

Ar D. Medvedevas pasiruošęs būti reformatoriumi parodys tai, ar jis nuspręš reformuoti „Gazprom“. Visas struktūrines reformas Rusijoje reikia pradėti nuo „Gazprom“ ir atvirkščiai – visos reformos, nepertvarkius šio energetikos giganto, Rusijoje bus tik formalumai.

Numeris 6 (6)

2008 gegužės 16 diena

Dvisavaitinis analitinis-informacinis biuletenis apie politinius, ekonominius ir socialinius procesus NVS erdvėje

Išleido Rytų geopolitikos studijų centras



www.rytugeopolitika.lt

D. Medvedevo ir V. Putino dvišaldystė: valdžios modelio paieškos

Po naujojo Rusijos prezidento Dmitrijaus Medvedevo inauguracijos ir Vladimiro Putino grįžimo į premjero postą vis dar netyla įvairių politikos apžvalgininkų ir analitikų svarstymai apie galimus Rusijos politinės ir ekonominės raidos scenarijus.

Ekspertų teigimu, dabartiniai D. Medvedevo ir V. Putino santykiai, kuriuos galima apibūdinti kaip „valdžios tandemą“ arba diarchiją (dvišaldystę), iš esmės atspindi savitą pereinamąjį laikotarpį, kurio metu anksčiau ar vėliau turės išaiškėti kieno rankose (šalies prezidento ar premjero) bus konsoliduota politinė valdžia. Šiuo atveju dažniausiai išskiriami keli galimi scenarijai:

- **Regentystės modelis.** D. Medvedevas yra tik nominalus šalies prezidentas, o reali valdžia sukoncentruota V. Putino rankose. Kitaip tariant, toliau išlaikomas „valdžios tandemo“ įvaizdis, kuriame D. Medvedevas iš esmės tėra tik V. Putino politinės valios vykdytojas. D. Medvedevo buvimas valdžioje visą kadenciją sudaro palankias sąlygas ne tik V. Putinui veikti kaip „pilkajam kardinolui“, bet ir D. Medvedevo ekonominių, socialinių ir politinių reformų nesėkmės atveju padidina V. Putino galimybes grįžti į prezidento pareigas 2012 metais kaip „nugalėtoju“.
- **Pirmalaikiai prezidento rinkimai.** D. Medvedevas, motyvuodamas koku nors pretekstu, po kelių mėnesių atsistatydina ir surengiami priešlaikiniai prezidento rinkimai. Šiuo atveju Rusijos Konstitucija numato, kad šalies premjeras (tai yra V. Putinas) tampa einančiu prezidento pareigas, o priešlaikiniai prezidento rinkimai turi būti surengti ne vėliau kaip per tris mėnesius. Kitaip tariant, D. Medvedevo priešlaikinis „atsistatydinimas“ leistų V. Putinui tapti šalies prezidentu anksčiau numatyto termino (2012 m.), nepažeidžiant šalies Konstitucijos.
- **Sklandus valdžios funkcijų perdavimas.** Pagal šį scenarijų, V. Putinas šalies premjeru išbūtų tik trumpą laikotarpį ir tik tam, kad užtikrintų sėkmingą valdžios perdavimą šalies prezidentui ir vėliau pasitrauktų iš politinės arenos. Kitaip tariant, svarbiausias V. Putino uždavinys pereinamuoju laikotarpiu – išlaikyti balansą tarp besivaržančių politinių elito grupių (jas įprasta vadinti „silovikais“ ir „liberalais-technokratais“) bei užtikrinti tolesnį jau susiformavusios „stabdžių ir atsvarų“ sistemos Rusijos politinio elito viduje, kai nei vienas iš politinių klanų konglomeratų neturi didesnės įtakos, funkcionavimą. Šio scenarijaus atveju, V. Putinui, net ir po pasitraukimo iš premjero pareigų, būtina kontroliuoti D. Medvedevo „neutralumą“, t.y. neleisti D. Medvedevui savarankiškai formuoti savo politinės aplinkos.

- **Konstitucijos pataisų, sustiprinančių premjero ir susilpninančių prezidento galias, priėmimas.** Pabrėžtina, kad šiuo metu V. Putinas nors ir yra „Vieningosios Rusijos“ partijos (turinčios šalies parlamente 315 vietų iš 450) vadovas, o šalies parlamentas gali inicijuoti apkaltą prezidentui, premjero galios yra ribotos. Pirmiausiai reikėtų atsižvelgti į tai, kad prezidento apkaltos inicijavimui būtinas Federacijos Tarybos (Aukštesniųjų parlamento rūmų) narių (šalies gubernatorių), kuriuos skiria prezidentas, pritarimas. Pagal šį scenarijų D. Medvedevas turėtų arba savanoriškai apriboti savo kaip šalies prezidento galias, arba keisti šalies politinę sistemą, daugiau galių perdėdžiant premjerui.

Ekspertai sutaria, kad nepaisant skirtingų galimų „valdžios tandem“ raidos scenarijų, bendras veiksnys visiems šiems scenarijams yra asmeninių V. Putino ir D. Medvedevo santykių raida. Žymaus Kremliaus politologo ir Nacionalinio strategijos instituto direktoriaus Stanislavo Belkovskio teigimu, viena svarbiausių D. Medvedevo, kaip naujojo šalies prezidento užduočių – sušvelninti įtampą, kilusią V. Putino valdymo laikotarpiu, tarp Vakarų šalių politinio elito ir Rusijos politinio elito. D. Medvedevas visais būdais stengsis įtikinti Vakarus, kad jis pasirengęs įgyvendinti liberalias reformas, nors, akivaizdu, jog reali Rusijos politinės ir ekonominės sistemos liberalizacija yra įmanoma tik nutraukiant Rusijos valdančiojo politinio elito ir ekonominių struktūrų „suaugimo“ gijas. Juk ne paslaptis, jog įvairios strateginėse ūkio šakose veikiančios įmonės (energetikos, ginklų pramonės ir pan.) dažniausiai yra atskirų Rusijos politinio elito grupių „maitinimosi“ šaltiniai. Liberalios reformos strateginėse ūkio šakose (privatizacija, tiesioginių užsienio investicijų įsileidimas ir pan.) – grėsmė klaninių grupuočių, valdančių milžiniškas valstybines korporacijas, įtakai ir pelnui. Visa tai reiškia, kad bet kokios liberalios reformos tikriausiai bus tik fasadinio pobūdžio.

Be to, tai rodo, kad asmeniniams V. Putino ir D. Medvedevo santykiams didelę įtaką darys politinių elito grupių interesai. Akivaizdu, kad naujosios šalies vyriausybės ir prezidento administracijos kadro struktūra (joje bent jau kol kas vyrauja V. Putino aplinkos žmonės) iš esmės atlieka tam tikro „saugiklio“, kontroliuojančio prezidento veiksmų „tikslingumą“, funkcijas.

Ką rodo pirmieji politinių postų persiskirstymai?

Norint rasti atsakymą, koks santykių tarp D. Medvedevo ir V. Putino bei tarpusavyje konkuruojančių elito grupių modelis susiformuos, būtina stebėti „raktinių“ postų valstybinėse institucijose, kurių kontrolė leidžia diktuoti politinio žaidimo taisykles, persiskirstymą.

Gegužės 12 dieną Rusijos prezidentas D. Medvedevas patvirtino V. Putino suformuotą naująją šalies vyriausybę, kurios dauguma ankstesnės vyriausybės ministrų išsaugojo savo pareigas, tačiau kartu į naująją vyriausybę buvo paskirti keli buvę V. Putino padėjėjai. Naujojoje šalies vyriausybėje padidintas vicepremjerų postų skaičius (nuo 5 iki 7) – pirmaisiais vicepremjeriais tapo buvęs ministras pirmininkas Viktoras Zubkovas (dabar kuruosiantis nacionalinius projektus ir žvejybą) ir Igoris Šuvalovas (buvęs prezidento administracijos vadovo pavaduotojas). Aleksejus Kudrinas (finansų ministras), Igoris Sečinas (buvęs prezidento administracijos vadovo pavaduotojas), Sergejus Ivanovas (buvęs pirmasis

vicepremjeras) ir Aleksandras Žukovas paskirti vicepremjerais, o Sergejus Sobjaninas (buvęs prezidento administracijos vadovas) užims vicepremjero ir vyriausybės administracijos vadovo pareigas. Tarp naujų paskyrimų bene svarbiausiu laikomas I. Sečino paskyrimas. I. Sečinas laikomas viena svarbiausių Rusijos politinės sistemos figūrų ir yra įvardinamas kaip „silovikų“ klanu vadovas. Pabrėžtina, kad I. Sečinas būdamas vicepremjero ir toliau išlaiko valstybinės naftos kompanijos „Rosneft“ vadovo pareigas.

Tai, kad naujojoje Rusijos vyriausybėje prioritetiniais klausimais bus ekonomika ir energetika rodo ir abiejų pirmųjų vicepremjero paskyrimai - I. Šuvalovas, anksčiau dirbęs V. Putino padėjėju Kremliuje G8 klausimais, paskirtas pirmuoju vicepremjero atsakingu už vyriausybės veiksmų koordinavimą, užsienio prekybos klausimus ir Rusijos stojimo į Pasaulio prekybos organizaciją (PPO) derybų procesą (kol kas neaišku ar I. Šuvalovas išlaikys valstybinės tanklaivių kompanijos „Sovcomflot“ valdybos pirmininko postą). Kitas Rusijos pirmasis vicepremjeras V. Zubkovas turėtų būti paskirtas valstybinės dujų kompanijos „Gazprom“ valdybos pirmininku (t.y. turėtų užimti buvusias D. Medvedevo pareigas). Tarp naujųjų paskyrimų ekspertų nevienareikšmiškai vertinamas Nikolajaus Patruševo atleidimas iš Federalinės saugumo tarnybos (FST) vadovo pareigų ir jo paskyrimas Rusijos saugumo tarybos sekretoriumi. Ekspertų teigimu, tai, kad Rusijos prezidentas D. Medvedevas naujuoju FST vadovu paskyrė Aleksandrą Bortnikovą, buvusį FST ekonominio saugumo padalinio vadovą, indikuoja tai, tarp šalies premjero ir prezidento egzistuoja tam tikras kompromisinis susitarimas dėl valdžios jėgos struktūrose persikirstymo. Viena vertus, A. Bortnikovui, kuris yra vertinamas kaip artimesnis „liberalų“ nei „silovikų“ klanui, tapus FST vadovu, prognozuojama, kad dar labiau išaugs FST vaidmuo ekonomikoje. Kita vertus, N. Patruševui tapus Rusijos saugumo tarybos vadovu, turėtų išaugti ir šios patariamąsios institucijos vaidmuo formuluojant strateginius valstybės politikos prioritetus. I. Sečino, A. Bortnikovo ir N. Patruševo paskyrimai atspindi tai, kad V. Putinas ir toliau sėkmingai bandys naudotis „stabdžių ir atsvarų“ sistema, naujojoje vyriausybės sudėtyje per paskyrimus iš anksto „užprogramuojant“ nuolatinę įtampą, kuri neperžengtų tam tikrų ribų, tarp konkuruojančių klanų ir institucijų.

Nauji vyriausybės paskyrimai faktiškai atspindi V. Putino kaip „tarpininko“ vaidmenį tarp naujojo šalies prezidento D. Medvedevo ir „silovikų“ klanu. Viena vertus naujaisiais paskyrimais Kremliuje ir Baltuosiuose Rūmuose (Vyriausybėje) siekiama sukurti „kontroliuojamą“ aplinką (tai yra sukurti prielaidas, kad D. Medvedevas palaipsniui perimtų jėgos struktūrų kontrolę), kita vertus, pokyčiai „silovikų“ klane ir paskyrimai į kitas pareigas gali reikšti tam tikrą V. Putino įsipareigojimą „ginti“ silovikų klanu atstovus nuo naujojo prezidento „savivalės“.

Ar D. Medvedevas bus reformatorius?

Ar D. Medvedevas nuspręs žaisti savarankišką politinių šachmatų partiją iš esmės priklausys nuo to, ar jis ims rimtų struktūrinių reformų šalies ūkyje. Dar rinkiminės kampanijos metu D. Medvedevas išskyrė šiuos savo ekonominės programos prioritetus: Kremliaus įtakos didžiosiose kompanijose ir korporacijose ribojimas; sustiprinta kova su korupcija; ekonomikos modernizacija reformuojant bankų sistemą, pritraukiant daugiau investicijų ir ska-

tinant inovacijų diegimą; infrastruktūros plėtra; parama smulkiąjam ir vidutiniam verslui. Šios programinės nuostatos savyje lyg ir kaupia tam tikrą liberalios politikos krūvį. Kita vertus, sėkmingu šių ambicingų D. Medvedevo išsikeltų tikslų įgyvendinimu galima suabejoti dėl kelių priežasčių:

1. D. Medvedevo ekonominės politikos programos nuostatų įgyvendinimą riboja ne tik naujojo šalies prezidento valdžios dalinimasis su V. Putinu, bet ir tai, kad dar 2007 m. vasarą Rusijos parlamentas patvirtino 2008 – 2010 m. biudžetą, kuriame beveik neliko nepaskirstytų lėšų, o ginkluotųjų pajėgų finansavimas kasmet proporcingai didinamas 2,6-2,7 proc. atsižvelgiant į prognozuojamą šalies BVP augimą.
2. Naujosios Rusijos vyriausybės sudėtis ir postų paskirstymas leidžia teigti, kad Kremlius dar labiau sustiprino (o ne sumažino) savo įtaką didžiosiose valstybinėse energetinėse kompanijose tokiose kaip „Gazprom“ ir „Rosneft“, kurios jau seniai tapo Rusijos energetinės ekspansijos įrankiais. Ekspertų teigimu, D. Medvedevo atėjimas į valdžią leidžia prognozuoti, kad didės „Gazprom“ įtaka šalies vyriausybei, tačiau nereikia tikėtis, kad bus pažeistas „galios balansas“ tarp šios kompanijos ir valstybės (kitais tariant „Gazprom“ ir toliau išliks pajungta valstybiniam interesams, o ne atvirksčiai). „Gazprom“ mokamų mokesčių dalis į valstybės biudžetą sudaro 25 proc. visų Rusijos surenkamų mokesčių, todėl šios kompanijos kontrolė visada išliks politiniu klausimu. Stiprūs ryšiai su Kremliumi naudingi ir pačiai „Gazprom“, kuriai vyriausybė teikia pirmenybę prieš kitas nacionalines ir užsienio kompanijas. Pavyzdžiui, Rusijos Federacijos Taryba dar šių metų balandžio 17 d. priėmė „Užsienio investicijų kompanijose strategiškai svarbių valstybės gynybai ir saugumui“ įstatymo pataisas, pagal kurias visas Rusijos kontinentinio šelfo (išskyrus Azovo jūrą ir Kaspijos jūrą) įsisavinimas buvo padalintas tik tarp dviejų valstybinių kompanijų – „Gazprom“ ir „Rosneft“ („Gazprom“ atiteko didžioji šelfo dalis). Be to, Rusijos vyriausybė numato palaipsniui liberalizuoti dujų kainą Rusijos vidaus rinkoje (tai irgi labai naudinga „Gazprom“): 2009 m. dujų kainą pakeliant 20 proc., 2010 m. – 28 proc. ir 2011 m. – 40 procentų. Taip pat, Kremlius planuoja „Gazprom“ kapitalizaciją per 6 metus padidinti iki 1 trilijono JAV dolerių (tokiu atveju „Gazprom“ taptų didžiausia pasaulio kompanija pagal savo vertę).
3. Nors užsienio investicijos Rusijoje 2002 – 2007 m. laikotarpiu išaugo 8 kartus (2007 m. tiesioginės užsienio investicijos Rusijoje siekė 50 mlrd. JAV dolerių), tačiau investicijos į mokslinių tyrimų, naujųjų technologijų plėtros ir infrastruktūros modernizaciją, lyginant su pasauliniu lygiu, yra labai mažos. Rusija pagal investicijų apimtį gana smarkiai atsilieka nuo kitų didžiųjų besivystančių šalių (Brazilijos, Indijos ir Kinijos). Tuo tarpu Rusijos vyriausybės įgyvendinami „keturi nacionaliniai projektai“ (žemės ūkio, statybų, sveikatos apsaugos ir švietimo plėtra) yra tik ganėtinai deklaratyvus politinio pobūdžio (investicijos į šiuos projektus neviršija 1 proc. nuo BVP). Nors V. Putino valdymo laikotarpiu augančių energetinių išteklių kainų dėka Rusija sugebėjo užtikrinti gana sparčią savo ekonomikos plėtrą, tačiau jau dabar aišku, kad naujasis

Rusijos prezidentas susidurs su tokiomis struktūrinėmis Rusijos bėdomis, kaip aukšta infliacija, tarp valstybės tarnautojų išplitusi korupcija, silpna ekonomikos inovacinė bazė, neigiamos demografinės tendencijos (kasmet Rusijoje sumažėja apie 1 mln. gyventojų), didžiųjų valstybinių kompanijų skolomis (kurios jau dabar prilygsta Stabilizacinio fondo dydžiui) ir socialinėmis gyventojų problemomis (Rusijoje apie 20 proc. gyventojų gyvena žemiau skurdo ribos).

Vis dėlto, pats svarbiausias kriterijus, kuris rodytų, ar D. Medvedevas eina reformatoriaus keliu, ar tiesiog sieks užtikrinti tęstinumą – centralizuoto ir monopolizuoto šalies energetikos ūkio liberalizavimo klausimas. Ekspertų teigimu, tai, ar D. Medvedevas yra reformatorius parodys jo sprendimas reformuoti „Gazprom“. Visas struktūrinės reformos Rusijoje reikia pradėti nuo „Gazprom“ ir atvirkščiai – visos reformos, nepertvarkius šio energetikos giganto, Rusijoje bus tik formalumai.

Tačiau apie realų Rusijos ekonomikos (ypač energetinio sektoriaus, kur vyrauja valstybinės naftos ir dujų monopolijos) liberalizavimą ir restruktūrizaciją, kol kas kalbėti negalima dėl kelių priežasčių:

1. Valstybinės energetinio sektoriaus monopolijos („Gazprom“ ir „Rosneft“) Kremlui pirmiausiai yra parankus įrankis renacionalizuoti likusias privačias energetines kompanijas ir konsoliduoti didžiąją dalį energetikos sektoriaus šiose monopolijose. „Surgutneftegaz“, „Slavneft“, TNK-BP ir „Yukos“ kompanijų „integracija“ į „Gazprom“ ir „Rosneft“ leidžia Kremlui kontroliuoti virš 60 proc. Rusijos naftos rinkos ir visą dujų rinką. Kita vertus, energetinių monopolijų liberalizavimas, net jei ir būtų vykdomas, tebus fasadinio pobūdžio. Tarkime, 2006 m. V. Putinui pasirašius „Rusijos Federacijos dujų atsargų“ įstatymo pataisą, valstybės kontroliuojamų akcijų dalis „Gazprom“ padidėjo nuo 35 proc. iki 51 proc., o užsienio investuotojai galėjo įsigyti 20 proc. kompanijos akcijų deponuotų užsienio rinkose (tai yra investuotojai nebuvo įsileisti į Rusijos vidaus rinką);
2. Jei Rusijos dujų rinka būtų gana staigiai liberalizuota ir atverta užsienio investicijoms tai galėtų ne tik smarkiai sumažinti valstybės pajamas iš šio energetinio sektoriaus (2007 m. valstybės gaunamų pajamų iš „Gazprom“ dalis sudarė 8 proc. BVP). Galiausiai kol Rusijos vyriausybė dirbtinai palaiko žemesnes dujų kainas vidaus rinkoje, dujų sektoriaus liberalizavimo idėja yra nepopuliari Rusijos visuomenėje.
3. Kremlui liberalizavus ir restruktūrizavus tokias energetinio sektoriaus monopolijas kaip „Rosneft“ ir „Gazprom“ pirmiausiai būtų pažeistas šalies politinės sistemos stabilumas (balansas tarp „silovikų“ ir „liberalų“ grupių). Pabrėžtina, kad politinės sistemos ir ekonomikos centralizacijos tendencijų persipynimas („politinės vertikalės“ principo diegimas šalies ūkyje) iš esmės lemia tai, kad, bet koks valstybinės monopolijos veikimas yra grindžiamas kompromisų tarp šių Rusijos politinio elito grupių paieškomis. Tarkime, 2006 m. „Gazprom“ ir „Rosneft“ pasirašė bendradarbiavimo sutartį, kurią ekspertai linkę vertinti kaip savitą nepuolimo sutartį tarp „liberalų“ ir „silovikų“ klanų dominuojančių šiose kompanijose. •

Rytų geopolitikos studijų centro tikslas – tapti institucija, kurias Vakaruose jau seniai įprasta vadinti idėjų kalvėmis, smegenų centrais.

Centras, kurdamas tiltus, jungiančius intelektualinį-akademinį potencialą su praktine politika, siekia prisidėti prie Lietuvos „smegenų centrų“ mokyklos kūrimo ir stiprinimo.

Centras siekia sustiprinti ekspertinius Lietuvos pajėgumus, nagrinėjant ir vertinant politinius, ekonominius ir socialinius reiškinius NVS erdveje. Lietuvai esant dinamiškoje geopolitinėje būsenoje neišvengiamai kyla poreikis strategiškai įvertinti iš Rytų kylančias galimybes ir grėsmes, jų poveikį Lietuvos nacionaliniams interesams ir sukurti ilgalaikį užsienio politikos Rytų atžvilgiu modelį.

Rytų geopolitikos studijų centras 2008 metais planuoja parengti šias analitines studijas:

- „Rusijos politinis ir ekonominis elitas: „silovikai“, liberalai, technokratai“
- „Europos saugumo sistemos plėtra: Rytų transformacija?“
- „Rusija po prezidento rinkimų: ekonominės ir politinės raidos scenarijai“
- „Rusijos ir Baltarusijos sąjunginės valstybės perspektyvos“