuoteen 2010 ulottunut pitkäaikavälin taloussuunnitelma. Se muistetaan parhaiten Venäjän verojärjestelmän uudistamista koskevasta ehdotuksesta. (Sutela 2012, 55–64.) Sitä seurasi kahdeksan vuotta myöhemmin vuonna 2008 hyväksytty ja vuoteen 2020 ulottuva talousohjelma (Minekonomrazvitija 2008). Talouskriisin rantautuminen Venäjälle loppusyksystä 2008 vei pohjan suunnitelmaan sisäänrakennetuilta oletuksilta ja hypyltä innovatiivisen talouskasvun vaiheeseen (Sutela 2012, 230).

Tammikuussa 2011 muodostettiin Venäjän johtavien talousasiantuntijoiden johdolla useita työryhmiä, joiden tehtävänä oli päivittää ”Strategia-2020” talouskriisin jälkimaininkeihin sopivaksi. Uusittu strategia luovutettiin pääministeri Putinille alkuvuodesta 2012. Tämän yli 800-sivuisen asiakirjan pääviesti oli pitkälti sama kuin aikaisemman suunnitelman: Venäjän on vähennettävä riippuvuutta raaka-aineiden viennistä ja vahvistettava demokraattisen järjestelmän ja markkinatalouden kannalta keskeisiä instituutioita (Strategija-2020, 2012). Näiden talouspolitiikan strategioiden rinnalla valmisteltiin ja hyväksyttiin Venäjän kansallinen turvallisuusstrategia (Strategy 2009), Venäjän sotilasdoktriini (Doctrine 2010), sekä vuoteen

2020 ulottuva Venäjän varusteluohjelma⁴. Samanaikaisesti ryhdyttiin toimiin valtiollisen strategisen suunnittelun uudistamiseksi.

Strateginen suunnittelu vallan keskittämisen välineenä?

Keväällä 2007 valtapuolue Yhtenäisen Venäjän valtiollisen duuman kansanedustaja Andrei Kokošin ehdotti strategista suunnittelua koskevan normatiivisen pohjan vahvistamista. Kokošinin mukaan voimassaoleva lainsäädäntö oli puutteellista ja sen vuoksi olisi aloitettava valmistelut lain uudistamiseksi. (Kokošin 2007.) Vuoden 2008 aikana Venäjän talouskehitysministeriö ryhtyi valmistelemaan strategista suunnittelua koskevaa lakia. Ministeriön laatimassa taustapaperissa todetaan, että uudistustyön päämääränä on luoda normatiivinen perusta valtiollisen strategisen suunnittelun järjestelmälle ja selkeyttää valtionhallinnon eri toimijoiden toimivaltaa suhteessa suunnitteluprosessiin (Minekonomrazvitija 2009). Ministeriön työ lienee kuitenkin jäänyt kesken (Vasileva 2009). Lokakuussa 2012 Venäjän hallitus vei Duuman käsiteltäväksi uuden luonnoksen ”valtiolliseksi strategisen suunnittelun” laiksi (Projekt 2013). Lakiluonnoksen toisen käsittelyn on määrä alkaa Duumassa syyskaudella 2013.

Alla en arvioi mahdollisesti tammikuussa 2014 voimaan astuvan lain toteutettavuutta. Sen sijaan analysoin sitä, miten strateginen suunnittelu on siitä käydyssä viranomaiskeskustelussa rajattu ja mitä merkityksiä sille on annettu (Rein & Schön 1993). Sovellan tässä tehtävässä Mintzbergin jäsentämää jaottelua strategisen suunnittelun konventioista. Ne ovat oletus suunnittelun rationaalisuudesta, analyysin hajauttaminen (*decompositio*) ja suunnittelun artikulaatio budjetteina, osa-strategioina ja muina dokumentteina (Mintzberg 2000, 13). Aloitan analysoimalla suunnitteluprosessin rationaalisuuden perusteluja, minkä jälkeen tarkastelen suunnittelun artikulointia. Lopuksi erittelen suunnitteluprosessin hajauttamista, eli siihen osallistuvia toimijoita.

Talouskehitysministeriön laatiman lakiluonnoksen perusteluissa todetaan, että lain uudistamisen tarkoituksena on kehittää hallintamekanismeja, jotka mahdollistavat pitkänajan tavoitteiden jakamisen osa-tehtäviin, hallinto- ja muiden resurssien tasapainoisen käytön, alueellisten toimijoiden toiminnan ohjaamisen niin, että se vastaa koko maan intressejä, sekä suuryritysten tarpeisiin räätälöityjen pitkänajavälin kehitysskenaarioiden määrittelyn (Minekonomrazvitija 2009, 3). Järjestelmän on tarkoitus auttaa määrittelemään ne tekijät ja muutosdynamiikan, jonka puitteissa pitkänajan sosiaalis-taloudellinen kehitys on mahdollista. Lisäksi järjestelmän puitteissa tehdään päätökset hallinnollisten ja muiden resurssien optimaalisesta käytöstä halutun päämäärän saavuttamiseksi (Emt., 2–3).

Presidentti Dmitri Medvedevin toukokuussa 2009 antama määräys: ”Venäjän Federaation strategisen suunnittelun perusteista” (Ukaz Presidenta 2009) linjaa strategisen suunnittelun sisällölliset ja hallinnolliset puitteet. Dokumentti määrittelee strategisen suunnittelun ”perustavien kehityssuuntien, [niiden saavuttamiseksi tarvittavien] keinojen ja resurssien määrittelyksi, joilla turvataan Venäjän federaation tasapainoinen kehitys ja kansallinen turvallisuus” (emt.). Suunnittelun perustan muodostaa ”valtion tasapainoisen kehityksen” ja ”kansallisen turvallisuuden” välinen keskinäisriippuvuus. Venäjän kansallisen turvallisuusstrategian muotoilun yhteydessä presidentti Medvedev ilmaisi keskinäisriippuvuuden keskeisen idean toteamalla, että ”turvallisuus voidaan saavuttaa kehityksen kautta” (Sovet Bezopasnosti RF 2009). Strategisen suunnittelun ja Venäjän kansallisen turvallisuusstrategian välillä on siis sekä ajallinen että sisällöllinen yhteys.

Strategisen suunnittelun tehtävänä on muodostaa ”yhtenäinen järjestys”, jolla tarkoitetaan presidentin johtamaa ”strategisen suunnittelun vertikaalia” (Sovet Bezopasnosti RF 2009). Presidentin lisäksi strategisen suunnittelun keskeisiä toimijoita ovat Venäjän turvallisuusneuvosto sekä presidentinhallinto. Strategisen suunnittelun koordinointi on jaettu näiden tahojen kesken. Venäjän hallitus osallistuu työhön toimivaltansa

puitteissa. (Ukaz Presidenta 2009.)

Strategisen suunnittelun määritelmä on siirretty sellaisenaan uuteen lakiluonnokseen, jonka käsittely aloitettiin Venäjän valtionduumassa lokakuussa 2012. Lähes satasivuinen lakiluonnos käsittelee yksityiskohtaisesti eri valtiollisten toimijoiden toimivaltuuksia sekä määrittelee tarkasti mistä eri suunnitelmista ja riskianalyyseistä strateginen suunnittelu koostuu. Strateginen suunnittelu artikuloidaan (Mintzberg 2000) jakamalla dokumentit kolmeen kategoriaan. Niitä ovat ennusteet, temaattiset tai alueelliset suunnitelmat sekä muut presidentin tai hallituksen määräyksestä valmistellut dokumentit. Kolme yläkategoriaa jakautuu edelleen kuuteentoista erityyppiseen dokumenttiin alkaen talouden ja sosiaalisen kehityksen riski- ja uhkakartoituksista aina valtiolliseen sotatarvikeohjelmaan. (Projekt 2013.)

Strategisen suunnittelun keskeinen ongelma on yhdistää eri lähtökohdista kirjoitettujen ja/tai eri teemoja avaavien osa-strategioiden tulokset niin, että tuloksena on synteesi (Mintzberg 2000). Tältä kannalta on huomionarvoista, ettei lakiluonnoksessa selvitetä miten eri dokumentit keskustelevat keskenään vai keskustelevatko lainkaan. Luonnoksessa kyllä määritellään yksityiskohtaisesti eri valtionhallinnon toimijoiden asema strategisen suunnittelun prosessissa. Siinä ehdotetaan myös järjestelyä, jonka mukaisesti strategisen suunnittelun tuloksellisuuden valvonta tapahtuu turvallisuusneuvoston sihteerin vuosittain presidentille antaman selvityksen muodossa. (Projekt 2013, 83.)

On perusteltua pohtia, oliko strategisen suunnittelun uudistaminen sittenkin toissijainen päämäärä, ja oliko presidentti Dmitri Medvedevin kaudella tehdyn aloitteen tarkoituksena pyrkiä vahvistamaan presidentin asemaa suhteessa pääministeri Putiniin. Tämän suuntaisia arvioita on esitetty turvallisuuslain uudistuksen yhteydessä. Uusi turvallisuuslaki laajensi, ainakin nimellisesti, turvallisuusneuvoston roolia kansallista turvallisuutta koskevassa päätöksenteossa (Federalnii Zakon 2010). Nykyisten tietojen valossa on kuitenkin vaikea arvioida tuleeko turvallisuus-

neuvosto saamaan nykyistä merkittävemmän aseman Venäjän päätöksentekojärjestelmässä vai tuoko strategista suunnittelua koskevaan lakiin mahdollisesti kirjattava kontrollifunktio sille vain nimellistä valtaa suhteessa tärkeimpiin valtionhallinnon toimijoihin. Turvallisuusneuvoston ympärillä käyty keskustelu on hiipunut Vladimir Putinin palattua presidentinvirkaan keväällä 2012. Se ei kuitenkaan tarkoita, etteikö strategisen suunnittelun problematisoiminen olisi edelleen ajankohtaista.

Putin ja strateginen suunnittelu

Fiona Hill ja Glifford Gaddy viittaavat uusimmassa Putinista kertovassa kirjassaan Putinin väitöskirjaan, joka sivuaa strategisen suunnittelun problematiikkaa raaka-aine- ja liikennesektoreilla. Tutkijat osoittavat, että Putinin väitöskirjan ja amerikkalaisen strategista suunnittelua käsittelevän oppikirjan välillä on monia samankaltaisuuksia. William Kingin ja David Clelandin teos *Strategic Planning and Policy* julkaistiin ensi kerran vuonna 1978 ja sen johtoajatukseksi on, ettei strategisessa suunnittelussa ole kyse pitkäntähtäimen suunnittelusta, vaan suunnittelusta epävarmuuden varalle. (Hill ja Gaddy 2013, 85.) Hillin ja Gaddyn mukaan tämä lähtökohta näkyy Putinin myöhemmässä ajattelussa ja toiminnassa. Esimerkiksi ensimmäisellä presidenttikaudellaan Putin teki aloitteen valtiollisen viraston perustamiseksi, jonka tehtävänä on hallinnoida 1990-luvulla tyhjennettyjä, ja myöhemmin valtaviksi paisuneita, varmuusvarastoja. (Emt., 86–87.)

Keskustelu Putinin väitöskirjasta ja sen merkityksestä Venäjän talouspolitiikan kannalta käynnistyi sen jälkeen kun laki ns. strategisista sektoreista astui voimaan. Laki hyväksyttiin kesällä 2008 ja se rajoittaa ulkomaisten investoijien pääsyä 42:lle strategiseksi määritellylle sektorille. Käytännössä rajoitukset koskevat tapauksia, joissa ulkomainen taho pyrki saamaan yli 25 prosentin osuuden venäläisestä yrityksestä. Tällaiset kaupat viedään erityisesti tätä tarkoitusta varten muodostetun Venäjän hallituksen alaisen

komitean päätettäväksi. (Medetsky 2008.) Venäläisten lehtitietojen mukaan lakiluonnoksen valmistelu aloitettiin vuonna 2005 sen jälkeen, kun saksalainen Siemens yritti saada haltuunsa määränemmistön venäläisestä Power Machines yhtiöstä (Editorial 2007).

Tiettyjen sektoreiden strategisuus määritellään tässä yhteydessä valtion kyvyksi kontrolloida ko. laitosten toimintaa tilanteessa, jossa ulkomaiset investoijat voivat potentiaalisesti rajoittaa valtio-toimijan liikkumavapautta (Government of RF 2008, 2). Laki voidaan nähdä esimerkkinä turvallistamisesta, jossa tietyn, tässä tapauksessa 42:n, eri sektorin erityisasemaa perustellaan viittaamalla valtion suvereenisuuden suojeluun sekä sotilaalliseen ja kansalliseen turvallisuuteen (Government of RF 2008). Voidaan myös kysyä, toistaako kontrollin priorisointi suunnitelmatalouden teleologista kaavaa? Ainakaan virallisissa yhteyksissä ei ole esitetty kannanottoja, joissa esimerkiksi lämmönjakeluinfraktuurin strategisuus määriteltäisiin suhteessa ulkoisiin muuttujiin, joista tässä yhteydessä tärkeimpiä lienevät (luonnonvarojen) niukkuus ja Venäjän pohjoinen sijainti (Collier 2011).

Plan Putin oli illuusio

Venäjän politiikan yksi keskeisistä piirteistä on sen päämäärä-orientoituvuus. Se, että Venäjän politiikalle on leimallista myös ennakoimattomuus ja lyhyentähtäimen tavoitteiden priorisointi, vaikeuttaa asetettujen päämäärien toteuttamista. Venäjän entisen pääministerin, Viktor Tšernomyrdinin lausahdus ”kävi niin kuin aina käy” (*Hoteli kak lutšše, a polušilos kak vseгда*) tiivistää näiden eri suuntiin vetävien tekijöiden summan. Venäjän poliittista järjestelmää koskevassa tutkimuskirjallisuudessa tätä dilemmaa selitetään erottelemalla toisistaan ns. viralliset ja kirjoittamattomat säännöt (Ledeneva 2001). Selitysmalli poliittisen vallankäytön kaksoispohjasta on sekin käyttökelpoinen. Siinä tehdään ero virallisten kanavien kautta tapahtuvasta päätöksenteosta, jota ohjailaan epävirallisten käytäntöjen kautta. (Sakwa 2011.) Päivänpoliittisessa

keskustelussa nämä tutkijoiden esittämät teoriat tiivistetään viittaamalla presidentin johtamaan ja hierarkkisesti järjestettyyn vallan vertikaaliin, jonka arkipäivää on käsivarainen päätöksenteko.

Tätä taustaa vasten suunnitelmat valtiollisen strategisen suunnittelun tehostamisesta vaikuttavat paitsi tarpeellisilta myös jokseenkin utopistisilta. Tässä artikkelissa en ole eritelty strategisen suunnittelun tiellä olevia esteitä tai sen toteuttamiskelpoisuutta. Sen sijaan olen pyrkinyt jäsentämään sitä, miten siitä puhutaan ja mitä merkityksiä strategiselle suunnittelulle viranomaisdiskurssissa annetaan. Tarve valtiollisen strategisen suunnittelun uudelleenjärjestämiselle yhdistetään ensisijaisesti nykyisten strategioiden koordinoimattomuuden ongelmaan ja kansallisen turvallisuuden problematiikkaan. Kansallinen turvallisuus on tämän diskurssin selkein yksittäinen viitekehys.

Artikkelin tarkoituksena on myös ollut avata keskustelua strategisesta suunnittelusta yhtenä vallankäytön elementtinä Venäjällä. Strategisen suunnittelun uudistamista koskevista lakiluonnoksista ja pohjapapereista välittyy kuva toimijakentän hajanaisuudesta ja toiminnan koordinoimattomuudesta (kts. myös Monaghan 2013). Tämä on ristiriidassa poliittiseen kielenkäytön kanssa, jonka taustaoletuksena on ajatus suunnittelusta ”Putinin projektina”. Voidaan ajatella, että strategisen suunnittelun diskurssissa Venäjän poliittinen maisema näyttäytyy hyvin perinteisenä. Virallisella tasolla on selkeä pyrkimys tehostaa strategista päätöksentekoa kansallisen turvallisuuden viitekehyksessä, mutta politiikan arkipäivän tasolla ei päästä yksimielisyyteen strategisten päätösten toimeenpanosta.

Se, ettei Putinin suunnitelmaa ollut lopulta olemassakaan, voidaan tulkita osoitukseksi Venäjän poliittisen maiseman tyhyydestä ja yhtenäisen valtio-ideologian puuttumisesta. Vuoden 2012 presidentinvaalien alla ei viitattu olemattomaan suunnitelmaan, vaan Putinin näkemys tulevaisuuden kehityslinjoista oli luettavissa Venäjän suurimmissa päivälehdissä julkaistuissa esseissä. Heti virkaanastumisensa jälkeen Putin antoi hallitukselle määräyksen

valmistella esseiden pohjalta esitys niissä määriteltyjen kehityslinjojen toteuttamiseksi. Strategisen suunnittelun arkipäivään Venäjällä

kuuluu, ettei hallitusta tässä vaiheessa ollut vielä edes virallisesti nimitetty.

Viitteet

- 1 Putinin on kerrottu irtisanoutuneen ko. suunnitelmasta ja korostaneen, että hänen näkemyksensä Venäjän kehityslinjoista löytyvät vuosittain annettavasti puheesta Venäjän duuman ylähuoneelle.
- 2 Käsikirjasta otettiin 2500 kappaleen ensipainos. Tiedossani ei ole, että siitä olisi otettu lisäpainoksia.
- 3 Kudrin erosi valtionvarainministerin tehtävästä syyskuun 2011. Syyksi hän ilmoitti erimielisyydet silloisen presidentti Dmitri Medvedevin kanssa koskien Venäjän varusteluohjelman rahoitusta.
- 4 Varusteluohjelma ei ole julkinen dokumentti. Varusteluohjelman sisällöstä (kts. Pynnöniemi et.al. 2012).

Lähteet

- Collier, Stephen (2011), *Post-Soviet Social. Neoliberalism, Social Modernity, Biopolitics*. Princeton: Princeton University Press.
- Dmitriev, Mihail, Tatiana Khomiakova, Alexei Jurtaev (2010), *Interactive Planning in Russia as a Framework for Citizen's Engagement in Development Management*. Working Paper, 22.6.2010. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan039666~1.pdf>, 26.9.2013.
- Federalnii Zakon (2010), O Bezopasnosti, 28.12.2010, No. 390-F3.
- Kleiner, Georgii (2011), Problemy Strategičeskogo gosudarstvennogo planirovanija i Upravlenija v Sovremennoi Rossii. – *Strategičeskoje Planirovanije i Upravlenije*, Moskva: Nautšnyi Ekspert.
- Fisher, Frank & John Forester (1993), Editor's Introduction. – *Policy Analysis and Planning*. Ed. Frank Fisher & John Forester. London: University College of London.
- Government of the RF (2008), O porjadke osuššestvlenija inostrannyh investitsii v kommertšeskije organizatsii, imejuščije strategičeskoje znatšenije dlja natsionalnoi bezopasnosti RF. Projekt: Moskva.
- Hill, Fiona & Clifford, Gaddy (2013), *Mr. Putin – Operative in the Kremlin*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Kokošin, Andrei (2007), Strane nužen deistvennii zakon o strategičeskom planirovanii v RF. *Novosti Edinaja Rossija*, 19.04.2007, URL: <http://www.er-duma.ru/press/22216>.
- Editorial (2007), Investitsioinnye strategii soglasujut na Lubjanke. – *Kommersant* 126(3702), 19.7.2007.
- Ledeneva, Alena (2001), *Unwritten Rules. How Russia Really Works*, The Center for European Reform, URL: <http://www.cer.org.uk/publications/246.html>.
- Makarychev, A. (2008), Politics, the State, and De-Politicization. Putin's Project Reassessed – *Problems of Post-Communism* 55:5, September/October.
- Malik, Mohan J (1999), The Evolution of Strategic Thought – *Contemporary Security and Strategy*. Ed. Craig A. Snyder. London: Macmillan Press.

- Medetsky, Anatoly (2008), Test run for Strategic Sector Law – *The Moscow Times*, 20.8.2008.
- Military Doctrine of the Russian Federation* (RF) (2010), Approved by presidential decree N146, 5.2.2010.
- Mintzberg, Henry (2000), *The Rise and Fall of Strategic Planning*, London and NY: Pearson Education.
- Minekonomrazvitija (2009), Pojasnitelnaja Zapiska k Proektu Federalnogo zakona ‘O Gosudarstvennom Strategitšeskom Planirovanii’, 11.12.2009, URL: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicplanning/regulation/zapiska>.
- Minekonomrazvitija (2008), Kontseptsija Dolgootšnogogo Sotsialno-Ekonomitšeskogo Razvitija RF. Moskva, Avgust 2008.
- Monaghan, Andrew (2013), Putin’s Russia: shaping a ‘grand strategy’? – *International Affairs*, 89,;5, 1221–1236.
- Plan Putina (2007), *Slovar Polititšeskih Terminov*. Ed. A. Tsadaev & K. Loginov. Moskva: Evropa.
- Polyakov, L. (2009), An ideological self-portrait of the Russian regime. – *What does Russia think?* Eds. I. Krastev, M. Leonard & A. Wilson. London: European Council on Foreign Relations.
- Projekt (2013), Federalnyi Zakon O Gosudarstvennom Strategitšeskom Planirovanii, tekst zakonoprojekta prinjatogo v pervom tštenii, 21.11.2012, URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=143912-6&02>.
- Putin Decides Economics – *The Moscow Times* 12.10.2010.
- Pynnöniemi, Katri, et al. (2012), Venäjän puolustus-teollinen sektori ja sen kehityksen suuntaviivat vuoteen 2020 – *Muutosten Venäjä*. Puolustusministeriö.
- Pynnöniemi, Katri (2011), *Securing Russia: New Security Law Raises More Questions than It Answers – FIIA Comment 2*, URL: http://www.fia.fi/fi/publication/168/securing_russia/.
- Pynnöniemi, Katri (2008), *New Road, New Life, New Russia: International Transport Corridors at the Conjunction of Geography and Politics in Russia*, Tampere: Tampere University Press.
- Rein, Martin & Donald Shön (1993), *Reframing Policy Discourse – Policy Analysis and Planning*. Ed. Frank Fisher & John Forester. London: University College of London.
- Sakwa, Richard (2011), *The Crisis of Russian Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sovet Bezopasnosti RF (2009), Zasedanije Soveta Bezopasnosti RF po voprosu O Strategii Natsionalnoi Bezopasnosti RF do 2020 goda i komplekse mer po ee realizatsii, 25.03.2009, URL: <http://www.scrf.gov.ru/news/420.html>.
- Stalin, Josif (1939), *History of the Communist Part of the Soviet Union. Short Course*. NY: International Publishers.
- Steinbeck, John (2000), *A Russian Journal*. London: Penguin Books.
- Strategija (2009), Russia’s National Security Strategy, Ukaz No. 537, 12.05.2009.
- Strategija-2020 (2012), Novaja Model Rosta – Novaja Sotsialnaja Politika, 13.03.2012, URL: <http://2020strategy.ru/data/2012/03/14/1214585998/1itog.pdf>.
- Strategy of National Security of RF (2009), Approved by presidential decree N537, 12.5.2009.
- Sutela, Pekka (2012), *The Political Economy of Putin’s Russia*. London & NY: Routledge.
- Ukaz Presidenta RF (2009), Osnovy Strategitšeskogo Planirovanija v RF, No. 536, 12.05.2009.
- Vasileva, Julia (2009), Skovannyje odnoi Tselju – *Rossiiskaja Gazeta*, 17.11.2009, URL: <http://www.rg.ru/2009/11/17/strategiya.html>.