



Rysslands nationella hälsovårdsprojekt: en fallstudie av maktens vertikal

Maria Engqvist

FOI-R--4965--SE

OKTOBER 2020



Maria Engqvist

**Rysslands nationella hälsovårdsprojekt: en
fallstudie av maktens vertikal**

Titel	Rysslands nationella hälsovårdsprojekt: en fallstudie av maktens vertikal
Title	Russia's National Health Care Project: A Case Studie of the Power Vertical
Rapportnr/Report no	FOI-R--4965--SE
Månad	Oktober
Utgivningsår	2020
Antal sidor/Pages	45
ISSN	1650-1942
Kund	Försvarsdepartementet
Forskningsområde	Säkerhetspolitik
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr	A112001
Godkänd av	Malek Finn Khan
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild/Cover: TASS/Valery Sharifulin

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

Sammanfattning

Denna rapport visar hur Rysslands nationella projekt är uppbyggda. En fallstudie av det nationella projektet Hälsovård belyser hur en politisk implementeringsprocess kan fungera i en statsförvaltning där detalj- och centralstyrning under många år har eftersträfvats av presidentmakten. Fram träder en bild av hur ett prioriterat initiativ från högsta politiska nivå har skapat osäkerhet och handlingsförlamning inom den ryska statsapparaten, och att problemet är strukturellt. Stora budgetanslag och hierarkiska beslutsordningar till trots, så förelåg såväl juridiska som praktiska hinder för hälsovårdsprojektet. Ändå har projektet bidragit till materiella förbättringar inom den ryska sjukvården. Däremot har många av de mål som satts upp inte kunnat uppfyllas i tid. Mycket av detta beror på det sedan länge asymmetriska maktförhållandet mellan Moskva och regionerna, liksom det mellan stat och näringsliv.

Nyckelord: Ryssland, inrikespolitik, socialpolitik, nationella projekt, hälsovård, folkhälsa

Summary

This report shows how Russia's National Projects are structured. A case study of the National Project "Health Care" highlights how a specific policy implementation process might look in the Russian Civil Service – a system that has been subjected to centralisation by the Russian Government during the past twenty years. The study finds that despite large budget allocations and hierarchical decision-making procedures, there were both legal and practical obstacles that stalled the first cycles of implementation of the Health Care project. Nevertheless, the project has contributed to improvements in the Russian healthcare sector in some regions. However, many of the goals set out have not been met in time. This is due to a highly asymmetric relationship between Moscow and Russia's regions, as well as that between the Russian state and the country's business sector.

Keywords: Russia, domestic policy, social policy, national projects, health care, public health

Innehållsförteckning

1	Inledning	8
2	Den ryska hälsovården och de nationella projekten	10
2.1	Socialpolitik och hälsovård i Sovjetunionen och Ryssland	10
2.2	Nationella projekt och rysk socialpolitik.....	13
2.3	De nationella målen och projekten från 2018	15
3	Hälsovårdsprojektet 2019-2024.....	19
3.1	Presidentens dekret: Om hälsovård	19
3.2	Projekten, budgeten och handlingsplanen	20
3.3	Aktörer	23
	Presidentrådet	23
	Hälsoministeriet	25
	Statsdumans arbetsgrupp	26
	Revisionskammaren	27
	MOO Majskij Ukaz	29
4	Resultat	31
5	Projekten och vertikalen: slutsatser	33
6	Källor	34
	Appendix	41
	Budget för de nationella projekten	41
	Ledningsgruppen för hälsovårdsprojektet (2019)	42
	Möten i Statsdumans arbetsgrupp (2019)	42
	Statsdumans arbetsgrupp (2019)	43
	Presidentrådet (2020)	44
	Presidiet för Presidentrådet (2019).....	45

Förord

Varför väljer en forskningsmiljö som främst ägnar sig åt rysk militär förmåga samt rysk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik att publicera en rapport om ryska satsningar på att utveckla hälso- och sjukvård? Ämnesvalet i Maria Engqvists rapport är synnerligen relevant för oss av tre skäl. För det första speglar det vår strävan att också försöka förstå de delar av det ryska samhället som inte handlar om militärt försvar och säkerhet. Ryssland satsar mer än de flesta länder på försvaret mätt i procent av BNP. Satsningar på militären gör att andra områden såsom vård blir eftersatta. Detta kan i sin tur påverka den ryska befolkningens förtroende för landets politiska system och acceptansen för andra offentliga utgifter, t.ex. det militära försvaret.

För det andra så illustrerar denna rapport hur svårt det är för ryska politiska makt-havare att genomföra genomgripande förändringar. De satsningar på hälso- och sjukvård som rapporten behandlar är prioriterade politiskt och har tilldelats extra budgetmedel. Likväl har det komplicerade förvaltningssystemet i dagens Ryssland svårt att genomföra reformerna. Dessutom verkar inte den ryska ekonomins tillväxt generera de medel som skulle satsas på hälso- och sjukvård.

För det tredje så utgör rapporten även en värdefull bakgrund till att förstå Rysslands förutsättningar för att hantera coronapandemin som 2020 drabbade Ryssland precis som de flesta andra länder. Ekonomin bromsade in kraftigt och sjukvården gick på knäna. Den krympande ekonomin innebär troligen att alla statliga utgifter minskar, framför allt på kort sikt.

Det återstår att se hur detta påverkar det ryska politiska systemets fortsatta förmåga att genomföra större förändringar i samhället vad avser allt från vård till försvar och vad detta innebär för det ryska folket. En för FOI ovanlig bonus är att rapporten även torde vara värdefull för läsare som vill veta mer om hur hälso- och sjukvård fungerar i andra länder.

Johan Norberg

Projektledare

Stockholm, 5 oktober 2020

Författarens tack

Mitt varmaste tack går inledningsvis till min kollega Marcus Tynnhammar, som noggrant synade och kommenterade utkastet till denna rapport inför det granskningsseminarium som hölls den 28 augusti 2020. Hans synpunkter har bidragit till att rapporten förbättrades.

Ett varmt och innerligt tack vill jag även rikta till mina övriga kollegor i RUFS – projektledare Johan Norberg, dr Gudrun Persson, dr Carolina Vendil Pallin, dr Pär Gustafsson, Jakob Hedenskog, Jonas Kjellén, Tomas Mamlöf och Fredrik Westerlund – vars kloka kommentarer och stöd har varit avgörande under rapportens tillblivelse. Ett stort tack riktas även till Lena Engelmark, som har assisterat med rapportens layout.

Författaren bär ansvar för eventuella felaktigheter i denna text.

Maria Engqvist

Biträdande analytiker

Stockholm, 5 oktober 2020

1 Inledning

I den ryska nationella säkerhetsstrategin från 2015 står hälsovård angivet som ett prioriterat nationellt intresse. Därför finns det anledning att närmare undersöka ett av landets största inrikespolitiska initiativ som rör hälsovård under 2000-talet, de nationella projekten. Hälsovård är också ett ämne som har blivit ett än mer aktuellt sedan utbrottet av covid-19.¹

Rapportens syfte är dels att översiktligt beskriva de nationella projekten, samt att undersöka hur det nationella projektet Hälsovård formulerades och implementerades under perioden maj 2018 – januari 2020. Följande frågor står i fokus: Hur har implementeringen av det nationella hälsovårdsprojektet utförts mellan 2018 – 2020, och vad blev resultaten? Vilka aktörer har varit inblandade, och vilka metoder har ryska myndigheter använt för att utvärdera genomförandet?

Att studera implementeringsprocessen av ett nationellt ryskt inrikespolitiskt projekt ger inblick i hur delar av den ryska statsförvaltningen fungerar. Detta ger även en inblick i hur den vertikala styrningsprincipen, som ofta kallas maktens vertikal, ser ut i praktiken i Ryssland.²

Rapporten baseras på offentliga ryska primärkällor. Dessa består av dokument ur den ryska Presidentadministrationens och ministeriernas databaser, lagtexter, samt rapporter, prognoser och redovisningar från myndigheter. Dessa källor är långt ifrån okomplicerade att använda, och den mest överhängande risken är att rapporten förmedlar den bild som berörda myndigheter önskar ge av de nationella projekten och deras resultat.³ Studien kompletteras därför med sekundärkällor i form av internationella vetenskapliga publikationer och nyhetsartiklar, allt för att i möjligaste mån undvika att förstärka ett anpassat budskap från ryska myndigheter.

Rapportens metod är kvalitativ, och består av närläsning, analys och tolkning av primärkällorna. Metoden vilar i detta fall på två grundläggande antaganden: 1) att enskilda datapunkter visserligen kan vara felaktiga, men att den övergripande bilden som målas upp ändå stämmer överens med verkliga förhållanden, och att

¹ Twigg, Judyth. National Security Implications of Russia's Health and Demographic Crisis. *PONARS Policy Memo 360*. November 2004.

² Uttrycket "maktens vertikal" (ry. *vertikal vlasti*, el. *vlastnaja vertikal*), lanserades som en motsats till 1990-talets decentraliserade Ryska federation, där det regionala styret understundom var mycket starkt. Det har kommit att bli synonymt med Vladimir Putins presidenttid efter år 2000, då det hierarkiska förhållandet mellan Moskva och regionerna återetablerades och centralstyrningen ökade. Gelman, Vladimir & Ryzjenkov, Sergej. Local Regimes, Sub-national governance and the 'Power Vertical' in Contemporary Russia, *Europe-Asia Studies*. Vol. 63, no.3, 2011: 449-465

³ Westerlund, Fredrik & Oxenstierna, Susanne (red.). *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv – 2019*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2019, s.17.

utvecklingsriktningen för den data som är tillgänglig är relativt tillförlitlig, samt 2) att källorna avspeglar den ryska politiska ledningens viljeriktning.

Studien av hälsovårdsprojektet är avgränsad till perioden maj 2018 – januari 2020. Den 7 maj 2018, samma dag som han installerades på presidentposten för tredje gången, undertecknade Vladimir Putin ett presidentdekret som också blev startskottet för de nationella projekten. Detta är därför studiens utgångsdatum. Att rapporten gör halt i början av januari 2020 har två orsaker: 1) ombildningen av den ryska regeringen den 15 januari, som påverkade sammansättningarna av de projekt- och arbetsgrupper som var satta att implementera hälsovårdsprojektet, samt 2) att de ekonomiska effekterna av coronapandemin har påverkat finansieringen och således implementeringen av de nationella projekten.⁴

Ministerier och myndigheter, avdelningar och direktorat utgör ryggmärgen i det ryska byråkratiska systemet, som är själva statsförvaltningen. De är även en integrerad del av det ryska politiska systemet. Det är ett stort och snårigt system av aktörer i implementeringsprocessen, och det finns många inblandade parter med varierande grad av ansvar för att genomföra de nationella projekten. Av utrymmesskäl kommer därför endast de tongivande aktörerna på federal nivå att presenteras i denna studie.

Traditionellt har det funnits, och finns fortfarande, många olika former och benämningar på socialpolitiska satsningar i programform i Ryssland: *nationella prioriterade projekt*, *målprogram*, *nationella program*, eller som senast, *nationella projekt*. Dessa löper ofta parallellt med varandra, men de nationella projekten skiljer sig från de övriga, främst i fråga om såväl administrativ som finansiell omfattning, men som vi skall se också i politisk laddning.

Rapporten är indelad i fem kapitel. För att förstå de politiska incitamenten bakom det nationella projektet Hälsovård behövs en bakgrund och överblick av såväl det sovjetiska som det ryska sjukvårdssystemet, men även en bakgrund till de nationella projekten som politiskt koncept i Ryssland under 2000-talet; detta ges i kapitel två. I kapitel tre undersöks hur det nationella projektet Hälsovård har implementerats i en fallstudie. I kapitel fyra sammanfattas resultaten, och i det femte kapitlet diskuteras slutsatserna och dess konsekvenser.

⁴ Presidentadministrationen. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federatsii ot 21.01.2020. O Ministre zdruvoochranenija Rossijskoj Federatsii. <http://kremlin.ru/acts/bank/45113> (Hämtad 2020-10-05).

2 Den ryska hälsovården och de nationella projekten

2.1 Socialpolitik och hälsovård i Sovjetunionen och Ryssland

Medellivslängden för män i Sovjetunionen, och sedermera Ryska federationen, sjönk från 63,8 år till det historiskt låga 57,6 år mellan 1990-1994.⁵ Som jämförelse var medellivslängden i Sverige 76,1 år för män år 1994.⁶ Denna negativa utveckling tog sin början långt innan Sovjetunionens fall, och har såväl ekonomiska, politiska som sociala orsaker.⁷

Det står klart att det finns ett etablerat samband mellan en stats folkhälsa, och hur stor andel av BNP som staten lägger på detta område.⁸ 1960 spenderade Sovjetunionen 6,6 procent av sin BNP på hälso- och sjukvård; 1980 låg siffran på 5 procent. Vid denna tid var utgifterna för hälso- och sjukvård i Sovjetunionen jämförbara med nivåerna i USA och Västeuropa i nominella värden, men utvecklingen har sedan dess gått isär.⁹ Efter Sovjetunionens fall halverades andelen. Enligt Hälsoministeriets statistik låg andelen på 2,4 procent år 1994. 2004 mättes den lägsta andelen hittills, 2,2 procent av den Ryska federationens BNP. Tack vare den första omgången av de nationella projekten med inriktning mot hälsovård steg andelen till 4,2 procent år 2007.¹⁰

⁵ Leon, David A, Chenet, Laurent, Shkolnikov, Vladimir M, Zakharov, Sergei, Shapiro, Judith, Rakhmanova, Galina, Vassin, Sergei, McKee, Martin. Huge variation in Russian mortality rates 1984-94: artefact, alcohol, or what? *The Lancet*. Vol. 350, 1997: 383-388.

⁶ Vanliga indikatorer för att bedöma folkhälsa i en stat är vanligtvis 1) medellivslängd, 2) dödlighet, samt 3) spädbarns- och barnadödlighet, i kombination med mätningar av förekomsten av olika sjukdomar, som exempelvis cancer, hjärt- och kärlsjukdomar eller infektionssjukdomar. Ur ett internationellt perspektiv står det klart att det finns ett etablerat samband mellan hur mycket en stat spenderar på sin hälso- och sjukvård och dess socioekonomiska nivå, tillika mätbara hälsomått. Andra faktorer är t.ex. utbildningsnivå, inkomst och miljö. SCB, Demografisk rapport 2016:2, *Livslängd och dödlighet i olika sociala grupper*; SCB. Återstående medellivslängd för åren 1751-2019. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/helarsstatistik--riket/aterstaende-medellivslangd-for-aren-17512019/> (Hämtad 2020-10-05).

⁷ Haerpfer, Christian, Wallace, Claire & Abbot, Pamela. Health Problems and the Transition from Communism in the Former Soviet Union: Towards an Explanation. *Perspectives on European Politics and Society*. Vol.14, nr.4, 2013: 460-479.

⁸ Tagaeva, T.O. och Kazanstseva, L.K. Public Health and Health Care in Russia. *Problems of Economic Transition*. Vol. 39, no.11-12, 2017: 973-990.

⁹ Ibid.

¹⁰ Det bör påpekas att det ryska Hälsoministeriets beräkningar skiljer sig från ex. OECD och Världsbankens med ca två procentenheter, men utvecklingstakten är densamma. I rapporten används Hälsoministeriets data vad avser andel av BNP som budgeterats för hälso- och sjukvård i Ryssland.

Den ryska hälsovården skulle få ta del av 2,6 procent av rysk BNP under 2019 (vilket motsvarande ca 2,6 triljoner RUB).¹¹ I jämförelse med länder i väst är de ryska andelarna avsedda för hälsovård avsevärt lägre.¹² En tydlig slutsats av tidigare forskning är att den ryska hälso- och sjukvården har varit kroniskt underfinansierad, och att detta har spelat en roll i den negativa utvecklingen för den ryska folkhälsan.¹³ Det är också värt att notera, att medlen som är reserverade för det nationella projektet Hälsovård förväntas fungera ekonomiskt understödjande för den övriga hälsovården under perioden.¹⁴

Omställningsprocessen från det hårt centraliserade sovjetiska sjukvårdssystemet till ett blandsystem delvis tänkt att regleras av marknadskrafterna misslyckades på grund av ett antal sammanfallande faktorer. De ekonomiska kriserna som drabbade Ryssland under 1990-talet förhindrade större investeringar i hälso- och sjukvården. Bristen på politiska initiativ från Jeltsinadministrationen hämmade också utvecklingen. Det fanns länge en tro att när landets ekonomi väl förbättrades så skulle de sociala problemen lösa sig själva, utan att Kreml behövde föra en aktiv socialpolitik.¹⁵

Då delar av det ryska hälso- och sjukvårdssystemet privatiserades öppnades flera möjligheter till korruption. De få socialpolitiska initiativ som togs av Jeltsinadministrationen, och de medel som väl tillkom från statligt håll, förskingrades eller försvann ut i ett system som inte hade kapacitet att tillgodogöra sig dem. Ur detta uppstod en närmast institutionaliserad ineffektivitet.¹⁶

När Vladimir Putin tillträdde som president år 2000 ärvde han därför ett omfattande folkhälsoproblem från Jeltsinadministrationen. Folkhälsan erkändes tidigt som ett problem, och från 2000 syns ett skifte i inställningen till socialpolitiken.¹⁷ Den gick snabbt från politisk periferi till att åtminstone på papperet bli högt prioriterad. Under senare år har hälsovård även fått status som ett av Rysslands

¹¹ Då var hälsovårdsprojektet exkluderat ur kalkylen. Solovjova, Olga. Rossijskomy zdravoochraneniju propisali nedofinansirovanije. Otetjestvennaja meditsina v 23 raza otstala ot norvezjskoj. *Nezavisimaja gazeta*. 24 oktober 2019. http://www.ng.ru/economics/2019-10-24/4_7711_medicine.html (Hämtad 2020-10-05). Då var hälsovårdsprojektet exkluderat ur kalkylen.

¹² Här råder en konsensus inom forskningsfältet, se t.ex. Tagaeva, T.O. och Kazanstseva, L.K. Public Health and Health Care in Russia.

¹³ Tagaeva, T.O. och Kazanstseva, L.K. Public Health and Health Care in Russia.

¹⁴ Solovjova, Olga. Rossijskomy zdravoochraneniju propisali nedofinansirovanije. Otetjestvennaja meditsina v 23 raza otstala ot norvezjskoj. *Nezavisimaja gazeta*. 24 oktober 2019. http://www.ng.ru/economics/2019-10-24/4_7711_medicine.html (Hämtad 2020-10-05).

¹⁵ Popovich, Larisa, et.al. *Russian Federation: health system review*. Copenhagen: European Observatory on Health Systems and Policies, 2011. Ss. 6-11.

¹⁶ Manning, Nick P. & Tikhonova, N. E. (red.). *Health and health care in the new Russia*. Farnham, England: Ashgate, 2009. Ss.1-3.

¹⁷ Popovich, Larisa, et.al. *Russian Federation: health system review*

nationella intressen i strategiska dokument, som t.ex. den nationella säkerhetsstrategin från 2015.¹⁸

Under det tidiga 2000-talet växte den ryska ekonomin, vilket möjliggjorde reformer och statliga investeringar inom hälso- och sjukvården.¹⁹ Det bör påpekas att de ekonomiska satsningarna på socialpolitiken inte kan mätas sig med de politiska ansträngningarna för att förbättra rysk militär förmåga.²⁰ Den gradvis förbättrade ryska folkhälsan är heller inte enbart ett resultat av den socialpolitik som har förts sedan Vladimir Putin först tillträdde som president. Den hör även samman med att välfärden i Ryssland har ökat i takt med det ekonomiska välståndet.²¹

Ryssland drabbades hårt av den globala ekonomiska krisen 2008. Detta påverkade finansieringen av hälso- och sjukvården negativt. Trots viss återhämtning rasade den ryska ekonomin efter att Ryssland annekterat Krim från Ukraina 2014. Detta utlöste en rad nedskärningar inom den ryska hälso- och sjukvården, bl.a. frös Finansministeriet nivåerna för de statliga investeringsprogrammen inom hälsovård.²² Mellan 2014-2015 godkände den ryska regeringen en rad åtgärder, som man själv menade syftade till att optimera hälso- och sjukvården.²³ Initiativen var emellertid illa förberedda, och under 2014 ökade dödligheten för första gången på flera år. I en utvärdering från 2015 noterar den ryska Revisionskammaren att optimeringen hade genomförts utan hänsyn till regionala hälsovårdsbehov. Regeringen hade heller inte gjort en konsekvensanalys av åtgärderna innan de genomfördes. Resultatet blev att en stor mängd sjukhusbäddar hade försvunnit i slutet av 2014, då främst på den ryska landsbygden.²⁴

I dagsläget beror svårigheterna att implementera en genomgripande hälso- och sjukvårdspolitik på tre huvudsakliga faktorer som utvecklas olika, 1) omfattningen av hälso- och sjukvårdsgarantier för ryska medborgare 2) relationen mellan statlig respektive icke-statlig finansiering av hälsovård, samt 3) organisatoriska problem i det nationella systemet.²⁵ Trots att de statliga investeringsprogrammen och nationella projekten har förbättrat specifika delar av rysk hälso- och sjukvård, så kvarstår de långsiktiga effekterna av lång tids underfinansiering i systemet som helhet. Det är mot denna bakgrund som det nationella projektet Hälsovård måste förstås.

¹⁸ Säkerhetsrådet. Strategija natsionalnoj bezopasnosti Rossijskoj Federatsii. (utv. Ukazom Prezidenta RF ot 31 dekabnja 2015 g. N 683), <http://www.scrf.gov.ru/security/docs/document133/> (Hämtad 2020-10-05).

¹⁹ Sjisjkin, Sergej. "Health Care". I *Russia: strategy, policy and administration*, Studin, Irvin (red.), ss. 229-239. London: Palgrave Macmillan, 2018.

²⁰ Westerlund, Fredrik. "Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv". I *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv – 2019*, Westerlund, Fredrik & Oxenstierna, Susanne (red.) ss.132-133. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2019.

²¹ Tagaeva, T.O. och Kazanstseva, L.K. Public Health and Health Care in Russia.

²² Sjisjkin, Sergej, "Health Care". I *Russia: strategy, policy and administration*.

²³ "Optimera" är ett ord som ofta förekommer i ryska myndighetsdokument, som synes nedan även i målen för hälsovårdsprojektet. Dess faktiska innebörd i dessa sammanhang är dock högst oklar.

²⁴ Tagaeva, T.O. och Kazanstseva, L.K. Public Health and Health Care in Russia.

²⁵ Popovich, Larisa, et.al. *Russian Federation: health system review*, s.14.

2.2 Nationella projekt och rysk socialpolitik

Att Ryssland vill satsa på socialpolitik är i sig inte märkligt eftersom det är ett politikområde som består av vitala samhällsfunktioner, som hälso- och sjukvård, utbildning och bostäder. De nationella projekten har allt sedan de påbörjades haft en särställning i den ryska inrikespolitiken. De har skiljt sig åt från andra socialpolitiska initiativ framförallt i fråga om omfattning, budget och politisk laddning.

2005 initierade Vladimir Putin de första tre prioriterade nationella projekten, som enbart var inriktade på socialpolitik, med rubrikerna ”Hälsa”, ”Utbildning” och ”Bostäder”. De tre projekten löpte de facto mellan 2006 – 2018.²⁶ Det uttalade syftet var att prioritera specifika politikområden som under lång tid hade förbisetts i den nationella ryska politiken av regeringen och presidentmakten. Vid tiden ansvarade Dmitrij Medvedjev, som då var chef för presidentadministrationen, för de nationella projekten.²⁷ Det är också under denna tid som den organisatoriska strukturen för de nationella projekten inom rysk statsförvaltning utformas, och den har i sin tur kommit att forma implementeringsprocessen för den senaste omgången av nationella projekt 2018-2024.²⁸

De nationella projekten formulerades som statliga program, och de utvecklades kontinuerligt i nya riktningar.²⁹ Direktiv, mål och riktlinjer tillkom, liksom budgetmedel. Programmen blev fler, och 2006 tilldelades projekten sammanlagt 134,5 miljarder rubel, mindre än en procent av Rysslands BNP det året.³⁰ Under Dmitrij Medvedjevs presidentperiod (2008-2012) blev de nationella projekten och programmen en återkommande post i den ryska statsbudgeten, och därmed ett förankrat inslag i rysk inrikespolitik.³¹

²⁶ Presidentadministrationen. Vystuplenie na vstrete s tlenami Pravitelstva, rukovodstvom Federalnogo Sobranija i tlenami prezidiuma Gosudarstvennogo sovjeta. Publicerad 2005-09-05. <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/23157> (Hämtad 2020-10-05).

²⁷ Khmel'nitskaya, Marina. The social budget policy process in Russia at a time of crisis. *Post-Communist Economies*. Vol.29, nr.4, 2017:457-475.

²⁸ Presidentadministrationen. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federatsii ot 21.10.2005 g. No. 1226. O Sovjete pri prezidente Rossijskoj Federatsii po realizatsii prioritnykh natsionalnykh projektov. Publicerad 2005-10-05. <http://kremlin.ru/acts/bank/22966>, (Hämtad 2020-10-05).

²⁹ Khmel'nitskaya, Marina. The social budget policy process in Russia at a time of crisis.

³⁰ Rezultaty proverki ispolzovanija sredstv federalnogo bjudzjeta, vydelenykh v 2006 godu na realizatsiju prioritnykh natsionalnykh projektov. *Garant.ru*. Publicerad 10 april 2007.

<http://www.garant.ru/interview/10096/> (Hämtad 2020-10-05); Världsbanken. GDP (constant LCU) – Russian Federation. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KN?end=2019&locations=RU&start=1990&view=chart> (Hämtad 2020-10-05).

³¹ Khmel'nitskaya, Marina. The social budget policy process in Russia at a time of crisis.

När 2006 års projekt lanserades underströk Putin vikten av att medlen till projekten skulle användas på ett korrekt sätt, och att han personligen ämnade kontrollera detta.³² Att presidenten själv anser sig nödd att gripa in och kontrollera korruption utgör i sig ett tecken på att det formella systemet för oberoende granskning inte fungerar i Ryssland.

Redan 2009 fanns en allmän konsensus bland såväl ekonomer som allmänheten att de nationella projekten var misslyckade som politiska initiativ.³³ Projekten kantades även av korruptionsskandaler.³⁴ Att medlen som avsatts till de nationella projekten inte användes korrekt bekräftades också av chefen för den federala tjänsten för budgetkontroll, *Rosfinnadzor*.³⁵ Hälsovårdsprojektet fungerade som ett komplement till den federala budgeten, och ökade därmed den totala andelen av BNP som Ryssland lade på hälso- och sjukvård.³⁶ Det senaste nationella hälsovårdsprojektet fyller samma understödjande funktion, och har bidragit till att hålla den ryska hälso- och sjukvården flytande.³⁷

I samband med att Vladimir Putin åter tillträdde som president år 2012 lanserades en rad presidentdekret, de så kallade Majdekreten.³⁸ Dessa presidentdekret utfärdades i syfte att prioritera ett antal politikområden som hade blivit förbisedda.³⁹ Fem av elva dekret var inriktade på socialpolitik, bland dem hälsovård.⁴⁰ I dekreten stipulerades ett antal nationella mål som skulle ha uppnåtts fram till 2018. Majdekreten från 2012 är att betrakta som ett tillägg till 2006 års satsning, då de tidigare målen inte hade uppnåtts som förväntat.⁴¹ 2018 års nationella projekt, som lanserades samma dag som Putin installerades som president, är också utvecklade på grundval av de föregående.

³² Manning & Tikhonova, *Health and health care in the new Russia*, s. 4.

³³ Basjkatova, Anastasija & Vedenskaja, Alisa. Zabytye natsprojekty. *Nezavisimaja gazeta*. 2009-12-29. https://www.ng.ru/economics/2009-12-29/1_nazprojects.html (Hämtad 2020-10-05).

³⁴ Makarenko, Georgij & Pavlov, Vladimir. Reuters obnaruzil svjaz mezjdu natsprojektom 'Zdorovje' i 'dvortsom Putina'. *RBK*. 2014-05-22. <https://web.archive.org/web/20140522090157/http://top.rbc.ru/politics/22/05/2014/925370.shtml> (Hämtad 2020-10-05).

³⁵ Rezultaty proverki ispolzovanija sredstv federalnogo bjudzjeta, vydelenjnyh v 2006 godu na realizatsiju prioritetnyh natsionalnyh projektov. *Garant.ru*. 2007-04-10. <http://www.garant.ru/interview/10096/> (Hämtad 2020-10-05). Myndigheten lades ner 2016.

³⁶ Sjisjkin, Sergej, "Health Care". I *Russia: strategy, policy and administration*.

³⁷ Solovjova, Olga. Rossijskomy zdravoochraneniju propisali nedofinansirovanije. Otetjestvennaja meditsina v 23 raza otstala ot norvezjskoj. *Nezavisimaja gazeta*. 2019-10-24. http://www.ng.ru/economics/2019-10-24/4_7711_medicine.html (Hämtad 2020-10-05).

³⁸ Dekreten som undertecknades i maj 2012 kallades "Majdekreten" i plural, medan det från 2018 kallas "Majdekretet", då det endast rörde sig om ett dokument.

³⁹ Presidentadministrationen. Podpisan Ukaz o Soversjenstvovanii godpolitiki v sfere zdravoochranenija. 2012-05-07. <http://kremlin.ru/events/president/news/15234> (Hämtad 2020-10-05).

⁴⁰ Khmel'nitskaya, Marina. The social budget policy process in Russia at a time of crisis.

⁴¹ Basjkatova, Anastasija & Vedenskaja, Alisa. Zabytye natsprojekty. *Nezavisimaja gazeta*. 2009-12-29. https://www.ng.ru/economics/2009-12-29/1_nazprojects.html (Hämtad 2020-10-05).

Att statliga projekt av den här omfattningen revideras över tid är inte anmärkningsvärt, eftersom de ekonomiska förutsättningarna alltså förändras. Att projekten och statliga programmen som löpte mellan 2006-2018 inte nådde de mål som presidenten och den ryska regeringen själva hade satt upp genererade en frustration bland den del av den ryska allmänheten som överhuvudtaget kände till att projekten pågick – enligt undersökningar är det endast runt hälften av befolkningen.⁴²

2.3 De nationella målen och projekten från 2018

I samband med Vladimir Putins presidentinstallation den 7 maj 2018 utfärdades alltså ett nitton sidor långt presidentdekret, ”Om nationella mål och strategiska uppgifter för Ryska federationens utveckling fram till 2024”, det så kallade Maj-dekretet.⁴³ I detta dokument formulerades nio strategiska nationella mål som skulle ha uppnåtts inom mandatperioden 2018-2024, och implementeringen startade i januari 2019:

Rysslands nationella mål fram till 2024 (från 7 maj 2018)

- a. säkerställa en hållbar och enhetlig befolkningsökning i den Ryska federationen
- b. höja den förväntade medellivslängden till 78 år (och 80 år fram till 2030)
- c. säkerställa en hållbar utveckling i medborgarnas reallöner, samt öka reallönenivån
- d. halvera fattigdomen i den Ryska federationen
- e. förbättra boendevillkoren för inte mindre än 5 miljoner familjer årligen
- f. påskynda Ryska federationens teknologiska utveckling och utöka antalet organisationer som ägnar sig åt teknologisk innovation med upp till 50 procent av nuvarande siffra
- g. säkerställa en utökad introduktion av digitala teknologier inom de ekonomiska och sociala sfärerna
- h. den Ryska federationen skall vara en av världens fem största ekonomier, och säkerställa att ekonomiska tillväxtnivåer är högre än i övriga världen medan en makroekonomisk stabilitet upprätthålls, inklusive att inflationsnivån inte överstiger 4 procent
- i. att ekonomins fundamentala sektorer, framförallt tillverknings- och jordbruksindustrin samt den högpresterande exportorienterade sektorn utvecklas på grundval av modern teknik, liksom säkerställande av högkvalificerad personal

⁴² Tjornych, Aleksandr. Natsprojekty i mnogie neizvestnye. Bolsje poloviny rossijan nitjego ne znajut ob ich susjtestvovanii. *Kommersant*. Publicerad 2019-06-19. <https://www.kommersant.ru/doc/4005171> (Hämtad 2020-10-05).

⁴³ Presidentadministrationen. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federatsii ot 07.05.2018 g. No.204. O natsionalnyh tseljach i strategitjeskich zadatjach razvitija Rossijskoj Federatsii na period do 2024 goda. 2018-05-07. <http://kremlin.ru/acts/bank/43027> (Hämtad 2020-10-05).

Det är på grundval av dessa mål som tretton nationella projekt inom kategorierna ”mänskligt kapital”, ”behaglig livsmiljö” och ”ekonomisk tillväxt” skapades (Se Tabell 1, nedan):

De nationella projekten

Mänskligt kapital
Hälsovård
Utbildning
Demografi
Kultur
Behaglig livsmiljö
Säkra och hållbara bilvägar
Boende- och stadsmiljö
Ekologi
Ekonomisk tillväxt
Vetenskap
Små- och medelstora företag, och stöd till företagarinitiativ
Digital ekonomi
Arbetsproduktivitet och stöd till sysselsättning
Internationella samarbeten och export
Integrerad plan för modernisering och utvidgning av transportinfrastruktur

Tabell 1.

För projekten anslogs sammanlagt 25,7 triljoner rubel (ca 400 miljarder USD) över fem år, alltså cirka 5 procent av rysk BNP årligen.⁴⁴

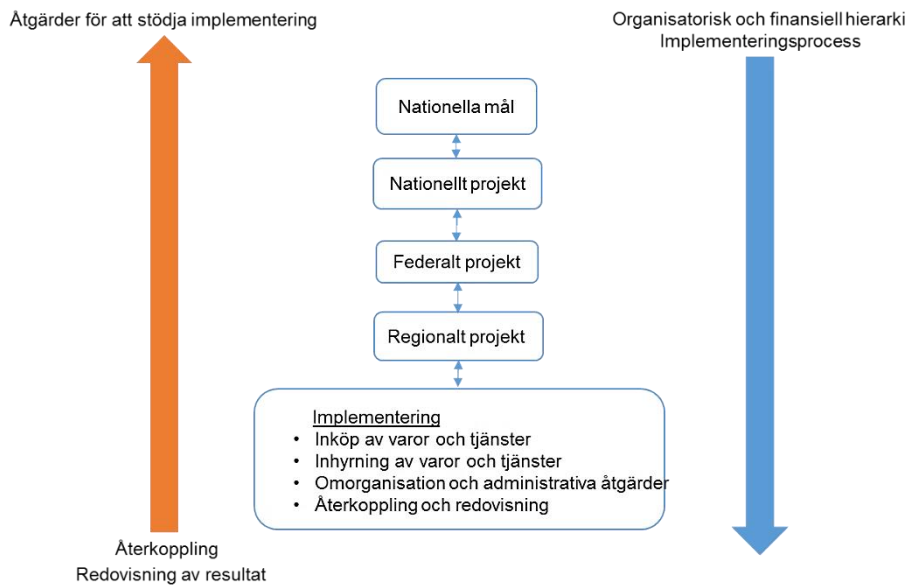
Uppgiften att bryta ned och implementera de nationella målen ålades de ministerier som berördes av projekten, och varje nationellt projekts ledningsgrupp ansvarade för denna uppgift. Ministrarna och deras tjänstemän är ytterst ansvariga för att implementeringen fortskrider i stipulerad takt, och att projektens mål och delmål uppnås inom den givna tidsramen.

De nationella projekten som skulle implementeras mellan 2019-2024 var indelade i tre nivåer: nationellt, federalt och regionalt (se Figur 1 nedan). På nationell nivå formulerades övergripande mål inom ramen för ett *nationellt projekt*, med juridiskt stöd i ovan nämnda presidentdekret. Ett nationellt projekt består av flera *federala*

⁴⁴ Putin's \$400Bln National Projects Will Barely Boost Russian Economy, Study Finds. Tax hikes could wipe-out short-term gains of huge infrastructure investments. *The Moscow Times*. 2019-10-31. <https://www.themoscowtimes.com/2019/10/31/putin-national-projects-boost-russia-economy-a67989> (Hämtad 2020-10-05).

projekt, där målen och uppgifterna som skulle lösas formulerades mer specifikt.⁴⁵ De federala projekten översattes slutligen till *regionala projekt* av regionala beslutsfattare och verkställande organ, som också skulle anpassa projekten efter de nationella målen. Nedanstående figur (Figur 1) visar en bedömning av hur implementeringsprocessen går till.

Implementeringsprocess för de nationella projekten



Figur 1.

En grundläggande uppgift som ålagts ansvariga tjänstemän på samtliga nivåer (nationellt, federalt, regionalt) är att utarbete ett s.k. *passport*, en handlingsplan. Handlingsplanen är ett nyckeldokument i implementeringsprocessen, eftersom den är en referenspunkt. På regional nivå syftar handlingsplanen dels att ge en lägesbild över utvecklingen inom ett givet område, dels också att formulera specifika mål för ett regionalt projekt. Den regionala handlingsplanen baseras bl.a. på data och

⁴⁵ Hälsoministeriet. Passport federalnogo projekta Borba s onkologitjeskimi zaboleznovanijami, https://static-1.rosminzdrav.ru/system/attachments/attaches/000/046/709/original/FP_Bor'ba_s_onkologicheskimi_zabolevaniyami.pdf?1565344164 (Hämtad 2020-10-05).

statistik från regionala myndigheterna. Handlingsplanen skickas sedan till ansvarigt ministerium i Moskva för granskning och godkännande.⁴⁶ Om handlingsplanen bedöms som bristfällig åläggs de regionala ministrarna och tjänstemännen att revidera handlingsplanen innan den slutligen kan godkännas.

Av Majdekretet från 2018 stod det också klart att Presidentadministrationen ville engagera den privata sektorn i finansieringen av de nationella projekten. Det ryska näringslivets bidrag till de nationella projekten var sammantaget tänkt att uppgå till ca 30 procent av den totala budgeten.⁴⁷ Under S:t Petersburgs Ekonomiska Forum i juni 2019 blev det dock tydligt att stora delar av det ryska näringslivet bedömde de nationella målen varken som rimliga, eller positiva för den ryska ekonomin.⁴⁸ Engagemanget från näringslivet uteblev därför också i stort.

⁴⁶ Rysslands regering. Natsionalnye Projekty: tselevye pokazateli i osnovnye rezultaty. 2019-02-07. <http://static.government.ru/media/files/p7nn2CS0pVhvQ98OOwAt2dzCIAietQih.pdf> (Hämtad 2020-10-05).

⁴⁷ Monaghan, Jennifer. Analysis: Criticism of flagship Russian spending programme grows. *BBC Monitoring*. 2019-09-18. <https://monitoring.bbc.co.uk/product/c2013gp8> (Hämtad 2020-10-05).

⁴⁸ U biznesa nikakogo riska uzje ne ustalos. Tolko strach. Kakim uvideli budusjtjee i nastojasjtjee Rossii na zavtrake u Grefa. *Forbes.ru*. 2019-06-07. <https://www.forbes.ru/biznes/377397-u-biznesa-nikakogo-riska-uzhe-ne-ostalostolko-strah-kakim-uvideli-budushchee-rossii> (Hämtad 2020-10-05).

3 Hälsovårdsprojektet 2019-2024

I detta kapitel kommer det nationella projektet *Hälsovård* och dess implementeringsprocess att undersökas. I den första delen utreds vilka mål som satts för hälsovårdsprojektet i presidentdekretet ”Om nationella mål och strategiska uppgifter för Ryska federationens utveckling fram till 2024”. I den andra delen ges en överblick över de federala projekten och en analys av deras strukturer, hälsovårdsprojektets budget, samt den nationella handlingsplanen för hälsovårdsprojektet. I del tre presenteras och analyseras aktörer som har haft ansvar för projektet på federal nivå.

3.1 Presidentens dekret: Om hälsovård

Presidentens dekret ”Om nationella mål och strategiska uppgifter för Ryska federationens utveckling fram till 2024” från den 7 maj 2018 är ett nyckeldokument. Dekretet är själva startpunkten för de nationella projekten som skulle implementeras mellan 2019-2024, där de nationella målen fram till 2024 för första gången formulerades offentligt.⁴⁹ Målen utgår från befintlig rysk statistik (federal och regional) om dödlighet och dödsorsaker från *Rosstat*, samt information som inhämtats av berörda ministerier och myndigheter.⁵⁰ Målen för hälsovårdsprojektet var mycket specifika, men deras rimlighet har tidigare ifrågasatts från flera håll, bl.a. av Internationella Valutafonden, det ryska näringslivet, och som vi skall se även av den ryska Revisionskammaren.⁵¹ I presidentdekretet finns nio övergripande mål för det nationella projektet Hälsovård över perioden 2019 – 2024. Målen är:

- att minska dödligheten för befolkningen i arbetsför ålder från 484,5 till 350 fall på 100 000
- att minska dödligheten av sjukdomar i cirkulationsorganen från 587,6 till 450 fall på 100 000
- att minska dödligheten av elakartade tumörsjukdomar från 200,6 till 185 fall på 100 000
- att minska barnadödligheten från 5,6 till 4,5 fall per 1000 födda
- att eliminera personalbrist i medicinska organisationer inom primärvården
- att säkerställa att alla medborgare genomgår förbyggande medicinska undersökningar minst en gång per år (från 39,7 till 70 procent av befolkningen)

⁴⁹ Presidentadministrationen. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federatsii ot 07.05.2018 g. No.204. O natsionalnyh tseljach i strategitjeskich zadatjach razvitija Rossijskoj Federatsii na period do 2024 goda. 2018-05-07. <http://kremlin.ru/acts/bank/43027> (Hämtad 2020-10-05).

⁵⁰ Rysslands regering. Pasport natsionalnogo projekta 'Zdravoochranenije'. 2019-02-11. <http://static.government.ru/media/files/gWYJ4OsAhPOweWaJk1prKDEpregEcdul.pdf> (Hämtad 2020-10-05).

⁵¹ Internationella Valutafonden. Mission Concluding Statement. Russia: Staff Concluding Statement of the 2019 Article IV Mission. 2019-05-24. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/05/23/mcs052419-russia-staff-concluding-statement-of-the-2019-article-iv-mission> (Hämtad 2020-10-05).

- att säkerställa optimal tillgänglighet till primär hälsovård, särskilt för invånare bosatta i avlägsna områden
- att optimera arbetet i medicinska organisationer som tillhandahåller primärvård, förkortning av vårdkötider för medborgare inom dessa organisationer, samt förenkla tidsbokning för läkarbesök
- att öka exporten av medicinska tjänster upp till fyra gånger i jämförelse med 2017 års nivå (från 250 miljoner USD, upp till 1 miljard dollar per år)

3.2 Projekten, budgeten och handlingsplanen

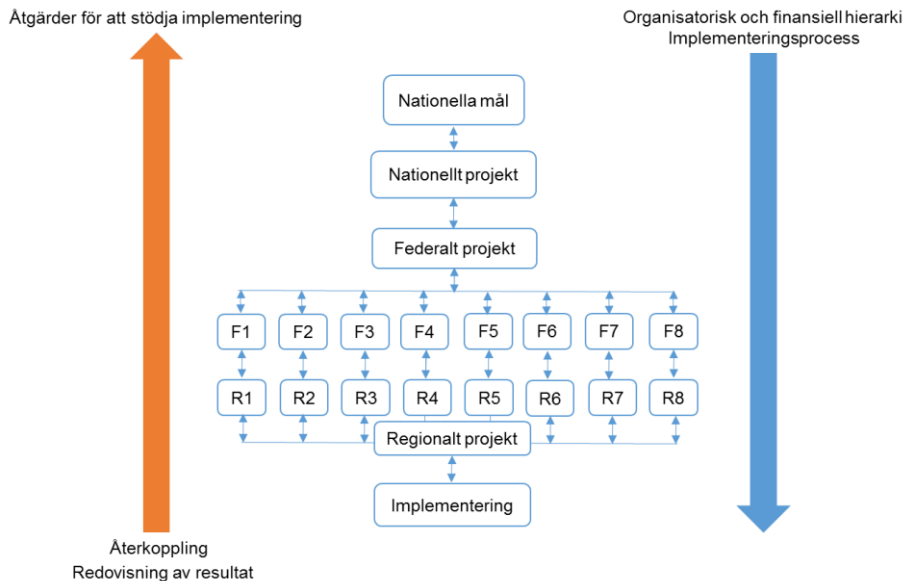
För att implementera de nationella målen skapades åtta federala projekt inom ramen för det nationella projektet *Hälsovård*. Projekten kallades:

- Utveckling av primärvårdssystemet
- Kamp mot hjärt- och kärlsjukdomar
- Kamp mot cancersjukdomar
- Utveckling av barnhälsovård, inklusive att skapa en modern infrastruktur för barnsjukvård
- Garanti för att de medicinska organisationerna inom hälso- och sjukvårdssystemet har kvalificerad personal
- Utveckling av nätverk för nationella medicinska forskningscentra, samt introduktion av modern medicinsk teknologi
- Skapa en enhetlig digital miljö inom hälsovården på basis av det enade statliga informationssystemet för hälsovård
- Utveckling av export av medicinska tjänster

Det är nu viktigt att minnas att Ryssland har 85 regioner med varierande geografi, befolkning och ekonomiska förutsättningar. Tanken var att de åtta federala projekt som redovisas i listan ovan skulle översättas till motsvarande regionala projekt i samtliga av Rysslands 85 regioner.

Nedanstående figur (Figur 2), visar hälsovårdsprojektets struktur, och tecknar en bedömd bild av implementeringsprocessen.

Implementeringsprocess från centrum till region



Figur 2. F1 = Federalt projekt 1 översätts till R1 = Regionalt projekt 1.

Handlingsplanerna för de nationella, federala och regionala projekten utgår alla från de nationella målen som formulerades i presidentdekretet.⁵² Av de federala handlingsplanerna framgår exempelvis att ett delmål i ett federalt projekt kan realiseras inom ramen för andra nationella eller federala projekt som löper parallellt med hälsovårdsprojektet, och som berör samma ämnesområde.⁵³ Den delvis snåriga implementeringsprocessen har gjort att de nationella projektens struktur och själva genomförande har ådragit sig kritik, bl.a. från den ryska Revisionskammaren.⁵⁴

Som framgår av Figur 3 så tilldelades hälsovårdsprojektet sammanlagt 1725,8 miljarder rubel för perioden 2019-2024 (ca 25 miljarder USD, eller ca 1,47 procent

⁵² Rysslands regering. Pasport natsionalnogo projekta 'Zdravoochranenije'. 2019-02-11. <http://static.government.ru/media/files/gWYJ4OsAhPOweWaJk1prKDEpregEcduI.pdf> (Hämtad 2020-10-05).

⁵³ Rysslands regering. Pasport natsionalnogo projekta 'Zdravoochranenije'. 2019-02-11. <http://static.government.ru/media/files/gWYJ4OsAhPOweWaJk1prKDEpregEcduI.pdf> (Hämtad 2020-10-05).

⁵⁴ Det finns anledning att återkomma till detta i avsnitt 3.3.4 nedan.

av rysk BNP år 2019 – budgeten för hälsovård som helhet uppgick till 2,7 procent av rysk BNP under 2019).⁵⁵

Merparten av de medel som avsattes för projektet, närmare 79 procent, skulle komma från den federala budgeten. Dryga 15 procent kommer från regionernas egna budgetar, medan 5 procent kommer från statliga fonder, men utanför den ordinarie statsbudgeten. Mindre än 1 procent skulle komma från näringslivet.⁵⁶

Budget för Hälsovårdsprojektet



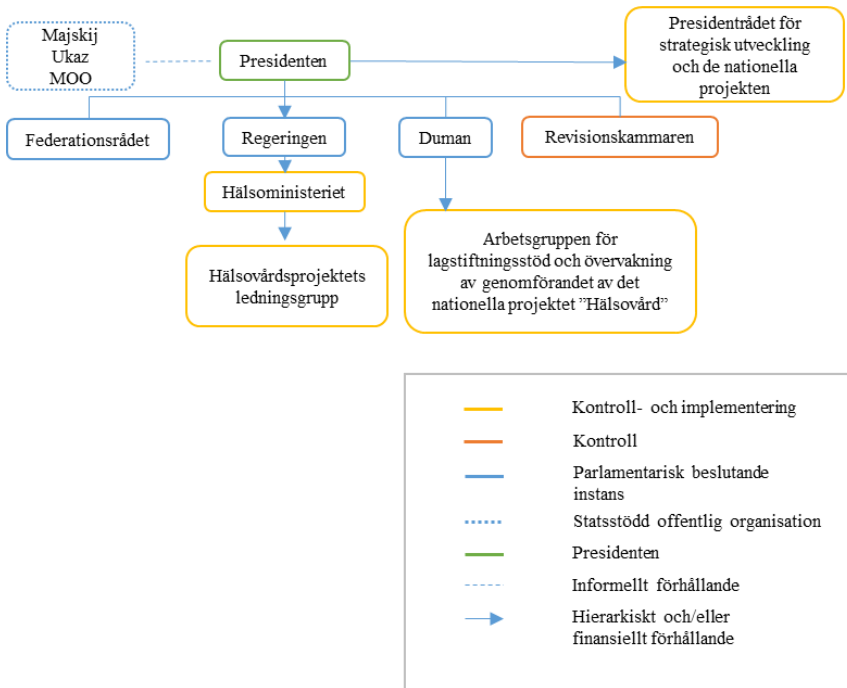
Figur 3. Budgetandelar för det nationella projektet Hälsovård.

⁵⁵ Solovjova, Olga. Rossijskomy zdravoochraneniju propisali nedofinansirovanije. Otetjestvennaja meditsina v 23 raza otstala ot norvezjskoj. *Nezavisimaja gazeta*. 2019-10-24. http://www.ng.ru/economics/2019-10-24/4_7711_medicine.html (Hämtad 2020-10-05).

⁵⁶ För mer detaljerad budgetöversikt, se Appendix. Rysslands regering. Natsionalnye Projekty: Tselevnye pokazateli i osnovnye rezultaty. 2019-02-07. <http://static.government.ru/media/files/p7nn2CS0pVhvQ98OOwAt2dzCIAietQih.pdf> (Hämtad 2020-10-05).

3.3 Aktörer

I det följande kommer några av de aktörer som har varit delaktiga i implementeringen av det nationella projektet Hälsovård på federal nivå att presenteras. Figur 4 nedan visar en struktur över de mest tongivande aktörerna som har varit delaktiga i implementeringsprocessen. Samtliga aktörer utom Federationsrådet presenteras i detta avsnitt.⁵⁷



Figur 4. Övergripande organisationsstruktur över inblandade aktörer i det nationella projektet Hälsovård.

Presidentrådet

President Vladimir Putin och Presidentadministrationen är initiativtagare till de nationella projekten på högsta politiska nivå. De spelar däremot inte en operativ roll i implementeringen av de nationella projekten, utan pekar snarare ut riktningen. Det högsta politiska ansvaret för att operationalisera de nationella projekten har Presidentrådet för strategisk utveckling och de nationella projekten, som också har utarbetat målen för samtliga nationella projekt.⁵⁸ Det fungerar även som

⁵⁷ Federationsrådet har inte en lika aktiv roll i implementeringsprocessen.

⁵⁸ Ryska: Sovjet pri Prezidente Rossijskoj Federatsii po strategitjeskomu razvitiju i natsproektam.

en högre politisk kontrollinstans för de nationella projekten. Rådet ansvarar dock inte för projektens praktiska utformning eller deras implementering i någon större utsträckning. Arbetsuppgifterna som skall utföras för att uppfylla de nationella målen delegeras istället vidare ner i hierarkin (se Figur 4). Presidentrådet har även en samordnande funktion.⁵⁹ Enligt sitt styrdokument har rådet följande uppgifter:

Ur styrdokumentet för *Presidentrådet för strategisk utveckling och de nationella projekten*

Presidentrådet för strategisk utveckling och de nationella projekten har till uppgift:

- a. att utarbeta förslag till Ryska federationens president angående definitioner och uppdatering av mål och målkriterier för de nationella projekten och programmen, [...]
- b. att fastställa nyckelparametrar för att bilda nationella projekt och program;
- c. samordna verksamheten för federala verkställande organ, samt verkställande organ i Ryska federationens subjekt, lokala självstyrande organ samt expert- och företagarorganisationer vid övervägande av frågor relaterade till genomförandet av nationella projekt och program;
- d. att analysera och utvärdera genomförandet av nationella projekt, förbereda förslag till förbättring av verksamheten inom berörda områden, samt även utveckla avancerade metoder för mål- och projektledning;
- e. att organisera övervakningen av att målen och målkriterierna uppfylls för nationella projekt och program [...] samt övervakning av genomförandet av nationella projekt och program [...]

Figur 5. Utdrag ur styrdokumentet för Presidentrådet för strategisk utveckling och de nationella projekten.

Rådet bestod under 2019 av 39 medlemmar med representanter från president-administrationen, regeringen, ministerierna, regionerna och näringslivet. Presidenten är ordförande i rådet, och premiärministern är vice ordförande. Rådet sammanträder två till tre gånger per år.⁶⁰

Under 2019 hade rådet även ett presidium som bestod av 15 medlemmar. Presidiet fungerar som ett diskussionsforum i ett mindre och mer rörligt format än själva presidentrådet. Presidiet fattar även beslut om åtgärder för att underlätta implementeringen av de nationella projekten självständigt.

Dåvarande premiärminister Dmitrij Medvedjev var presidiets ordförande under 2019.⁶¹ Under presidiets möten presenterades hur mycket budgetmedel som har

⁵⁹ Presidentadministrationen. Sovjety pri Prezidente. Sovjet po strategitjeskomu razvitiju i natsproektam, <http://www.kremlin.ru/structure/councils#institution-1029> (Hämtad 2020-10-05).

⁶⁰ Presidentadministrationen. Zasedaniye Sovjeta po strategitjeskomu razvitiju i natsproektam. 2019-12-25. <http://kremlin.ru/events/councils/by-council/1029/62411> (Hämtad 2020-10-05).

⁶¹ Lista över presidiets medlemmar återfinns i Appendix.

betalats ut, samt data och statistik om hur de nationella projekten fortskred.⁶² Detta görs för att medlemmar i presidentadministrationen och regeringen skall kunna bilda sig en uppfattning om arbetsprocessen för implementeringen. Presidiets senaste möte ägde rum den 28 februari 2020, då fortfarande med Dmitrij Medvedjev som ordförande.⁶³

Hälsoministeriet

Hälsoministeriet har huvudansvaret för att implementera det nationella projektet Hälsovård. Ministeriet har avdelningar med olika ansvarsområden, och dessa är i varierande utsträckning sysselsatta med delar av hälsovårdsprojektet. Ett särskilt ansvar har hälsovårdsprojektets ledningsgrupp.⁶⁴ Viktiga forum för ledningsgruppen är presidentrådets och presidiets sammankomster. Där redovisar ledningsgruppen hur hälsovårdsprojektet fortskrider för rådets och presidiets medlemmar. I det följande ges två exempel från 2019.

Under presidiets möte den 14 oktober 2019 avhandlades implementeringsprocessen av hälsovårdsprojektet, bland övriga nationella projekt. Administratören för hälsovårdsprojektet, Natalja Chorova, redovisade att vissa förbättringar hade skett under 2019 i förhållande till de nationella målen. Dödligheten hade minskat med ett par procent i jämförelse med samma period för 2018. Chorova påpekade också att det fanns brister i det praktiska utförandet av hälsovårdsprojektet som krävde förbättring, och att tiden var knapp för att de federala projekten skulle hinna genomföras på utsatt tid. Framförallt hade långt från alla 85 regioner påbörjat arbetet med de federala projekten, vilket framhölls som ett huvudproblem.⁶⁵

Under presidentrådets sammankomst den 25 december 2019 redovisade projektledaren och vice premiärministern Tatjana Golikova resultaten av hälsovårdsprojektet under 2019. Golikova framhöll att nästan alla delmål och målparametrar har uppnåtts, men att ”det har funnits svårigheter i det praktiska arbetet” med att genomföra projektet. Takten att minska den allmänna dödligheten bland befolkningen gick inte heller enligt planen.⁶⁶ Ytterligare ett problem som Golikova lyfte under sammankomsten är att statistiken som projektet baseras på inte registreras korrekt i regionerna. Hon underströk vikten av vidare analys, och att de federala verkställande organen fortsatt måste arbeta tillsammans med regionerna för att uppfylla målen.⁶⁷

⁶² Rysslands regering. Zasedanije prezidiuma Sovjeta pri Presidente Rossijskoj Federatsii po strategitjeskomy razvitiju i natsionalnym projektam. 2019-10-14. <http://government.ru/news/38098/#horova> (Hämtad 2020-10-05).

⁶³ Rysslands regering. Obsjtije voprosy realizatsii natsionalnych projektov. Dokumenty i sobytija. 2019-10-14. <http://government.ru/rugovclassifier/660/events/> (Hämtad 2020-10-05).

⁶⁴ Ledningsgruppen består av tre personer: Projektansvarig (hälsoministern), projektledaren (en vice premiärminister), samt en administratör (vice hälsoministern). Se personförteckning i Appendix.

⁶⁵ Rysslands regering. Zasedanije prezidiuma Sovjeta po strategitjeskomu razvitiju i natsprojektam. 2019-10-14. <http://government.ru/news/38098/#horova> (Hämtad 2020-10-05).

⁶⁶ Presidentadministrationen. Zasedanije Sovjeta po strategitjeskomu razvitiju i natsprojektam. 2019-12-25. <http://kremlin.ru/events/councils/by-council/1029/62411> (Hämtad 2020-10-05).

⁶⁷ Presidentadministrationen. Zasedanije Sovjeta po strategitjeskomu razvitiju i natsprojektam. 2019-12-25. <http://kremlin.ru/events/councils/by-council/1029/62411> (Hämtad 2020-10-05).

Denna typ av informationsasymmetri mellan maktens centrum och periferi, som två medlemmar av hälsovårdsprojektets ledningsgrupp ger uttryck för i källmaterialet, för tankarna till den liknande problematik som fanns i den sovjetiska administrativa strukturen i fråga om implementering av nationell politik i regionerna.⁶⁸

Statsdumans arbetsgrupp

Under Statsdumans utskott för hälsoskydd finns Arbetsgruppen för lagstiftningsstöd och övervakning av implementeringen av det nationella projektet Hälsovård. Arbetsgruppen bildades den 6 mars 2019 och har 46 medlemmar med representanter från Statsduman, Federationsrådet, federala myndigheter och organ, regionerna, samt en rad områdeexperter.⁶⁹ Arbetsgruppens uppgifter finns inte direkt formulerade i något av dess konstituerande dokument, men den har både en kontrollfunktion liksom en operativ funktion. Gruppen har till dags dato haft sju möten, samtliga ägde rum under 2019.⁷⁰

Under arbetsgruppens möten diskuterades problem i implementeringsprocessen av de federala och regionala projekten. Det är främst regionernas planering och implementering av projekten som pekas ut som problematiska under arbetsgruppens möten.

Av protokollen framgår även att arbetsgruppen anser, att de nationella projektens själva mål och struktur inte är anpassade efter förhållandena i regionerna. Ett exempel som tas upp i arbetsgruppen är det federala projektet om utveckling av digitala miljöer inom hälsovården. Majoriteten av de plattformar som är tänkta att lanseras under projektet kräver internetuppkoppling, men eftersom internetinfrastrukturen är underutvecklad i många delar av Ryssland kan detta projekt inte genomföras i alla regioner.⁷¹

En fråga som lyfts under majoriteten av arbetsgruppens möten är även regionernas arbete med de regionala projektens handlingsplaner och budgetar. Arbetsgruppen anser att regionerna inte i tillräckligt hög grad deltar i arbetet med budgeten för projekten som de har önskat, och att projektbudgeterna inte anpassas efter lokala förhållanden och förutsättningar. Målen som har satts i regionernas handlingsplaner blir därför svåra att nå, och beskrivs av arbetsgruppen som orealistiska. Ett stort antal av de handlingsplaner som hade inkommit för granskning behövde

⁶⁸ Nove, Alec. *The Soviet Economy: an introduction*. Rev.ed. London: George Allen & Unwin Ltd, 1965. Ss.196-200

⁶⁹ Se Appendix

⁷⁰ Se Appendix.

⁷¹ Statsduman. Gosudarstvennaja Duma Federalnogo Sobranija Rossijskoj Federatsii Sedmogo Sozyva. Protokol No. 6 ot 19 nojabrja 2019 goda. http://www.komitet2-2.km.duma.gov.ru/upload/site21/Protokol__6_ot_19_noyabrya.pdf (Hämtad 2020-10-05).

senare omarbetas, och detta ”talar för en låg nivå av federal kontroll i förberedelser, utarbetning och godkännande av de regionala programmen”, som arbetsgruppen själv uttrycker det i protokollet.⁷² Ytterligare en nyckelfråga som diskuteras i arbetsgruppen är informationshantering. I mötesprotokollet framhålls att felaktiga data matats in i de nationella digitala plattformar som används, vilket försvårar implementeringen av projekten.⁷³

Efter att ha utvärderat det federala projektet Kamp mot cancersjukdomar den 22 oktober konstaterade arbetsgruppen att projektet ”endast kan nå målen genom en övergripande samverkan i implementeringsprocessen med samtliga nationella projekt”, och att utvecklingen av antalet cancerfall också beror på många yttre omständigheter, som miljö och levnadsvanor.⁷⁴ Att det finns många faktorer som är bidragande till en god folkhälsa är allmänt känt. En möjlig slutsats av uttalandet är att arbetsgruppen vid den här tiden hade förstått att det federala projektet inte kunde uppnå målen för den givna perioden. Genom att hänvisa till en holistisk samverkan mellan övriga nationella projekt friskriver sig arbetsgruppen från ansvar för att uppgiften inte går att utföra.

Enligt Sergej Aleksasjenko, tidigare vice chef för den ryska centralbanken, beror detta bland annat på att de nationella projekten är formulerade på ett sådant sätt att det är omöjligt för tjänstemännen att använda vissa budgetmedel utan att bryta mot gällande lagar och regler.⁷⁵

Revisionskammaren

De nationella projekten utgjorde en betydande budgetpost i den ryska statsbudgeten (sammanlagt ca 5 procent av rysk BNP årligen mellan 2019-2024), och det är Revisionskammarens uppgift att granska och utvärdera implementeringen av de nationella projekten. Revisionskammarens chef Aleksej Kudrin, som även är medlem i Presidentrådet för strategisk utveckling och de nationella projekten, ser detta som en av organisationens huvuduppgifter.⁷⁶

⁷² Statsduman. Gosudarstvennaja Duma Federalnogo Sobranija Rossijskoj Federatsii Sedmogo Sozyva. Protokol No. 5 ot 22 oktjabrja 2019 goda. http://www.komitet2-2.km.duma.gov.ru/upload/site21/Protokol__5_ot_22_oktyabrya.pdf (Hämtad 2020-10-05).

⁷³ Även här ekar en informationsproblematik som var mycket vanlig i Sovjetunionen, se Nove, Alec. *The Soviet Economy: an introduction*. Ss.196-200.

⁷⁴ Statsduman. Gosudarstvennaja Duma Federalnogo Sobranija Rossijskoj Federatsii Sedmogo Sozyva. Protokol No. 5 ot 22 oktjabrja 2019 goda. http://www.komitet2-2.km.duma.gov.ru/upload/site21/Protokol__5_ot_22_oktyabrya.pdf (Hämtad 2020-10-05).

⁷⁵ Aleksasjenko, Sergej. Twitter post, November 12, 2019, 7:31 a.m., <https://twitter.com/Saleksashenko/status/1194140557775388677> (Hämtad 2020-10-05).

⁷⁶ Rysslands revisionskammare. Stjotnaja palata publikujet promezjutotjnye rezultaty analiza realizatsii natsprojektov (po sostojanijuna nojabr 2019 g.). <http://audit.gov.ru/audit-national/9508> (Hämtad 2020-10-05).

I den utvärdering som publicerades i november 2019 finner Revisionskammaren att det finns en rad problem i implementeringen av de nationella projekten.⁷⁷ Slutsatserna av utvärderingen presenterades under sammankomsten för Presidentrådet för strategisk utveckling och de nationella projekten den 25 december 2019. Aleksej Kudrin beskrev de nationella projektens utveckling som ”inte helt positiv”, och att de nationella målen som har formulerats i presidentdekretet från 2018 är ett av projektens huvudproblem. Målen ligger heller inte i takt med Rysslands beräknade ekonomiska tillväxt för perioden fram till 2024, och Kudrin bedömer dem som i princip omöjliga att uppfylla.⁷⁸ Aleksej Kudrin lyfter även frågan om implementeringen av projekten i regionerna, och påtalar problematiken i förhållandet centrum-periferi: regionerna påtvingas att uppfylla mål som egentligen är för svåra för dem att genomföra, både organisatoriskt och ekonomiskt.⁷⁹

Under hösten 2019 rådde obalans i hälsovårdsprojektets nationella budget. Ett exempel kan hämtas från det federala projektet Kamp mot cancersjukdomar. Även fast 79,2 procent av den nationella budgeten för perioden hade använts i september 2019 till det federala projektet Kamp mot cancersjukdomar, så hade 17 av 85 regioner inte nyttjat några av de medel som tillsatts för att starta de regionala projekten.⁸⁰ Detta är något som inte framgår av statistiken över de nationella projektens utgifter för 2019-2020 från Revisionskammaren.⁸¹ Hälsovårdsprojektet var dock det projekt som hade spenderat mest, 67,2 procent – men den övergripande statistiken berättar inte hur budgetmedlen har fördelats över regionerna.⁸²

⁷⁷ Rysslands revisionskammare. Stjonaja palata publikujet promezjutotnye rezultaty analiza realizatsii natsprojektov (po sostojanijuna nojabr 2019 g.). <http://audit.gov.ru/audit-national/9508> (Hämtad 2020-10-05).

⁷⁸ Rysslands revisionskammare. Vystuplenije Predsedatelja Sjotnoj Palaty Alekseja Kudrina na zasedanii Sovjeta pri Prezidente po strategitjeskomu razvitiju i natsionalnym projektam. 2019-12-26. <http://audit.gov.ru/news/vystuplenie-predsedatelya-schetnoy-palaty-alekseya-kudrina-na-zasedanii-soveta-pri-prezidente-po-str> (Hämtad 2020-10-05).

⁷⁹ Rysslands revisionskammare. Vystuplenije Predsedatelja Sjotnoj Palaty Alekseja Kudrina na zasedanii Sovjeta pri Prezidente po strategitjeskomu razvitiju i natsionalnym projektam. 2019-12-26. <http://audit.gov.ru/news/vystuplenie-predsedatelya-schetnoy-palaty-alekseya-kudrina-na-zasedanii-soveta-pri-prezidente-po-str> (Hämtad 2020-10-05).

⁸⁰ Statsduman. Gosudarstvennaja Duma Federalnogo Sobranija Rossijskoj Federatsii Sedmogo Sozyva. Protokol No. 5 ot 22 oktjabrja 2019 goda. http://www.komitet2-2.km.duma.gov.ru/upload/site21/Protokol_5_ot_22_oktyabrya.pdf (Hämtad 2020-10-05).

⁸¹ Rysslands revisionskammare. Stjotnaja palata publikujet promezjutotnye rezultaty analiza realizatsii natsprojektov (po sostojanijuna nojabr 2019 g.). <http://audit.gov.ru/audit-national/9508> (Hämtad 2020-10-05).

⁸² Rysslands revisionskammare. Analititjeskij otjot o chode ispolnenija federalnogo bjudzjeta i bjudzjetov gosudarstvennyh vnebjudzjetnyh fondov Rossijskoj Federatsii za janvar – sentjabr 2019 goda. <http://audit.gov.ru/promo/analytical-report-federal-budget-2019-3/index.html> (Hämtad 2020-10-05).

MOO Majskij Ukaz

Implementeringen av de nationella projekten granskas även av flera s.k. statsstödda offentliga organisationer. En särskild roll har organisationen MOO Majskij Ukaz, som det finns anledning att undersöka närmare.⁸³

Redan i samband med Majdekreten 2012 spelade den politiska organisationen Allryska folkfronten en framträdande roll som en ”offentlig granskare” av de nationella programmen och projekten. Organisationen, som grundades av Vladimir Putin under hans tid som premiärminister, samarbetade också med Presidentkommissionen för implementering av Majdekreten när granskningen genomfördes. Granskningen skulle ske i ”folkets namn”, och Allryska folkfronten hotade bl.a. att beivra aktörer som inte uppfyllde målen.⁸⁴ Allryska folkfronten fungerade som granskare även i den senaste omgången av nationella projekt, men ännu en aktör med liknande funktion hade också tillkommit.⁸⁵

I samband med att 2018 års presidentdekret utfärdades skapades en s.k. allmän interregional organisation, MOO Majskij Ukaz (övers. Majdekretet), som också är en juridisk person.⁸⁶ Det är en ovanlig organisationsform i Ryssland, och den fungerar enligt egen utsago som en ”informationsaggregator” för själva presidentdekretet. Organisationen beskriver sig som en ”plattform för medborgare, tjänstemän och journalister”, som besvarar allmänhetens frågor om de nationella projekten.

MOO Majskij Ukaz utför även analyser och undersökningar för att följa upp hur presidentdekretet efterlevs. De skickar obligatoriska frågeformulär med krav på svar till regionala regeringar, allt med stöd i befintlig federal lagstiftning.⁸⁷ Om svar uteblir från en region skickar organisationen klagomål till åklagaren i den berörda regionen, för att utkräva svar på frågorna om hur implementeringen av t.ex. ett regionalt projekt fortskrider.⁸⁸

Trots att organisationen utger sig för att ta till vara medborgarnas rättigheter i de nationella projektens implementeringsprocess, så fungerar den även som ett informellt kontrollorgan åt federala myndigheter, med skillnaden att organisationen kan ta sig andra friheter. Exempelvis sätter organisationen press på regionala makt-havare genom att ge regioner som inte uppfyller målen i tid föga smickrande offentliga omdömen. Exempelvis beskrivs den autonoma republiken Karelen som

⁸³ MOO är en företagsform, och står för ”mezjregionalnaja obsjtjestvennaja organizatsija”.

⁸⁴ Khmel'nitskaya, Marina. The social budget policy process in Russia at a time of crisis.

⁸⁵ Allryska folkfronten. Eksperty ONF provedut kruglyj stol po realizatsii natsprojektov 'Zdravoochranenije' i 'Demografija'. 2020-02-12. <https://onf.ru/2020/02/12/eksperty-onf-provedut-kruglyj-stol-po-realizacii-nacproektov-zdravoochranenie-i/> (Hämtad 2020-10-05).

⁸⁶ Majskij ukaz. O nas. <http://xn--80aavcebfc6cxa.xn--p1ai/about/> (Hämtad 2020-10-05).

⁸⁷ Majskij ukaz. Ustav. Mezjregionaloj obsjtjestvennoj organizatsii po sodejstviju v zasjtjite prav grazhdan. <http://xn--80aavcebfc6cxa.xn--p1ai/files/ustav-moo.pdf> (Hämtad 2020-10-05).

⁸⁸ Gubernatoru Tulskoj Oblasti A.G. Djuminu. Majskij Ukaz ot 13.09.2018, No.134. På fil, hos författaren.

en ”problemrepublik” på MOO Majskij Ukaz hemsida, där de lokala makthavarna hängs ut som ineffektiva, och mellan raderna även korrupta – detta är ett annat sätt att utöva kontroll för organisationen.⁸⁹

Aktörerna bakom MOO Majskij Ukaz har kopplingar till ryskt näringsliv, och det ryska aktiebolaget Uralchim, som bland annat tillverkar mineralgödsel och växt-näring. Samma personer som är motsvarande firmatecknare och generaldirektör för MOO Majskij Ukaz, har även varit det i bolaget Uralchim.⁹⁰ Detta är intressant i sammanhanget eftersom MOO Majskij Ukaz lyfter fram Uralchim som ett föredömligt exempel från näringslivet, i implementeringen av de nationella projekten.⁹¹

⁸⁹ Majskij ukaz. Novosti. Kuratoru Karelii pora srotjno vyezjzat v problemnuju respubliku. 2019-07-08. http://xn--80aavcebfc6cza.xn--p1ai/news/kuratoru-karelii-pora-srochno-vyezhat-v-problemnuyu-respubliku/?sphrase_id=109673 (Hämtad 2020-10-05).

⁹⁰ Institut Ekonomiki Goroda. Diskusionnyj klub na temu: ”Podchody k otsenke munitsipalnych strategii”. 2019-10-29. <http://www.urbaneconomics.ru/centr-obshchestvennyh-svyazey/news/diskussionnyy-klub-na-temu-podhody-k-ocenke-municipalnyh> (Hämtad 2020-10-05); Vypiska iz Jedinogo gosudarstvennogo rejestra juriditjeskich lits. Mezjregionalnaja Obsjtjestvennaja Organizatsija po sodejstviju v zasjtjite prav grazhdan ”Majskij Ukaz”. 2020-05-19. På fil, hos författaren.

⁹¹ Majskij ukaz. Novosti. Uralchim – odin iz liderov realizatsija ’Majskogo’ ukaza prezidenta. 2019-01-21. http://xn--80aavcebfc6cza.xn--p1ai/news/%D1%83%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%85%D0%B8%D0%BC-%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD-%D0%B8%D0%B7-%D0%BB%D0%B8%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%BE%D0%B2-%D1%80%D0%B5%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8-%D0%BC/?sphrase_id=109676 (Hämtad 2020-10-05).

4 Resultat

När arbetet med denna rapport inleddes hade implementeringen av de nationella projekten pågått i ungefär ett år. Att de negativa ekonomiska konsekvenserna av coronapandemin skulle påverka finansieringen, och således även implementeringen, av de nationella projekten stod klart tidigt under 2020.⁹² Så har det också blivit, men redan innan dess var den ryska ekonomin försvagad.⁹³ Sedan studien inleddes har de nationella målen, som är utgångspunkten för de nationella projekten, reviderats. Presidenten har också givit regeringen i uppdrag att omformulera de nationella projekten så att de ligger i linje med de nya nationella målen. Projekten skall presenteras för Presidentrådet för strategisk utveckling och de nationella projekten senast den 30 oktober 2020.⁹⁴ Detta har dock inte förändrat rapportens syfte: att överblicka de nationella projekten, samt att undersöka hur ett av dem, det nationella projektet Hälsovård, formulerades och implementerades under perioden maj 2018 – januari 2020.

De nationella projekten spänner över en mängd områden inom rysk inrikespolitik, från utbildning och hälsovård till transportinfrastruktur. Projekten är instrumenten som skall användas för att uppnå de nationella målen. Synen på de nationella projekten är holistisk, och som vi har kunnat se översätts inte nödvändigtvis ett nationellt mål till ett specifikt ett nationellt projekt – de kan också flyta in i varandra.

De nationella målen, som projekten utgår från, formulerades i ett presidentdekret den 7 maj 2018 – samma dag som Vladimir Putin för tredje gången svors in som Rysslands president. Detta saknar inte symbolisk innebörd. För presidenten och presidentadministrationen fyller de nationella målen och projekten flera viktiga funktioner. Projekten skall signalera att regimen vidtar åtgärder för att förbättra en rad vitala områden inom inrikespolitiken – därför har de också fått en politisk tyngd som skiljer dem från tidigare statliga program och projekt. Detta manifesterades också genom de stora budgetanslag som de nationella projekten initialt fick.

Hur har då hälsovårdsprojektet genomförts? Implementeringsprocessen är indelad i tre nivåer – i nationella, federala och regionala projekt. I processen att bryta ner de nationella målen, utforma projekten och slutligen implementera politiken spelar Hälsoministeriet en huvudroll. Underordnade verkställande organ i den ryska

⁹² Anisimova, Natalija. Kreml dopustil korrekcirovky natsproektov iz-za pandemii. *RBK*. 2020-05-03. <https://www.rbc.ru/politics/03/05/2020/5eaece1e9a7947b157729429> (Hämtad 2020-10-05).

⁹³ Åslund, Anders. Russia is out of control: The dangerous Mr. Sechin. *New Atlanticist*. 2020-03-23. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/russia-is-out-of-control-the-dangerous-mr-sechin/> (Hämtad 2020-10-05).

⁹⁴ Presidentadministrationen. Ukaz o natsionalnyh tseljach razvitiya Rossii do 2030 goda. Publicerad 2020-07-21. <http://kremlin.ru/events/president/news/63728> (Hämtad 2020-10-05).

statsförvaltningen och i regionerna hanterar andra detaljer i utförandet. Återkoppling skall regelbundet ske uppåt i hierarkin, och från regionerna till centrum. Det är därför rimligt att anta, att implementeringen går till på ett liknande sätt för de övriga nationella projekten.

Det står klart att långt från samtliga delmål hade uppfyllts i hälsovårdsprojektet efter rapportens undersökningsperiod, maj 2018 – januari 2020. Samma trend syns även för de övriga nationella projekten.⁹⁵ Varför visade sig då de nationella målen för hälsovårdsprojektet vara så svåra att uppnå under den här tiden? Källmaterialet ger vid handen att problemen är strukturella, och de indikerar att det bl.a. saknades såväl praktiska som juridiska förutsättningar, liksom fungerande institutionella instrument för att implementera den nationella politiken i regionerna. Detta erkänns i klartext i primärkällorna, av de tjänstemän, politiker och experter som är medlemmar av Statsdumans arbetsgrupp.⁹⁶

I presidentrådet och presidiet, i kommittéer och arbetsgrupper, identifieras konkreta problem som står i vägen för implementeringen av projekten. Ansvaret för att lösa dessa problem bollas emellertid vidare till de verkställande organen, både federala och regionala, där tjänstemännen ofta saknar förutsättningar för att åtgärda problemen.

Det är ändå värt att nämna att hälsovårdsprojektet har genererat en del förbättringar, exempelvis i form av ny sjukvårdsutrustning, m.m. i ett antal regioner.⁹⁷ Detta har emellertid inte påverkat utvecklingen tillräckligt för att de nationella målen som berör hälsovårdsprojektet skall kunna uppnås inom den givna tidsramen.

Vilka mekanismer har då använts för att utvärdera implementeringen? Som vi har kunnat se spelar ovan nämnda aktörer, med undantag för Revisionskammaren, ofta dubbla roller då de både har till uppgift att implementera och utvärdera hälsovårdsprojektet. Ett annorlunda men mer flagrant exempel kan observeras i MOO Majskij Ukaz, där organisationens ledning som ansvarar för granskning av de nationella projekten sitter på dubbla stolar – statens och näringslivets.

⁹⁵ Rysslands revisionskammare. Stjonaja palata publikujet promezjutotnye rezultaty analiza realizatsii natsprojektov (po sostojanijuna nojabr 2019 g.). <http://audit.gov.ru/audit-national/9508> (Hämtad 2020-10-05).

⁹⁶ Statsduman. Gosudarstvennaja Duma Federalnogo Sobranija Rossijskoj Federatsii Sedmogo Sozyva. Protokol No. 5 ot 22 oktjabrja 2019 goda. http://www.komitet2-2.km.duma.gov.ru/upload/site21/Protokol_5_ot_22_oktyabrya.pdf (Hämtad 2020-10-05).

⁹⁷ Pskov oblasts Hälsoministerium. Natsionalnyj projekt "Zdravoochranenije". Grafik i sroki zakupki meditsinskogo obrudovanija v ramkach natsnionalnogo projekta "Zdravoochranenije" v 2019 godu, <http://zdrav.pskov.ru/spravochnaya-informaciya/nacionalnyy-proekt-zdravoochranenie> (Hämtad 2020-10-05).

5 Projekten och vertikalen: slutsatser

Denna rapport visar hur Rysslands nationella projekt är uppbyggda. Fallstudien av hälsovårdsprojektet belyser hur en politisk implementeringsprocess fungerar i ett system där detalj- och centralstyrning under många år har eftersträvat av presidentmakten. Blir då den nationella politiken implementerad efter principen om maktens vertikal? Det vill säga från maktens topp – president och regering – till det som skall vara dess rötter, regeringar och verkställande organ i de ryska federationssubjekten? Det korta svaret är nej. Fram träder istället en bild av hur ett prioriterat initiativ från högsta politiska nivå har genererat osäkerhet och handlingsförlamning inom den ryska statsapparaten, och att problemet är strukturellt. I detta fall blir resultatet att den ryska regeringen inte kan implementera sin egen politik i det system som nu råder. Rapporten visar även att de negativa ekonomiska konsekvenserna av coronapandemin inte är den enda orsaken till att Rysslands nationella mål senare reviderades, även om den möjligen var den utlösande faktorn.

För tjänstemännen som skall implementera politiken är de nationella projekten viktiga eftersom de fungerar som en statusmarkering; att engagera sig i dem är angeläget. Detta engagemang kan emellertid få rättsliga konsekvenser som riskerar att bli personliga, då de federala juridiska ramverken inte alltid är anpassade för stora politiska satsningar som de nationella projekten.⁹⁸ Samtidigt finns en omfattande kontrollapparat i de nationella projektens struktur, vilket leder till en rädsla att spendera de pengar som faktiskt finns bland tjänstemännen.⁹⁹ Av källmaterialet framgår även att det råder en informationsasymmetri mellan maktens centrum och periferi, mellan Moskva och regionerna. Detta är inte historiskt unikt; tjänstemännen i Moskva klagar på att kollegorna i regionerna förser dem med felaktiga data – något som för tankarna till Sovjettiden, då likartade problem var mycket vanliga.

Mycket tyder på att hälsovårdsprojektet inte hade förutsättningar att genomföras enligt plan. Trots att målen inte har uppfyllts, har viss materiell förbättring skett tack vare projektet. Dessa åtgärder kommer emellertid att ha en begränsad effekt på det ryska sjukvårdssystemet som helhet. Hälsovårdsprojektet visar att den ryska regeringen tar folkhälsofrågor på allvar, men också att den saknar politiska och juridiska styrmedel för att implementera sin politik på det sätt den skulle vilja.

⁹⁸ Bazanova, Jelizaveta & Adamtjuk, Olga. Kak gubernatory dolzjny budut vypolnjat majsij ukaz Putina. *Vedomosti*. 2019-02-24. <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2019/02/24/794956-ukaz-putina>, (Hämtad 2020-10-05).

⁹⁹ Bersjidskij, Leonid. Why Russia is struggling to build Putin's grand dream. It has the money, but bureaucrats are too scared to spend it on the 12 'national projects'. *Bloomberg Opinion*. 2019-11-15. <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-11-15/russia-is-struggling-to-build-putin-s-grand-dream>, (Hämtad 2020-10-05).

6 Källor

Aleksasjenko, Sergej. Twitter post, November 12, 2019, 7:31 a.m., <https://twitter.com/Saleksashenko/status/1194140557775388677> (Hämtad 2020-10-05).

Allryska folkfronten. Eksperty ONF provedut kruglyj stol po realizatsii natsprojektov 'Zdravoochranenije' i 'Demografija'. 2020-02-12. <https://onf.ru/2020/02/12/eksperty-onf-provedut-kruglyy-stol-po-realizacii-nacproektov-zdravoochranenie-i/> (Hämtad 2020-10-05).

Anisimova, Natalija. Kreml dopustil korrektirovki natsprojektov iz-za pandemii. *RBK*. 2020-05-03. <https://www.rbc.ru/politics/03/05/2020/5eaece1e9a7947b157729429> (Hämtad 2020-10-05).

Basjkatova, Anastasija & Vedenskaja, Alisa. Zabytye natsprojekty. *Nezavisimaja gazeta*. 2009-12-29. https://www.ng.ru/economics/2009-12-29/1_nazprojects.html (Hämtad 2020-10-05).

Bazanova, Jelizaveta & Adamtjuk, Olga. Kak gubernatory dolzjny budut vpolnjat majskij ukaz Putina. *Vedomosti*. 2019-02-24. <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2019/02/24/794956-ukaz-putina> (Hämtad 2020-10-05).

Bersjidskij, Leonid. Why Russia is struggling to build Putin's grand dream. It has the money, but bureaucrats are too scared to spend it on the 12 'national projects'. *Bloomberg Opinion*. 2019-11-15. <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-11-15/russia-is-struggling-to-build-putin-s-grand-dream> (Hämtad 2020-10-05).

Folkhälsomyndigheten. Dödlighet i cirkulationsorganens sjukdomar. 2020-03-23. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/folkhalsorapportering-statistik/tolkad-rapportering/folkhalsans-utveckling/resultat/halsa/dodlighet-i-cirkulationsorganens-sjukdomar/> (Hämtad 2020-10-05).

Gelman, Vladimir & Ryzjenkov, Sergej. Local Regimes, Sub-national governance and the 'Power Vertical' in Contemporary Russia, *Europe-Asia Studies*, Vol. 63, no.3, 2011: 449-465.

Gubernatoru Tulskoj Oblasti A.G. Djuminu. Maijskij Ukaz ot 13.09.2018, No.134. På fil, hos författaren.

Haerpfer, Christian, Wallace, Claire & Abbot, Pamela. Health Problems and the Transition from Communism in the Former Soviet Union: Towards an Explanation. *Perspectives on European Politics and Society*. Vol.14, nr.4, 2013: 460-479.

Hälsoministeriet. Pasport federalnogo projekta Borba s onkologitjeskimi zaboleznovanijami, https://static-1.rosminzdrav.ru/system/attachments/attaches/000/046/709/original/FP_Bor'ba_s_onkologicheskimi_zabolevaniyami.pdf?1565344164 (Hämtad 2020-10-05).

Hälsoministeriet. Natsionalnye projekty 'Zdravoochranenije' i 'Demografija'. Lutjsjie praktiki. 2019-10-23. <https://minzdrav.gov.ru/poleznye-resursy/natsproektzdravoochranenie/praktiki> (Hämtad 2020-10-05).

Internationella Valutafonden. Mission Concluding Statement. Russia: Staff Concluding Statement of the 2019 Article IV Mission. 2019-05-24. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/05/23/mcs052419-russia-staff-concluding-statement-of-the-2019-article-iv-mission> (Hämtad 2020-10-05).

Institut Ekonomiki Goroda. Diskussionnyj klub na temu: "Podchody k otsenke munitsipal'nykh strategii". 2019-10-29 oktober. <http://www.urbaneeconomics.ru/centr-obshchestvennyh-svyazey/news/diskussionnyj-klub-na-temu-podhody-k-ocenke-municipal'nyh> (Hämtad 2020-10-05).

Leon, David A, Chenet, Laurent, Shkolnikov, Vladimir M, Zakharov, Sergei, Shapiro, Judith, Rakhmanova, Galina, Vassin, Sergei, McKee, Martin. Huge variation in Russian mortality rates 1984-94: artefact, alcohol, or what? *The Lancet*. Vol. 350, 1997: 383-388.

Khmelnitskaya, Marina. The social budget policy process in Russia at a time of crisis. *Post-Communist Economies*. Vol.29, nr.4, 2017:457-475.

Majskij ukaz. Novosti. "Uralchim – odin iz liderov realizatsija 'Majskogo' ukaza prezidenta. 2019-01-21. http://xn--80aavcebfcm6cza.xn--p1ai/news/%D1%83%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%85%D0%B8%D0%BC-%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD-%D0%B8%D0%B7-%D0%BB%D0%B8%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%BE%D0%B2-%D1%80%D0%B5%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8-%D0%BC/?sphrase_id=109676 (Hämtad 2020-10-05).

Majskij ukaz. Novosti. Kuratoru Karelii pora srotjno vyezjzat v problemnuju respubliku. 2019-07-08. http://xn--80aavcebfc6c6cxa.xn--p1ai/news/kuratoru-karelii-pora-srochno-vyezjzhat-v-problemnuyu-respubliku/?sphrase_id=109673 (Hämtad 2020-10-05).

Majskij ukaz. O nas. <http://xn--80aavcebfc6c6cxa.xn--p1ai/about/> (Hämtad 2020-10-05).

Majskij ukaz. Ustav. Mezjregionaloj obsjtjestvennoj organizatsii po sodejstviju v zasjtjite prav grazjdan "Majskij ukaz". <http://xn--80aavcebfc6c6cxa.xn--p1ai/files/ustav-moo.pdf> (Hämtad 2020-10-05).

Makarenko, Georgij & Pavlov, Vladimir. Reuters obnaruzjil svjaz mezjdu natsprojektom 'Zdorovje' i 'dvortsom Putina'. *RBK*. 2014-05-22. <https://web.archive.org/web/20140522090157/http://top.rbc.ru/politics/22/05/2014/925370.shtml> (Hämtad 2020-10-05).

Manning, Nick P. & Tikhonova, N. E. (red.). *Health and health care in the new Russia*. Farnham, England: Ashgate, 2009.

Monaghan, Jennifer. Analysis: Criticism of flagship Russian spending programme grows. *BBC Monitoring*. 2019-09-18. <https://monitoring.bbc.co.uk/product/c2013gp8> (Hämtad 2020-10-05).

Nove, Alec. *The Soviet Economy: an introduction*. Rev.ed. London: George Allen & Unwin Ltd, 1965.

Popovich, Larisa, et.al. *Russian Federation: health system review*. Copenhagen: European Observatory on Health Systems and Policies, 2011.

Presidentadministrationen. Sovjety pri Prezidente. Sovjet po strategitjeskomu razvitiju i natsprojekтам. <http://www.kremlin.ru/structure/councils#institution-1029> (Hämtad 2020-10-05).

Presidentadministrationen. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federatsii ot 21.10.2005 g. No. 1226. O Sovjete pri prezidente Rossijskoj Federatsii po realizatsii prioritetnych natsionalnyh projektov. 2005-10-21. <http://kremlin.ru/acts/bank/22966> (Hämtad 2020-10-05).

Presidentadministrationen. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federatsii ot 07.05.2018 g. No.204. O natsionalnyh tseljach i strategitjeskich zadatjach razvitija Rossijskoj Federatsii na period do 2024 goda. 2018-05-07.
<http://kremlin.ru/acts/bank/43027> (Hämtad 2020-10-05).

Presidentadministrationen. "Podpisan Ukaz o Soversjenstvovanii gospolitiki v sfere zdravoochranenija". 2012-05-07.
<http://kremlin.ru/events/president/news/15234> (Hämtad 2020-10-05).

Presidentadministrationen. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federatsii ot 21.01.2020. O Ministre zdravoochranenija Rossijskoj Federatsii.
<http://kremlin.ru/acts/bank/45113> (Hämtad 2020-10-05).

Presidentadministrationen. Zasedanije Sovjeta po strategitjeskomu razvitiju i natsprojektam. 2019-12-25. <http://kremlin.ru/events/councils/by-council/1029/62411> (Hämtad 2020-10-05).

Pskov oblasts Hälsoministerium. Natsionalnyj projekt "Zdravoochranenije". Grafik i sroki zakupki meditsinskogo obrudovanija v ramkach natsnionalnogo projekta "Zdravoochranenije" v 2019 godu.
<http://zdrav.pskov.ru/spravochnaya-informaciya/nacionalnyy-proekt-zdravoochranenie> (Hämtad 2020-10-05).

Putin's \$400Bln National Projects Will Barely Boost Russian Economy, Study Finds. Tax hikes could wipe-out short-term gains of huge infrastructure investments. *The Moscow Times*. 2019-10-31.
<https://www.themoscowtimes.com/2019/10/31/putin-national-projects-boost-russia-economy-a67989> (Hämtad 2020-10-05).

Rezultaty proverki ispolzovanija sredstv federalnogo bjudzjeta, vydeljonnyh v 2006 gody na realizatsiju prioritetnyh natsionalnyh projektov. *Garant.ru*. 2007-04-10. <http://www.garant.ru/interview/10096/> (Hämtad 2020-10-05).

Rysslands regering. Natsionalnye Projekty: tselevye pokazateli i osnovnye rezultaty. 2019-02-07.
<http://static.government.ru/media/files/p7nn2CS0pVhvQ98OOwAt2dzCIAietQih.pdf> (Hämtad 2020-10-05).

Rysslands regering. Pasport natsionalnogo projekta 'Zdravoochranenije'. 2019-02-11.
<http://static.government.ru/media/files/gWYJ4OsAhPOweWaJk1prKDEpregEcduI.pdf> (Hämtad 2020-10-05).

Rysslands regering. Obsjtije voprosy realizatsii natsionalnykh projektov.

Dokumenty i sobytija. <http://government.ru/rugovclassifier/660/events/>
(Hämtad 2020-10-05).

Rysslands regering. Zasedaniye prezidiuma Sovjeta pri Presidente Rossijskoj Federatsii po strategitjeskomy razvitiju i natsionalnym projektam.

<http://government.ru/news/38098/#horova> (Hämtad 2020-10-05).

Rysslands revisionskammare. Stjonaja palata publikujet promezjutotjnye rezultaty analiza realizatsii natsprojektov (po sostojanijuna nojabr 2019 g.

<http://audit.gov.ru/audit-national/9508> (Hämtad 2020-10-05).

Rysslands revisionskammare. Analititjeskij otjot o chode ispolnenija federalnogo bjudzjeta i bjudzjetov gosudarstvennykh vnebjudzjetnykh fondov Rossijskoj Federatsii za janvar – sentjabr 2019 goda,

<http://audit.gov.ru/promo/analytical-report-federal-budget-2019-3/index.html>
(Hämtad 2020-10-05).

Rysslands revisionskammare. Vystuplenije Predsedatelja Sjotnoj Palaty Alekseja Kudrina na zasedanii Sovjeta pri Prezidente po strategitjeskomu razvitiju i natsionalnym projektam. Publicerad 26 december 2019.

<http://audit.gov.ru/news/vystuplenie-predsedatelya-schetnoy-palaty-alekseya-kudrina-na-zasedanii-soveta-pri-prezidente-po-str> (Hämtad 2020-10-05).

SCB, Demografisk rapport 2016:2, *Livslängd och dödlighet i olika sociala grupper*.

SCB. Återstående medellivslängd för åren 1751-2019. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/helarsstatistik-riket/aterstaende-medellivslangd-for-aren-17512019/> (Hämtad 2020-10-05).

Sistema obespetjenija zakonodatelnoj dejatelnosti. Sökord: "O kontraktnoj sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlja obespetjenija gosudarstvennykh i munitsipalnykh nuzjd", <https://bit.ly/2X76VuL>
(Hämtad 2020-10-05).

Sjisjkin, Sergej. "Health Care". I *Russia: strategy, policy and administration*, Studin, Irvin (red.), ss. 229-239. London: Palgrave Macmillan, 2018.

Solovjova, Olga. Rossijskomy zdravoochraneniju propisali nedofinansirovanije. Otetjestvennaja meditsina v 23 raza otstala ot norvezjskoj. *Nezavisimaja gazeta*. 2019-10-24. http://www.ng.ru/economics/2019-10-24/4_7711_medicine.html (Hämtad 2020-10-05).

Statsduman. O sozdanii rabotnej grupy Komiteta Gosudarstvennoj Dumi po ochrane zdorovja po zakonodatelnomu soprovozheniju i monitoringu realizatsii natsionalnogo projekta "Zdravoochranenije". 2019-03-06. http://www.komitet2-2.km.duma.gov.ru/upload/site21/Reshenie_RG-_utverzhdeno.pdf (Hämtad 2020-10-05).

Statsduman. Gosudarstvennaja Duma Federalnogo Sobranija Rossijskoj Federatsii Sedmogo Sozyva. Protokol No. 5 ot 22 oktjabrja 2019 goda. http://www.komitet2-2.km.duma.gov.ru/upload/site21/Protokol__5_ot_22_oktyabrya.pdf (Hämtad 2020-10-05).

Statsduman. Gosudarstvennaja Duma Federalnogo Sobranija Rossijskoj Federatsii Sedmogo Sozyva. Protokol No. 6 ot 19 nojabrja 2019 goda. http://www.komitet2-2.km.duma.gov.ru/upload/site21/Protokol__6_ot_19_noyabrya.pdf (Hämtad 2020-10-05).

Säkerhetsrådet. Strategija natsionalnoj bezopasnosti Rossijskoj Federatsii. (utv. Ukazom Prezidenta RF ot 31 dekabrja 2015 g. N 683), <http://www.scrf.gov.ru/security/docs/document133/> (Hämtad 2020-10-05).

Tagaeva, T.O. och Kazanstseva, L.K. Public Health and Health Care in Russia. *Problems of Economic Transition*. Vol. 39:11-12, 2017: 973-990.

Tjornych, Aleksandr. Natsprojekty i mnogie neizvestnye. Bolsje poloviny rossijan nitjego ne znajut ob ich susjtjestvovanii. *Kommersant*. 2019-06-19. <https://www.kommersant.ru/doc/4005171> (Hämtad 2020-10-05).

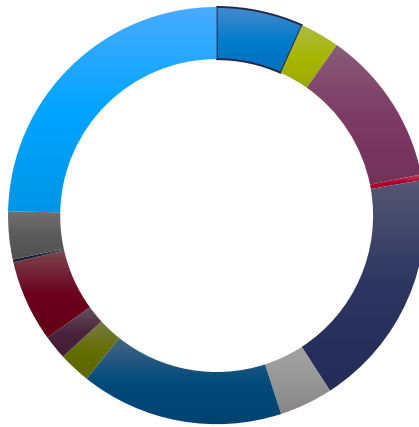
Twigg, Judyth. National Security Implications of Russia's Health and Demographic Crisis. *PONARS Policy Memo 360*. November 2004.

U biznesa nikakogo riska uzje ne ustalos. Tolko strach. Kakim uvideli budusjtjee i nastojasjtjee Rossii na zavtrake u Grefa. *Forbes.ru*. 2019-06-07. <https://www.forbes.ru/biznes/377397-u-biznesa-nikakogo-riska-uzhe-ne-ostalos-tolko-strah-kakim-uvideli-budushchee-rossii> (Hämtad 2020-10-05).

- Vypiska iz Jedinogo gosudarstvennogo rejestra juriditjeskich lits.
Mezjregionalnaja Obsjtjestvennaja Organizatsija po sodejstviju v zasjtjite
prav grazhdan "Majskij Ukaz". 2020-05-19. På fil, hos författaren.
- Världsbanken. GDP (constant LCU) – Russian Federation,
<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KN?end=2019&locations=RU&start=1990&view=chart> (Hämtad 2020-10-05).
- Westerlund, Fredrik & Oxenstierna, Susanne (red.), *Rysk militär förmåga i ett
tioårsperspektiv - 2019*, Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm, 2019
- Åslund, Anders. Russia is out of control: The dangerous Mr. Sechin. *New
Atlanticist*. 2020-03-23. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/russia-is-out-of-control-the-dangerous-mr-sechin/>
(Hämtad 2020-10-05).

Appendix

Budget för de nationella projekten



- Hälsovård, RUB 1728.8 miljarder
- Utbildning, RUB 784.5 miljarder
- Demografi, RUB 3205.2 miljarder
- Kultur, RUB 113.5 miljarder
- Säkra och kvalitativa bilvägar, RUB 4779.7 miljarder
- Boende- och stadsmiljö, RUB 1066.2 miljarder
- Ekologi, RUB 4041 miljarder
- Vetenskap, RUB 636 miljarder

Källa: <http://static.government.ru/media/files/p7nn2CS0pVhvQ98OOwAt2dzCIAietQih.pdf>
(Hämtad 22 september 2020)

Ledningsgruppen för hälsovårdsprojektet (2019)

Namn	Befattning
Tatjana Golikova	<i>Projektledare för det nationella projektet (Vice premiärminister)</i>
Veronika Skvortsova	<i>Projektansvarig för det nationella projektet (Hälsominister)</i>
Natalja Chorova	<i>Administratör för det nationella projektet (Vice hälsominister)</i>

Källa: <http://static.government.ru/media/files/p7nn2CS0pVhvQ98OOwAt2dzCIAietQih.pdf>
(Hämtad 22 september 2020)

Möten i Statsdumans arbetsgrupp (2019)

Datum	Tema
23 maj 2019	<i>Kamp mot hjärt- och kärlsjukdomar</i>
26 juni 2019	<i>Utveckling av primärvården*</i>
24 juli 2019	<i>Utveckling av barnhälsovården*</i>
24 september 2019	<i>Säkerställande av kvalificerad personal inom hälsovårdssystemet</i>
22 oktober 2019	<i>Kamp mot cancersjukdomar</i>
19 november 2019	<i>Enhetlig digital miljö inom hälsovården på basis av det enade statliga informationssystemet för hälsovård</i>
17 december 2019	<i>Utveckling av export av medicinska tjänster (gemensamt möte med Statsdumans kommitté för hälsa och utveckling av medicinsk turism)</i>

Källa: <http://www.komitet2-2.km.duma.gov.ru/Rabochie-gruppy/item/19538510/> (Hämtad 22 september 2020).

Statsdumans arbetsgrupp (2019)

Namn
Boris Davydovitj Mendelevitj (ordförande)
Statsdumans deputater
Natalja Petrovna Sanina
Fedot Semjonovitj Tumusov
Irina Michajlovna Guseva
Nikolaj Vasiljevitj Govorin
Leonid Anatoljevitj Ogul
Nikolaj Fjodorovitj Gerasimenko
Valerij Anatoljevitj Jelykomov
Sergej Ivanovitj Kazankov
Jurij Viktorovitj Kobzev
Jevgenij Viktorovitj Kosjanenko
Aleksej Vladimirovitj Kurinnyj
Abdulmazjid Varisovitj Magramov
Tamara Ivanovna Frolova
Tatjana Igorjevna Tsybizova
Nina Aleksejevna Tjernjajeva
Jurij Viktorovitj Archarov
Vladimir Igorjevitj Kruglij
Tatjana Aleksejevna Kusajko
Företrädare för federala ministerier och organ
David Valerjevitj Melik-Gusejnov
Marina Nikolajevna Lesnikova
Galina Antonovna Gasjkina
Aleksej Viktorovitj Alechin
Oleg Jurjevitj Katjanov
Svetlana Georgievna Kravtjuk
Albina Andrejevna Melnikova
Alla Vladimirovna Samojlova
Julija Vjatjeslavovna Mirosjnikova
Nikolaj Nikolajevitj Dvorjasjin
Larisa Nikolajevna Pantjuk
Företrädare för regionerna, experter
Marat Nailevitj Sadykov
Igor Jurjevitj Seleznev
Sergej Valentinovitj Vylegzjanin
Marina Valerjevna Garasjtjenko
Sergej Borisovitj Dorofejev
Georgij Petrovitj Kostjuk
Nikolaj Arkadjevitj Dajches

Andrej Dmitrijevitch Kaprin
Filipp Nikolajevitch Palejev
Igor Nikolajevitch Platonov
Larisa Dmitrijevna Popovitj
Vladimir Aleksejevitch Solodkin
Andrej Petrovitj Fisenko
Viktor Viktorovitj Fomin
Oleg Olegovitj Janusjevitch

Källa: http://www.komitet2-2.km.duma.gov.ru/upload/site21/Reshenie_RG-utverzhdeno.pdf (Hämtad 22 september 2020)

Presidentrådet (2020)

Namn
V.V. Putin, <i>(Rysslands president, rådets ordförande)</i>
M.V. Misjustin, <i>(Rysslands premiärminister, rådets vice ordförande)</i>
M.S. Oresjkin
V.V. Abramtjenko
A.R. Belousov
I.J. Borisov
A.E. Vajno
V.V. Volodin
T.A. Golikova
D.J. Grigorenko
A.V. Gutsan
K.A. Dmitriev
A.S. Kalinin
S.N. Katyrin
I.A. Komarov
A.L. Kudrin
M.M. Kuznetsov
I.E. Levetin
V.I. Matvienko
S.I. Menjajlo
A.L. Overtjuk
A.E. Repik
M.G. Resjetnikov
A.M. Sergejev
A.G. Siluanov
J.P. Trutnev
V.V. Ustinov
A.A. Fursenko
M.Sj, Chusnullin
N.N. Tsykanov

J.J. Tjajka
D.N. Tjernysjenko
S.V. Tjupsjeva
D.V. Sjalkov
M.V. Sjmakov
A.N. Sjochin
I.I. Sjuvalov
I.O. Sjtjegolev

Källa: <http://kremlin.ru/events/councils/by-council/1029/58071> (Hämtad 22 september 2020)

Presidiet för Presidentrådet (2019)

Namn
D.A. Medvedjev, <i>(Rysslands premiärminister, presidiets ordförande)</i>
A.R. Belousov , <i>(Presidentens assistent, presidiets vice ordförande)</i>
A.G. Siluanov , <i>(Vice premiärminister, Finansminister, presidiets vice ordförande)</i>
A.A. Kirienko
M.A. Akimov
T.A. Golikova
O.J. Golodets
A.V. Gordejev
D.N. Kozak
R.N. Minnichanov
V.L. Mutko
S.S. Sobjanin
J.P. Trutnev
K.A. Tjujtjenko
I.I. Sjuvalov

Källa: <https://digital.gov.ru/ru/activity/advisories/42/>, (Hämtad 22 september 2020)

