



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 10 (478) • 3 marca 2008 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt,

Agnieszka Kondek (sekretarz Redakcji), Łukasz Kulesa

Wybory prezydenckie w Federacji Rosyjskiej – implikacje dla polityki zagranicznej

Robert Śmigieński

Wybór Dmitrija Miedwiediewa na stanowisko prezydenta Federacji Rosyjskiej nie doprowadzi w perspektywie krótkoterminowej do istotnej zmiany rosyjskiej polityki zagranicznej, ale nie należy się również spodziewać prostej kontynuacji kursu Władimira Putina. Priorytetem nowego prezydenta będzie wewnętrzna modernizacja kraju, czemu służyć będzie wyciszenie gwałtownych konfliktów z państwami zachodnimi, wywołanych bardziej względami prestiżowymi niż merytorycznymi. Postępować będzie ekonomizacja rosyjskiej polityki zagranicznej.

7 maja 2008 r. Dmitrij Miedwiediew – dotychczasowy pierwszy wicepremier – obejmie urząd prezydenta Federacji Rosyjskiej. Niedzielne wybory prezydenckie (2 marca 2008 r.) w znikomym stopniu odpowiadały demokratycznym standardom. Miedwiediew zwycięstwo zawdzięcza nie osobistym zaletom i programowi wyborczemu, ale poparciu ze strony Władimira Putina, a w rezultacie administracji państwowej, regionalnej, mediów oraz wymiaru sprawiedliwości. Potwierdzeniem niezmienności kursu rosyjskiej polityki ma być objęcie przez ustępującego prezydenta funkcji premiera.

System polityczny Federacji Rosyjskiej. Konstytucja FR gwarantuje prezydentowi dominującą pozycję w systemie władzy: realizuje on kierownictwo w zakresie polityki zagranicznej, bezpośrednio jemu podporządkowane są resorty odpowiedzialne za bezpieczeństwo państwa, ma również prawo odwołania premiera. System polityczny oraz doświadczenia historyczne czynią z Rosji kraj silnie prezydencki. Z drugiej strony Putin, dzięki swej popularności w społeczeństwie oraz autorytetowi w elitach rosyjskiej władzy, będzie dysponował wpływami znacznie przekraczającymi nominalne kompetencje premiera.

System dwóch ośrodków władzy – prezydenta i premiera – w dłuższej perspektywie jest jednak nie do utrzymania. Putin przez osiem lat sprawowania swego urzędu umacniał wertykalną, zhierarchizowaną strukturę władzy z centralnym ośrodkiem na Kremlu, a nie w Białym Domu – siedzibie rządu. Dwuwładza w Rosji w sposób nieunikniony prowadziła do poważnych konfliktów, nie tylko obu najważniejszych polityków, ale przede wszystkim grup polityczno-biznesowych, które powstaną wokół każdego z nich, co stwarzało poważne zagrożenie dla stabilizacji wewnątrzpolitycznej Rosji. Dlatego najbardziej prawdopodobne jest zaakceptowanie przez odchodzącego prezydenta stopniowego transferu realnej władzy do następcy, przy próbie zachowania przez Putina pozycji gwaranta trwałości ogólnego kursu politycznego.

Osoba Miedwiediewa. Miedwiediew postrzegany jest jako przedstawiciel liberalnego skrzydła rosyjskiej władzy. Zwraca się uwagę, że to człowiek z młodszego (o dekadę) pokolenia niż Putin, czy Siergiej Iwanow. W dorosłe życie wkraczał w okresie pierestrojki Michaiła Gorbaczowa (a nie rządów Leonida Breżniewa) i nie ma za sobą przeszłości w służbach specjalnych. W przeciwieństwie do Putina unika konfrontacyjnego języka oraz wystąpień antyzachodnich.

W czasie kampanii wyborczej Miedwiediew oświadczył, że priorytetem dla niego będzie modernizacja rosyjskiej gospodarki, wzmocnienie sektora prywatnego, zmniejszenie wpływów wielkich państwowych koncernów oraz biurokracji. Nacisk położył na rozwijanie czterech "I": instytucji, infra-

struktury, innowacji i inwestycji, które mają służyć modernizacji rosyjskiej gospodarki i obniżyć jej zależność od eksportu surowców energetycznych. Mimo ogromnych dochodów Rosja pozostaje państwem cywilizacyjnie zacofanym, wymagającym modernizacji praktycznie w każdej sferze. Sam jednak Miedwiediew przez lata zrobił wiele, by wzmocnić potęgę największego z rosyjskich koncernów – Gazpromu, stojąc na czele jego Rady Dyrektorów. Jeżeli program Miedwiediewa – liberalny w swym charakterze i dla Rosji nieodzowny – nie jest jedynie elementem PR, nowy prezydent musi liczyć się z oporem kremlowskich klanów, których potęga opiera się na wielkich koncernach.

Miedwiediew do tej pory nie dał się poznać jako konsekwentny obrońca wartości liberalnych i demokratycznych. Jego liberalne wypowiedzi z kampanii wyborczej nie są skierowane do rosyjskiego elektoratu, który zdecydowanie bardziej skłonny jest przyjmować hasła antyliberalne i antyzachodnie. Trudno także zakładać, że liberalna retoryka obliczona jest na zachodniego odbiorcę, który i tak zadowolony jest, że w Rosji nie doszło do realizacji zdecydowanie bardziej negatywnych scenariuszy: „trzeciej kadencji”, czy wyznaczenia na następcę polityka otwarcie antyzachodniego. Wystąpienia swe kieruje Miedwiediew najprawdopodobniej do nowych elit gospodarczych Rosji, które chcą gwarancji dla swego stanu posiadania oraz stworzenia warunków do swobodnej ekspansji ekonomicznej poza Rosją. Dla dużej ich części – także tych, którzy zawdzięczają swój awans Putinowi – zamknięte państwo podporządkowane interesom biurokracji, z autorytarnym reżimem i prowadzące konfrontacyjną politykę zagraniczną jest nie do zaakceptowania.

Konsekwencje dla polityki zagranicznej. Można spodziewać się, że priorytetem nowego prezydenta będzie wewnętrzna modernizacja państwa. Oznaczać to będzie stopniowe odchodzenie od agresywnej polityki zagranicznej Putina. Zmiana prezydenta umożliwia Rosji redefinicję stosunków z zagranicą. Rosja, która za rządów Putina, dzięki dochodom z eksportu surowców energetycznych, odzyskała poczucie samodzielności na arenie międzynarodowej, nie będzie musiała tej samodzielności na każdym kroku udowadniać. Zwłaszcza, że dalsza modernizacja wymusza współpracę z najbardziej rozwiniętymi krajami świata, czyli państwami zachodnimi – głównym źródłem tak potrzebnych Rosji technologii i inwestycji.

Miedwiediew ma szansę poprawić stosunki ze Stanami Zjednoczonymi. Sprzyjać temu będzie zmiana na stanowisku prezydenta USA, zwłaszcza w przypadku zwycięstwa kandydata demokratycznego. Pozwoliłoby to zintensyfikować dialog w zakresie ograniczenia zbrojeń jądrowych i kwestii strategicznej stabilności. Problem jest tym pilniejszy, że w grudniu 2009 r. upływa okres ważności układu START z 1991 r. Rosji zależy także na zniesieniu obowiązującej od 1974 r. poprawki Jacksona-Venika, wprowadzającej uciążliwe ograniczenia w handlu z Rosją.

W czasie prezydentury Miedwiediewa należy spodziewać się wyciszenia gwałtownych konfliktów z państwami zachodnimi. Priorytetem dla Rosji pozostaną stosunki z państwami WNP, a jednym z głównych zadań – odbudowa relacji z sąsiadami Rosji, które w ostatnich latach były bardzo napięte. Wiele z przyczyn konfliktów pozostaje w mocy, ale można założyć, że Miedwiediew będzie starał się ułożyć konstruktywne stosunki ze wszystkimi zainteresowanymi stronami. Należy spodziewać się dalszej ekonomizacji relacji na obszarze poradzieckim. Rosja będzie dążyć do uzyskania dominującej pozycji ekonomicznej wykorzystując przewagę nad kapitałem zewnętrznym wynikającą ze znajomości lokalnej specyfiki oraz zdolności do działań na pograniczu polityki i biznesu. W interesie Rosji leży przyspieszenie prywatyzacji w państwach WNP oraz stworzenie odpowiedniej bazy prawnej zapewniającej rosyjskiemu kapitałowi gwarancje prowadzenia biznesu. Taka polityka będzie też wynikiem ostatecznego rozstania się z nadziejami na jakąś formę gospodarczej integracji państw WNP.

Ekonomizacja obejmie także relacje z państwami „dalekiej zagranicy”. Sprzyjać temu będzie ekspansja rosyjskiego kapitału oraz powstawanie ponadnarodowych koncernów z jego udziałem. Miedwiediew zapowiedział znaczące rozszerzenie środków służących wsparciu eksportu i rosyjskich inwestycji za granicą oraz polepszeniu wizerunku rosyjskiego biznesu. Jak dotychczas, Rosja będzie wykorzystywać do realizacji celów swej polityki zagranicznej potężne grupy przemysłowo-finance: Gazprom, Lukoil, czy Rosneft, ale w większym stopniu będzie lobbować na rzecz firm spoza sektora surowcowo-energetycznego, dążąc do jakościowej zmiany struktury wymiany handlowej. Priorytetem będzie przyciągnięcie bezpośrednich inwestycji zagranicznych do najbardziej kapitałochłonnych oraz technologicznie zaawansowanych gałęzi gospodarki w celu jej modernizacji. Służyć temu będzie także kontynuowanie przez Rosję liberalizacji wewnętrznych cen na surowce energetyczne, zgodnie z zobowiązaniami wobec Unii Europejskiej. W dłuższej perspektywie ekonomizacja rosyjskiej polityki zagranicznej – także wejście Rosji do WTO – będzie sprzyjać zbliżeniu Rosji z państwami zachodnimi, ponieważ zmusi rosyjskie firmy do dostosowania się do globalnych zasad ustanowionych przez zachodnich partnerów, co w pierwszej kolejności wymusi na rosyjskiej ekspansji gospodarczej większą transparentność.