

Michaił Miszustin nowym premierem Rosji

Marek Menkiszak

15 stycznia, wkrótce po ogłoszeniu przez prezydenta Władimira Putina dorocznego orędzia przed Zgromadzeniem Federalnym, w którym zapowiedział on zmiany w konstytucji, poinformowano, że premier Dmitrij Miedwiediew podał się do dymisji wraz z rządem. Prezydent powierzył czasowe pełnienie obowiązków dotychczasowemu gabinetowi, ale zaraz potem poinformował, że desygnował na stanowisko premiera Michaiła Miszustina, pełniącego dotąd funkcję szefa Federalnej Służby Podatkowej FR. Nowy premier może zostać zatwierdzony przez Dumę Państwową już na posiedzeniu 16 stycznia.

I. Sylwetka Michaiła Miszustina

Wykształcenie i praca naukowa

Michaił Władimirowicz Miszustin urodził się 3 marca 1966 r. w Moskwie (ma 54 lata). Ukończył w 1989 r. Moskiewski Instytut Maszyn i Urządzeń (obecnie Moskiewski Uniwersytet Techniczny „Stankino”) na kierunku projektowania wspomaganego komputerowo, uzyskując dyplom inżyniera technika systemów. W 1992 r. ukończył studia doktoranckie na tej samej uczelni, jednak nie obronił pracy doktorskiej. Zrobił to dopiero w 2003 r. (praca na temat „Mechanizm państwowej administracji podatkowej”), uzyskując stopień doktora nauk ekonomicznych. W 2010 r. przygotował pracę habilitacyjną na temat „Strategia kształtowania opodatkowania majątkowego w Rosji”, co pozwoliło mu zdobyć stopień doktora habilitowanego nauk ekonomicznych.

Miszustin w 2008 r. był inicjatorem powstania Instytutu Ekonomiki Nieruchomości w Wyższej Szkole Ekonomii w Moskwie, prestiżowej rosyjskiej uczelni ekonomicznej, i został jego pierwszym kierownikiem naukowym. W październiku 2013 r. objął stanowisko kierownika naukowego Wydziału Podatków i Opodatkowania Uniwersytetu Finansów przy rządzie Rosji. Opublikował trzy monografie i ponad 40 artykułów naukowych. Jest członkiem rady naukowej Rosyjskiej Akademii Gospodarki Narodowej i Służby Państwowej przy Prezydencie Federacji Rosyjskiej.

Kariera w biznesie

W latach 1992–1996 pracował w Międzynarodowym Klubie Komputerowym, firmie założonej przez jego przyjaciela Lewona Amdiliana, kolejno jako kierownik jego laboratorium, a następnie zastępca dyrektora i prezes zarządu. MKK m.in. wdrażał w Rosji zachodnie zaawansowane technologie komputerowe.

Od marca 2008 do kwietnia 2010 r., w przerwie w pracy w służbie państwowej, Miszustin był prezesem i partnerem zarządzającym prywatnej spółki OFG Invest (nazwa międzynarodowa UFG Capital Management; stanowiła ona część UFG Asset Management, wchodzącej z kolei w skład Grupy UFG, stworzonej przez rosyjskiego urzędnika i biznesmena Borisa Fiodorowa oraz amerykańskiego finansistę Charlesa Ryana), specjalizującej się w zarządzaniu aktywami prywatnymi, inwestycjami bezpośrednimi i funduszami inwestycyjnymi w Rosji we współpracy z Deutsche Bank (który w latach 2008–2013 kontrolował UFG CM).

Kariera w służbie państwowej

W 1998 r. zaczął pracować w Państwowej Służbie Podatkowej Federacji Rosyjskiej, początkowo jako asystent szefa służby (wówczas Borisa Fiodorowa, byłego ministra finansów i wicepremiera RSFRR i FR) ds. informatycznych systemów kontroli wpływów podatkowych. W sierpniu 1998 r. mianowany został zastępcą szefa służby, a po zamianie jej w grudniu w ministerstwo – wiceministrem podatków i opłat. Odpowiadał głównie za informatyzację i cyfryzację systemu podatkowego. W kwietniu 2004 r. mianowany szefem Federalnej Agencji ds. Katastru Nieruchomości (Rosniedwiżymost'), gdzie nadzorował stworzenie państwowego rejestru działek budowlanych. W grudniu 2006 r. mianowany został szefem Federalnej Agencji Zarządzania Specjalnymi Strefami Ekonomicznymi. Pod jego kierownictwem stworzono kilka tego typu stref. W lutym 2008 r. zrezygnował z funkcji – jak twierdził, na własną prośbę, w związku ze zrealizowaniem wyznaczonych zadań. Według innej informacji stracił wówczas protekcję Germana Grefa, który przestał być ministrem rozwoju gospodarczego. W lutym 2009 r. wszedł do prezydenckiej rezerwy kadrowej, skupiającej specjalistów i urzędników młodego i średniego pokolenia.

Po przerwie w pracy w służbie państwowej powrócił do niej w 2010 r. 6 kwietnia tego roku został mianowany szefem Federalnej Służby Podatkowej (FNS) i pełnił tę funkcję nieprzerwanie przez ponad dziewięć lat.

Ma rangę rzeczywistego radcy stanu Federacji Rosyjskiej I klasy. Odznaczony Orderem Honoru (grudzień 2012) i Orderem Zasługi dla Ojczyzny IV klasy (lipiec 2015).

Życie prywatne i aktywność społeczna

Miszustin jest przedstawiany jako Rosjanin, choć wedle niektórych źródeł jest w połowie Ormianinem. Jest żonaty, ma trzech synów. Podobnie jak prezydent Putin, jest miłośnikiem hokeja. Wchodził w skład rady nadzorczej klubu hokejowego Dynamo Moskwa, obecnie zaś jest członkiem rady nadzorczej klubu hokejowego CSKA Moskwa. Miszustin nie był dotąd szerzej znany i rzadko pojawiał się w mediach.

Pozytywne opinie na temat Miszustina

Miszustin cieszy się opinią bardzo zdolnego menedżera, wyspecjalizowanego zwłaszcza we wdrażaniu technologii cyfrowych i informatycznych. Przypisuje mu się zasługi m.in. stworzenia nowoczesnych systemów administracji i przetwarzania informacji podatkowej, która podniosła ściągalność podatków. Jego zasługą ma być także stworzenie w Rosji systemu katastru oraz utworzenie kilku specjalnych stref ekonomicznych (m.in. w Ałabudze

i Lipiecku), jak też wprowadzenie elektronicznego podpisu cyfrowego i NIP.

Powiązania z Kreml

Miszustin nie był dotąd zaliczany do znaczących postaci elity politycznej Rosji ani do bliskiego otoczenia prezydenta Putina. Jego biografia, przebieg kariery biznesowej i w służbie państwowej oraz aktywność społeczna, a także niektóre informacje medialne, wskazują jednak, że zna on osobiście wpływowych członków rosyjskiej elity rządzącej.

Informacje biograficzne i doniesienia medialne sugerują, że Miszustin był protegowanym Borisa Fiodorowa, znaczącego w latach dziewięćdziesiątych urzędnika państwowego i biznesmena – m.in. ministra finansów RFSRR (1990), ministra finansów Rosji (1993–1994) i wicepremiera Rosji (1992–1994 i ponownie 1998); współzałożyciela holdingu finansowego OFK (UFG), zmarłego nagle w Londynie w listopadzie 2008 r.

Według doniesień niektórych mediów Miszustin miał być także protegowanym Germana Grefa, długoletniego współpracownika Putina i obecnego szefa Sberbanku, który miał m.in. załatwić mu funkcję szefa Rosniedwiżymosti, a następnie – szefa agencji ds. specjalnych stref ekonomicznych.

Inne doniesienia mówią o jego przyjaźni (podobno od około 2007 r.) z innym długoletnim i bliskim współpracownikiem Putina, obecnym szefem Służby Wywiadu Zagranicznego Siergiejem Naryszkinem, który miał się stać jego kolejnym protektorem (m.in. miał zarekomendować go do prezydenckiej rezerwy kadrowej), a także z Raszidem Nurgalijewem, zastępcą sekretarza Rady Bezpieczeństwa (kluczowego organu w nieformalnym systemie instytucji państwa), z którym miał poznać się podczas gry w hokeja.

Szefem Federalnej Służby Podatkowej (FNS) miał zostać Miszustin na wniosek ówczesnego ministra finansów Aleksieja Kudrina, ale podobno dopiero później wszedł w przyjazne relacje z tym długoletnim znajomym Putina.

Ważną płaszczyzną nieformalnych kontaktów z prominentnymi członkami elity rządzącej była i jest niewątpliwie aktywność Miszustina na polu sportowym. W radzie nadzorczej klubu hokejowego Dynamo stykał się z innymi jej wpływowymi członkami, w tym szefem FSB Aleksandrem Bortnikowem, obecnym ministrem obrony Siergiejem Szojgu, b. wiceszefem Administracji Prezydenta ds. kadrowych Wiktorem Iwanowem, zastępcą sekretarza Rady Bezpieczeństwa Raszidem Nurgalijewem oraz b. szefem Federalnej Służby Ochrony FSO Jewgienijem Murowem. Również obecnie, zasiadając w radzie nadzorczej klubu hokejowego CSKA, styka się m.in. z osobami należącymi do bliskiego kręgu Putina: szefem Rosnefti Igorem Sieczinem, szefem InterRao Borisem Kowalczukiem, szefem Gazprombanku Andriejem Akimowem.

Zajmując kierownicze stanowiska w służbach podatkowych i katastru, Miszustin musiał nabyć znaczącą wrażliwą wiedzę i najprawdopodobniej wejść w nieformalne relacje z wysokimi urzędnikami – zarówno szczebla regionalnego, jak i federalnego – którzy masowo i regularnie uzyskują dochody korupcyjne, unikają płacenia podatków, nabywają aktywa gospodarcze i drogie nieruchomości. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że w trakcie epizodu swojej aktywności biznesowej w latach 2008–2010 Miszustin mógł wręcz pośredniczyć w tego typu praktykach. Z drugiej strony pełnione przezeń funkcje wymagały

obdarzenia go znaczącym poziomem zaufania ze strony kluczowych decydentów.

II. Komentarz

Przyczyny wyboru Miszustina

Zarówno tak nagła dymisja niepopularnego premiera Miedwiediewa, jak tym bardziej nominacja Miszustina – osoby mało znanej opinii publicznej – były dużym zaskoczeniem nie tylko dla obserwatorów, lecz także dla uczestników życia politycznego w Rosji (w tym członków rządu, co można było wyczytać z ich komunikacji niewerbalnej podczas posiedzenia, na którym Miedwiediew ogłosił dymisję). Nie zapowiadały tego bowiem żadne przecieki w przestrzeni publicznej. Decyzja została zapewne wcześniej ujawniona jedynie bardzo wąskiemu gronu bliskich współpracowników prezydenta Putina. Takie posunięcie wraz z zapowiedzianymi w prezydenckim orędziu zmianami w konstytucji są typowym dla Putinowskiego stylu uprawiania polityki modelem operacji specjalnej, mającym zaskoczyć odbiorców i niepozostawiającym czasu na działania lobbingsowe.

Wybór Miszustina był, jak się wydaje, podyktowany dwojakimi motywacjami Kremla. Pozytywnie oceniono jego dotychczasową działalność w służbie państwowej. Wzięto zapewne pod uwagę jego wizerunek sprawnego menedżera, biegłego zwłaszcza w nowych technologiach cyfrowych i informatycznych, stanowiących jeden z deklarowanych priorytetów rozwoju państwa. Bardzo ważny był też brak oznak politycznej nielojalności z jego strony.

Zarazem, co wydaje się ważniejsze, Miszustin był osobiście znany wpływowym członkom grupy rządzącej, z którymi stykał się także w okolicznościach nieformalnych i którzy najwyraźniej obdarzyli go swoim zaufaniem. Można zakładać, że jednym ze źródeł tego zaufania był domniemany udział Miszustina w ochronie lub wsparciu nieprzejrzystych lub wręcz sprzecznych z prawem działań gospodarczo-finansowych członków elity rządzącej. Pojawiające się w przestrzeni publicznej podejrzenia i zarzuty wobec Miszustina w tym kontekście nie tylko nie są przeszkodą dla jego nominacji, ale wręcz stanowią argument na jej rzecz, będąc nieformalną gwarancją jego politycznej lojalności i stwarzając instrumenty nacisku zapewniające jego subordynację.

Cele i konsekwencje nominacji Miszustina

Przed zakończeniem obecnego cyklu roszad personalnych i zmian instytucjonalnych w rosyjskim systemie władzy nie sposób sformułować dalej idących wniosków co do ich ostatecznego celu. Więcej można będzie powiedzieć po ogłoszeniu składu przyszłego rządu i Rady Bezpieczeństwa FR.

Niemniej już obecnie można sformułować pewne hipotezy:

Wybór osoby Miszustina, jak się wydaje, rozmija się z oczekiwaniami większości tej części rosyjskiego społeczeństwa, która jest zainteresowana polityką, a która oczekiwała zmian personalnych – wprowadzenia osób młodych, energicznych, rozpoznawalnych, cieszących się pewną charyzmą i niepodjeżdżanych o uwikłanie w patologie systemu Putinowskiego takie jak korupcja i nielegalne bogacenie się. Może to wywoływać rozczarowanie (są już tego pierwsze sygnały w przestrzeni publicznej) i rozdrażnienie. Z drugiej strony należy

oczekiwać, że propaganda kontrolowanych przez państwo mediów i naturalny oportunizm członków elity władzy mogą w krótkim czasie dać Miszustinowi pewien ograniczony (w tym czasowo) kredyt społecznego zaufania.

Miszustin jest typem technokratycznego urzędnika. Nie należy oczekiwać, by zyskał on znaczącą wagę polityczną. Będzie raczej premierem „technicznym”, którego zadaniem będzie zarządzanie administracją i problemami państwa. Przy spodziewanym braku wyraźnych sukcesów rządu w sferze społeczno-gospodarczej i przy utrzymujących się złych nastrojach społecznych można oczekiwać, że skupi on na sobie część niezadowolenia społecznego, odciążając tym samym w pewnym stopniu prezydenta Putina. W związku z powyższym nie należy traktować obecnie Miszustina jako poważnego kandydata na prezydenta – formalnego sukcesora Putina. Taki wariant byłby teoretycznie możliwy jedynie wtedy, gdyby Kreml zdecydował się na poważne osłabienie tego urzędu po spodziewanym odejściu zeń Putina.

Nominacja Miszustina jest, obok innych zmian personalnych i zapowiedzianych poprawek w konstytucji, wyraźnym początkiem procesu sukcesji władzy w Rosji. Decyzja Kremla w kwestii szczegółowego modelu prawnego, instytucjonalnego i personalnego tej sukcesji nie została zapewne jeszcze podjęta (będzie ona brać pod uwagę zarówno sytuację wewnętrzną, jak i w otoczeniu międzynarodowym), a nawet jeśli wstępnie została, to w interesie Putina jest jak najdłuższe zwlekanie z jej ogłoszeniem. Dotychczasowe decyzje Putina ogłoszone 15 stycznia w trakcie i bezpośrednio po jego orędziu przez Zgromadzeniem Federalnym wskazują, że najbardziej prawdopodobny jest scenariusz, w którym:

- Władimir Putin nie będzie się ubiegał ponownie o urząd prezydenta Rosji (po zakończeniu ostatniej przewidzianej obecnymi zapisami konstytucji kadencji w 2024 r.; nie można całkiem wykluczyć, że może on podać się do dymisji przed terminem);
- kompetencje prezydenta zostaną osłabione na rzecz parlamentu (i być może rządu) i stworzone zostaną elementy systemu równowagi (zapewne przy zachowaniu przewagi uprawnień ośrodka prezydenckiego);
- Władimir Putin zachowa decydujący wpływ na strategiczne decyzje dotyczące polityki państwa, ograniczając do minimum bieżące obciążenia kierowania administracją. Będzie się to wiązać ze zmianami w formalnym i nieformalnym układzie instytucji państwa. Putin prawdopodobnie obejmie nowo utworzony (lub zmieniony istniejący) urząd – np. szefa Rady Państwa, szefa Rady Bezpieczeństwa FR lub prezydenta Państwa Związkowego Białorusi i Rosji.