



## RUSSIA: BAD GOVERNANCE, IMPERFECT RECIPES

Numerous assessments demonstrate that Russia exhibits many features of bad governance. The political leaders and the authorities have introduced several new programmes to increase effectiveness. However, Vladimir Gel'man argues that without democratisation, the results of the reforms will remain insignificant.

Contemporary Russia is governed much more badly than one would expect given its degree of socio-economic development. As demonstrated in numerous recent assessments, Russia exhibits many features of bad governance, including lack and/or perversion of the rule of law, rent-seeking, corruption, poor quality of state regulations, abuse of public funds and overall ineffectiveness of government. I argue that the Russian political regime provides insufficient incentives for improving the quality of governance, and without democratisation, the reforms will not bear major fruit. In theory, not all modern autocracies necessarily result in comprehensive bad governance, although examples of authoritarian good governance are rare. As summarised by **Dani Rodrik**, “For every President **Lee Kwan Yew** of Singapore there are many like President **Mobutu Sese Seko** of Zaire [now called the Democratic Republic of the Congo]”.

From this perspective, Russia resembles neither Singapore nor Congo. Russia's authorities are pursuing ambitious developmental goals in various policy areas and promoting a number of state-directed programmes and projects intended to improve the quality of governance. However, the Russian state has failed to produce sufficient positive incentives for good governance. Russia's top leaders have offered several recipes for improving the quality of governance, which looks like a combination of three major directions, or a 3D solution – *deregulation*, *digitalisation* and *decentralisation*. However, these recipes appear to be imperfect.

Although deregulation as an instrument for the improvement of governance quality is vigorously advocated by many experts, the outcomes of many revisions of numerous norms are selective, partial and insignificant as of yet. Entrenched bureaucrats have few incentives to revise the existing *status quo*, and it is hard to expect that deregulation will be effectively conducted by the same actors who have previously contributed to over-regulation. Moreover, as deregulation remains a matter at the discretion of the regulators themselves, such efforts may even result in some perverse effects such as ‘regulatory capture’, when regulatory agencies serve influential business interests.

Digitalisation has become a new catchword among Russian state officials and technocratic experts. The advancement of ‘algorithmic governance’ is widely perceived as a mechanism for improving the effectiveness of government. However, against the background of isolationist trends and the Russian leadership's obsession with threats to sovereignty, digitalisation faces numerous political constraints. This approach is hardly compatible with the ideas of policy effectiveness promoted by the crusaders of digitalisation.

Lastly and importantly, decentralisation remains the most problematic part of the current agenda, related to the consequences of the major political, economic and administrative recentralisation that Russia underwent in the 2000s. Only a handful of Russia's relatively wealthy regions can afford their own large-scale development programmes. Most recently, the Russian authorities actively promoted projects in participatory budgeting and other forms of public engagement across various localities, but it promotes good governance only by being complementary to electoral accountability, not by being substitutive to it.

The 4D solution, which goes beyond recipes of deregulation, digitalisation and decentralisation and puts *democratisation* as the number one item on the agenda of advancing good governance, remains beyond the current menu of Russia's regime. Meanwhile, without major political changes, Russia most likely will be doomed to muddling through pathologies of bad governance without key advancements in policy performance. These programmes and reform plans, however, cannot break the ‘vicious circle’ of bad governance in Russia in the foreseeable future.



Vladimir Gel'man works as a professor of Russian Politics at the Aleksanteri Institute.



## VENÄJÄN HUONO HALLINTO JA RIITTÄMÄTTÖMÄT RATKAISUT

Useat mittarit osoittavat, että Venäjä hallinto on laadultaan huonoa. Poliittinen johto ja viranomaiset ovatkin kehittäneet erilaisia ohjelmia hallinnon tehostamiseksi. Ilman demokratisaatiota uudistukset jäävät kuitenkin tehottomiksi, kirjoittaa Vladimir Gel'man.

Venäjällä hallinto on huonompaa kuin maan taloudellinen ja yhteiskunnallinen kehitys antaisi olettaa. Useat viimeaikaiset arviot osoittavat, että sitä leimaavat sellaiset huonon hallinnon piirteet kuin oikeusvaltioperiaatteen heikkous tai puuttuminen, voiton tavoittelu, korruptio, huonolaatuiset säännöt, julkisten varojen väärinkäyttö ja yleinen tehotomuus. Esitän että Venäjän poliittinen järjestelmä tarjoaa riittämättömiä kannustimia tehostaa hallintoa ja että ilman demokratisoitumista uudistukset eivät tuota merkittäviä tuloksia. Periaatteessa autokratia ei välttämättä johda huonoon hallintoon, joskin esimerkit toimivista hallinnoista itsevaltaisissa maissa ovat harvinaisia. Kuten **Dani Rodrik** toteaa, jokaista Singaporen presidentti **Lee Kwan Yewa** kohden on monta Zairen ja Kongon demokraattisen tasavallan presidentti **Mobutu Sese Sekoa**.

Hallinnon näkökulmasta Venäjä ei muistuta Singaporea eikä Kongoa. Venäjän viranomaiset ovat asettaneet kunnianhimoisia tavoitteita kehitystyölle useilla politiikan aloilla ja monet valtionhallinnon ohjelmat ja projektit tähtäävät hallinnon parantamiseen. Valtio ei kuitenkaan ole kyennyt asettamaan riittäviä kannustimia uudistuksille. Venäjän johdon esittämät reseptit hallinnon kehittämiseksi näyttävät olevan erilaisia yhdistelmiä kolmea d:tä: deregulaatiota, eli sääntelyn purkamista, digitalisaatiota ja desentralisaatiota eli hajauttamista. Tarjotut reseptit ovat kuitenkin puutteellisia.

Monet asiantuntijat ajavat innokkaasti sääntelyn purkamista hallinnon tehostamiseksi. Toistaiseksi toteutetut säännösten muokkaukset ovat kuitenkin osoittautuneet valikoiviksi, osittaisiksi ja merkityksettömiksi. Pitkän linjan byrokraateille on asetettu vähän kannustimia muuttaa status quota ja voidaan tuskin odottaa, että raskaan sääntelyn purkavat tehokkaasti samat ihmiset jotka olivat mukana sitä luomassa. Lisäksi sääntely jää aina sen laatijoiden harkintaan. Tämä voi johtaa "sääntelyloukkuun", eli siihen, että sääntelijät alkavat ajaa esimerkiksi vaikutusvaltaisten yritysten intressejä julkisen edun sijaan.

Digitalisaatiosta on muodostunut muotisana venäläisten viranomaisten ja teknokraattisten asiantuntijoiden parissa. "Algoritmeihin perustuva hallinto" on nähty hyvänä keinona tehostaa hallintoa. Digitalisaatiota rajoittavat kuitenkin Venäjän hallinnon eristäytymispolitiikka ja sen pakkomielle suojella omaa suvereniteettiaan. Nämä poliittiset trendit eivät kuitenkaan sovi yhteen sellaisen hallinnon tehokkuuden kanssa jota digitalisaation puolustajat ajavat

Suunnitelmien ongelmallisin osa on kuitenkin hallinnon hajauttaminen. Tämä johtuu 2000-luvulla toteutetusta merkittävästä poliittisesta, taloudellisesta ja hallinnollisesta keskittämisestä. Vain kourallisella Venäjän rikkaimpia alueita on varaa omiin laajamittaisiin kehitysohjelmiin. Viime aikoina Venäjän viranomaiset ovat ajaneet eri alueilla osallistavan politiikan kehittämistä esimerkiksi budjetoinnissa. Osallistava politiikka tukee kuitenkin hyvää hallintoa vain silloin, kun se täydentää vastuullisuutta äänestäjille sen sijaan että pyrkisi korvaamaan tämän.

Venäjän nykyisen johdon ratkaisujen listalla ei toistaiseksi näy neljän d:n mallia, jossa deregulaation, digitalisaation ja desentralisaation lisäksi tärkeimpänä kohtana hyvän hallinnon kehittämisessä olisi demokratisaatio. Ilman merkittäviä poliittisia muutoksia Venäjä on todennäköisesti tuomittu rämpimään huonon hallinnon aiheuttamien ongelmien kanssa, eivätkä erilaiset ohjelmat ja uudistussuunnitelmat kykene lähitulevaisuudessa rikkomaan huonon hallinnon noidankehää.



*Vladimir Gel'man toimii Venäjän politiikan professorina Aleksanteri-instituutissa*