

Miedwiediew za ograniczeniem wpływu urzędników na gospodarkę

Jadwiga Rogoża

30 marca prezydent Dmitrij Miedwiediew podczas posiedzenia komisji ds. modernizacji ogłosił listę poleceń dla rządu i administracji prezydenta mających na celu poprawę klimatu inwestycyjnego. Na poziomie konkretnych zapisów najważniejszym jest odwołanie do 1 lipca br. wicepremierów i ministrów z rad nadzorczych przedsiębiorstw państwowych w podlegających tym urzędnikom branżach. Realizacja tego polecenia będzie prowadzić do odejścia ze spółek skarbu państwa kilku ważnych przedstawicieli elity rządzącej, na czele z wicepremierem Igorem Sieczinem. Takie działanie osłabia instrumenty bezpośredniego zarządzania spółkami przez tych urzędników, nie jest jednak równoznaczne z utratą przez nich wpływu na procesy gospodarcze, kluczowe znaczenie ma tam bowiem praktyka sprawowania władzy, oparta na nieformalnych powiązaniach. Ogólna wymowa poleceń prezydenta sprowadza się do postulatu reformy istniejącego modelu gospodarczego i jest kolejnym przejawem publicznej krytyki systemu władzy w Rosji. Tym samym Miedwiediew rezygnuje z demonstrowania lojalności wobec elity rządzącej, co może uwiarygodniać tezę, iż prezydent nie zabiega już o reelekcję, a skupia się na umacnianiu wizerunku modernizatora i reformatora.

Polecenia prezydenta

Lista 10 poleceń z terminami realizacji została 2 kwietnia przekazana rządowi i Administracji Prezydenta (polecenia prezydenta nie mają charakteru wiążącego aktu prawnego, a stanowią raczej dokument polityczny). Prezydent postuluje m.in. zmniejszenie roli urzędników w regulacji procesów gospodarczych, zwiększenie kontroli społecznej nad działalnością organów państwa oraz budowę mechanizmów dialogu i konsultacji ze środowiskiem biznesu. Najważniejszym poleceniem wydaje się odwołanie do 1 lipca br. wicepremierów i ministrów z rad nadzorczych przedsiębiorstw państwowych w podlegających tym urzędnikom branżach (a do 1 października br. wszystkich przedstawicieli rządu i Administracji Prezydenta) i mianowanie na te stanowiska niezależnych dyrektorów lub delegatów rządu. Co ciekawe, polecenie to nie dotyczy premiera (Władimir Putin jest prezesem rady nadzorczej państwowego Wnieszekonombanku). Obecnie przedstawiciele rządu i Administracji Prezydenta zasiadają w wielu radach dyrektorów w spółkach państwowych, często w kilku naraz. Wzmocnia to ich kontrolę nad danymi sektorami i często prowadzi do wykorzystywania tej roli do budowy prywatnego zaplecza ekonomicznego.

Kto straci na zmianach?

Większość zawartych w dokumencie poleceń ma charakter ogólnikowy. Niektóre współbrzmia z kierunkiem polityki rządu (dotyczy to np. opracowania konkretnego harmonogramu prywatyzacji na lata 2011–2013; rząd przyjął już ogólny program prywatyzacji do roku 2015). Można się także spodziewać postulowanego przez prezydenta obniżenia stawek ubezpieczeń społecznych, podniesionych w okresie kryzysu gospodarczego.

Z kolei realizacja najważniejszego polecenia wycofania wicepremierów i ministrów z rad nadzorczych spółek skarbu państwa może prowadzić do zmiany mechanizmu kontroli rządu nad przedsiębiorstwami państwowymi i ograniczenia wpływu niektórych urzędników na funkcjonowanie tych przedsiębiorstw. Formalne członkostwo w radach nadzorczych nie jest jednak jedynym i najważniejszym mechanizmem wpływu na gospodarkę, zwłaszcza w przypadku ważnych członków elity putinowskiej (większość których nie piastuje stanowisk w administracji państwowej). Kluczowy pozostaje wpływ nieformalny i wykorzystywanie powiązań towarzyskich do lobbowania korzystnych dla siebie decyzji najczęściej u premiera i lidera elity rządzącej Władimira Putina. Można się spodziewać, że obecnie członkowie elity wykorzystają swoje wpływy do utrzymania kontroli nad spółkami skarbu państwa, np. dążąc do mianowania na swoje miejsce zaufanych współpracowników.

Najważniejszy wydaje się tu przypadek wicepremiera Igora Sieczina, pełniącego funkcję prezesa rady nadzorczej koncernu Rosneft', w którego najmocniej uderzają polecenia prezydenta Miedwiediewa. Sieczin jest jednym z najbardziej wpływowych członków putinowskiej elity i najlepszym przykładem tego, jak otoczenie Putina wykorzystuje nieformalne mechanizmy do przejmowania kontroli nad gospodarką. Sieczinowi przypisuje się zainicjowanie w 2003 roku „sprawy Jukosu”, w wyniku której państwowy koncern Rosneft' przejął jego najważniejsze aktywa, mimo iż wówczas Sieczin nie miał żadnych formalnych instrumentów kontroli nad sektorem naftowym. Stanowisko wicepremiera koordynującego sektor energetyczny Sieczin otrzymał dopiero w 2008 roku w rządzie Putina, gdy jego nieformalne wpływy w tym sektorze były już mocno ugruntowane. Obecnie, zgodnie z poleceniem prezydenta, Sieczin musi opuścić Rosneft', co formalnie odsuwa go od decydowania o polityce firmy. Z drugiej strony, mocna pozycja Sieczina w elicie i jego kluczowy wpływ na sektor naftowy pozwalają sądzić, iż będzie on dążył do realizacji swoich interesów w spółce za pośrednictwem współpracowników. Z doniesień medialnych wynika, iż reprezentantem rządu w Rosnefti może zostać bliski Sieczinowi Władimir Miłowidow, wcześniej szef rządowej służby ds. rynków finansowych, który 30 marca złożył dymisję z zajmowanego stanowiska. Przypadek Sieczina pokazuje więc, że nawet formalna realizacja poleceń prezydenta nie będzie równoznaczna z osiągnięciem deklarowanego celu, jakim jest ograniczenie roli państwa w procesach gospodarczych.

O co zabiega Miedwiediew?

Analiza możliwych konsekwencji poleceń Miedwiediewa pokazuje, iż celem prezydenta jest nie tyle ograniczenie wpływów całej elity rządzącej, ile raczej doraźne osłabienie pozycji niektórych członków tej elity, zwłaszcza wpływowego wicepremiera Igora Sieczina. Można to tłumaczyć zarówno nie najlepszymi relacjami między Miedwiediewem a Sieczinem (przed wyborem Miedwiediewa na prezydenta Sieczin uchodził za jednego z przeciwników tej kandydatury). Nie można też wykluczyć, że działania na rzecz pewnego ograniczenia pozycji wpływowego i coraz bardziej samodzielnego Sieczina mogą mieć niejawnie przyzwolenie ze strony lidera elity rządzącej Władimira Putina.

Jednocześnie ogólna wymowa poleceń prezydenta i towarzysząca im retoryka (krytyczna np. wobec nadmiernej roli państwa w gospodarce) potwierdzają, iż w okresie przedwyborczym prezydent pozwala sobie na coraz bardziej wyrazistą krytykę modelu gospodarczego i politycznego Rosji, rezygnując z demonstrowania lojalności wobec elity putinowskiej. Może to uwiarygodniać tezę, iż Miedwiediew nie zabiega już o reelekcję, co jednocześnie sugerowałoby, że decyzję o powrocie na Kreml podjął Władimir Putin. W tym kontekście liberalne deklaracje prezydenta Miedwiediewa z ostatniego miesiąca wpisują się w strategię umacniania przezeń wizerunku modernizatora i reformatora. W swych deklaracjach Miedwiediew wydaje się odwoływać do nastroju panującego w elitach biznesowych i intelektualnych, które coraz aktywniej apelują o korektę polityki elity rządzącej, w tym o rezygnację z monopolu na decyzje polityczne i gospodarcze. Najciekawszym głosem w tej dyskusji jest raport bliskiego Putinowi Centrum Studiów Strategicznych z końca marca br., który ostrzega władze przed utratą legitymizacji i kryzysem politycznym w przypadku kontynuowania obecnej polityki, w tym utrzymywania ścisłej kontroli nad sferą polityczną.

Jadwiga Rogoża, współpraca Iwona Wiśniewska