

## Putins Russland: Demokratiet svinn

Geir Flikke

Mange trudde at 2004 ville bli året for omfattende politiske og økonomiske reformer i Russland. Putin skulle etter alle solemerke sette i gang ein ny runde med nedskjeringar i offentlig sektor, straumlinjeforme ei ny regjering og auke internasjonale investorars tillit til reformkursen. Putins reformpolitikk skulle bli tydelegare, kampen mot korrupsjon skulle tilta og eit nytt rekordår med økonomisk vekst skulle gjøre Russland til ein interessant marknad. Slutten av året sette andre spørsmål på dagsordenen: Dei politiske reformene peiker i ei meir autoritær lei, og mange spør seg om Russland har slått inn på eit gammalt spor.

- Kva kjenneteiknar Putins maktutøving?
- I kva lei går Russland under Putin?
- Kva betyr eit «byråkratisk-autoritært regime»?

### Hegemonisk presidentstyre

Den russiske presidenten har svært vide fullmakter. Allereie da embetet blei oppretta i 1991 var fullmaktene vide. Og dei blei styrkte ved president Jeltsins bruk av militær makt mot Folkekongressen i 1993 og ved ei ny grunnlov same året. Presidenten har vedtaksretten i utanriks- og tryggingpolitikken,

har oppløysingsrett overfor Dumaen og har i periodar utnemnd guvernørar i dei 89 regionane i Russland. Vedtak om å gå til krig eller slutte fred er også ei sak for presidenten. President Jeltsins fatale «lokale krig» i Tsjetsjenia i åra 1994–96 illustrerte dette. Utnemning av ny regjering i Russland er også først og fremst ei sak for presidenten. I parlamentariske demokrati utgår ei regjering frå eitt parti eller ein koalisjon av parti med fleirtal i parlamentet, eller iallfall med eit regjeringsdyktig mindretal. I Russland (og i USA) blir regjeringa utpeika direkte av statsoverhovudet, for så å bli godkjend av Dumaen (nasjonalforsamlinga). Det seier også ein god del om presidentens makt at det sivile samfunn i Russland er særsvakt og knapt kan fungere som noen vaktbikkje. Politiske parti er i regelen svake i Russland, og institusjonar av valde representantar har lite å seie.

Presidentens vide fullmakter har fått mange til å karakterisere det politiske systemet i Russland som eit «hegemonisk presidentstyre». Det var denne posisjonen Vladimir Putin tok over då han kom frå stillinga som sekretær for president Jeltsins mektige tryggingråd. Før dette var Putin FSB-offiser i Aust-Tyskland (DDR), dernest assistent til den liberale borgarmeistaren i St. Petersburg, Anatolij Sobtsjak, og så leiar for FSB (arvtakaren til det tidlegare frykta KGB). Som avslutning på denne kometkarrieren blei Putin i 1999 utnemnd til statsminister og «arveprins». Men arvegodset var i elendig forfatning. Statsfinansane var i oppløysing (gjelda til internasjonale kreditorar utgjorde i ein periode heile BNP), Den russiske føderasjonen knaka i grunnvollane, den russiske presidenten var kontrollert av ein mindre krins av oligarkar, Dumaen var ikkje til å tøyse og truga Jeltsin med riksrett og Russland var på veg inn i ein ny krig i Tsjetsjenia. I denne situasjonen tok islamistiske separatistar frå Tsjetsjenia seg inn i den lutfattige naborepublikken Dagestan i juli 1999.

Kva meiner vi med vide fullmakter?

President Putin med fast grep om talerstolen og landet sitt. Vinteren 2005 opplever Putin likevel store problem. Kva går desse ut på?

Foto: Scanpix



# Putins Russland: Demokratiet svinn



Korleis kan vi seie at den russiske presidenten har svært vide fullmakter?

Kva for ein bakgrunn har president Putin?

Korleis har dei russiske statsfinansane utvikla seg i tida etter kommuniststyret?

## Russlands oligarkar

Dei russiske oligarkane styrkte grepet sitt om president Jeltsin gjennom ei rekke lyssky privatiseringsauksjonar frå 1994 og frametter. Gjennom det såkalla «lån for aksje»-skjemaet lånte oligarkane den russiske staten store pengesummar, der garantien var aksjepostar i russisk industri. Staten innfridde ikkje desse låna, og statseigedom hanna dermed på private hender. Gruppa var ikkje einsarta og besto av alt frå tidlegare Komsomol-medlemmar (Khodorkovskij), teatararbeidarar (Gusinskij), Sovjet-byråkratar (Luzjzkov) til bilseljarar med matematisk spisskompetanse frå forskning (Berezovskij). Banda mellom sistnemnde og Jeltsin-familien var særleg sterke.

den kommande presidenten kampen mot ei ny utfordring – internasjonal terrorisme. Samtidig manøvrerte Putin i innanrikspolitikken. Ein ny politisk blokk kalla «Einskap» eller «Bjørnen» (russ.: Medved) blei bygd opp rundt sentrale politiske støttespelarar og fekk relativt mange representantar i den nye Dumaen ved valet i desember 1999 (tabell s. 3). Deretter gjekk Jeltsin overraskande av nyårsaftan 1999 og **ga Putin rolla som fungerande president** fram til presidentvalet i mars 2000. Dette valet vann Putin klart (tabell s. 3). Veggen til makta tinder var dermed fullført. No kunne Putin sette i verk sin politikk.

## Fase 1: Autoritet og reformer

To spørsmål sto sentralt for Putin i innanrikspolitikken:

- å fjerne det politiske samrøret mellom oligarkar og presidentadministrasjon under Jeltsin
- å bringe dei 89 regionane i landet inn under sterkare kontroll frå det føderale sentrum – Moskva.

Putin gjekk allereie i felten mot oligarkane, som gjennom 1990-åra hadde skaffa seg kronjuvelane i russisk olje- og gassindustri ved å yte lån til staten og støtte attval av Jeltsin i 1996 (sjå marg om oligarkar). Putin sette raskt i gang ein omfattande kampanje for å fråta Jeltsin-familiens grå eminense, Boris Berezovskij, kontrollen over fjernsynsselskapet ORT. Og etter trugsomål om rettsleg forfølgning dro Berezovskij i eksil til Storbritannia. Andre oligarkstyrte media blei også sette under statleg kontroll – Gusinskij's fjernsynsstasjon NTV og avisa Segodnja, som forsvann frå mediebulletet i 2001.

Vidare styrkte presidenten kontrollen over dei regionale elitane ved å innføre ei ny administrativ inndeling av føderasjonen i 7 store superregionar – ein tanke som tidlegare var blitt lansert av ultranasjonalisten Vladimir Zjirinovskij. I motsetnad til Zjirinovskij's plan oppløyste Putin

Putin prøvde då å fjerne dei banda som låg på presidentembetet. Militære styrkar blei sette inn i utbrytarrepublikken. Og i utanrikspolitikken fronta

ikkje dei føderale einingane. I staden oppretta han dei nye superregionane som eit eige administrativt nivå mellom det politiske sentrum og føderasjonseiningane (sjå bilde). Fem av sju leiarar for desse superregionane var **silovikar**. Deira oppgåve var å sikre samordninga mellom sentrum og regionar, og å overvake gjøremåla til dei regionale leiarane (sjå boks om silovikane). Samtidig fjerna Putin immuniteten til guvernørane (fridom frå straffefølgning) ved å innføre ei ordning der guvernørane skulle peike ut sendemenn til Føderasjonsrådet i staden for sjølve å sitje i parlamentets øvre kammer. Som kompensasjon fekk sentrale guvernørar plass i det såkalla Statsrådet, som i praksis har fungert som eit slag rådgivande organ utan særlege fullmakter til å balansere det hegemoniske og sterke presidentstyret. Men den nye presidenten fjerna ikkje ordninga med direkte val på guvernørar. Dette sa Putin (2000) var «eit ledd i den demokratiske praksisen i Russland».

Putin innsette også Kasjanov-regjeringa, som fekk arbeide uforstyrta i fire år. I denne perioden var veksten høg i den russiske økonomien med ein gjennomsnittleg årleg vekst på 6,5 % i BNP. **Stigande oljeprisar** – frå 10 dollar per fat i 1998, til 40 dollar per fat i 2004 – **betra dei russiske statsfinansane** radikalt. Jeltsin hadde eit nær kronisk budsjettunderskot på 8 % av BNP i alle åra frå 1992 til 1998 og finansierte dette gjennom nye lån frå Det internasjonale pengefondet (IMF). Putin snudde tvert om og la stor vekt på å betale låna tilbake, nye lån blei heller ikkje tatt opp. Russland bygde opp valutaeservar, som i 2004 var komne opp i 88 mrd. dollar. Det blei også lagt vekt på å betre investeringsklimaet. Skattelovgivinga blei modernisert. Ein flat inntektsskatt på 13 % blei innført for å stimulere skatteinnbetalinga, og skatt på inntekter for selskap blei redusert frå 35 % til 24 % i 2001. Det blei også innført skattefritak på ei rekke utgifter for næringslivet – som forsikring, vedlikehald, forskning og utvikling. Skattebyrda for selskap blei kraftig redusert, og det blei gitt insitament for innbetaling av skatt. Som eit teikn på dette oppløyste Putin i 2003 skattepolitikket i Russland.

Putin kombinerte med andre ord å avskaffe Jeltsin's politiske samrøre med oligarkane med ein offensiv reformpolitikk. Presidenten markerte avstand til interessegrupperingar (oligarkane), styrkte den føderale kontrollen over regionane og bygde opp ein eigen Putin-blokk i Dumaen. Samtidig styrkte han sin eigen krins av støttespelarar – dei såkalla maktdepartementa (siloviki) og lojale reformpolitikarar frå St. Petersburg (sjå s.4). Mange har sett denne makt demonstrasjonen som naudsynt for å trygge stillinga til presidentembetet og fjerne alternative maktsentra. Samtidig skapte dette grunnlag for endå

# Putins Russland: Demokratiet svinn

## Oppslutnad om politiske parti (listeval)

Politisk parti/ blokk	2003	1999
Russlands kommunistparti (RKP)	12,6 %	24,3 %
Jabloko	4,3 %	5,9 %
Unionen av høgrekrefter (UH)	4,0 %	8,5 %
Liberal-demokratisk parti (LDPR)	11,5 %	6,0 %
Rodina	9,0 %	
Foreint Russland (Putin)	37,6 %	
Einskap (Medved)	23,3 %	
Fedrelandet – heile Russland (Luzjkov, Primakov)	13,3 %	
Vår heim er Russland (Tsjernomyrdin)	1,2 %	
Andre	4,7 %	3,3 %
Parti under sperregrensa	24,6 %	15,3 %

meir sentralisering av makta under det hegemoniske presidentstyret.

### Fase 2: For mye autoritet og for lite demokrati?

Mange har hevda at det russiske politiske systemet i Jeltsin-perioden var prega av kampen mellom klanar og interessegrupper – ikkje institusjonar

eller parti. Putins første periode besto i å avgrense makta til ei rekke slike klanar – regionale leiarar, oligarkar og partigrupper. Men kva med Putins eige maktgrunnlag? Gjekk presidenten for langt i å vingestekke alternative maktsentra? Var Russlands demokrati-glass halvfullt, eller halvtomt?

Arrestasjonen av forretningsmagnaten og oligarken Mikhail Khodorkovskij i oktober 2003 representerer på mange måtar høgdepunktet av Putins politikk i første periode. Som tidlegare leiande politikar i kommunistpartiets ungdomsorganisasjon Komsomol hadde Khodorkovskij eit stort nettverk som var til god hjelp då han slo seg opp politisk og økonomisk i 1990-åra. Det var ikkje alle forretningsstransaksjonane i desse åra som tålte dagslyset. Ved inngangen til 2000 sto han som eigar av oljeselskapet Yukos samtidig som han støtta liberale politiske parti. Yukos sto aleine for 20 % av Russlands oljeksport. Styresmaktene slo imidlertid til med eit enormt skattekrav i 2003, fengsla Khodorkovskij og kutta pengeoverføringane hans til dei liberale partia. På same tid styrkte Kreml kontrollen over valet til Dumaen i desember 2003. Putin-blokken «Einskap» innlemma politiske konkurrentar i ein ny pro-Putin-blokk kalla «Foreint Russland». Dei gjorde seg også nytte av dei statskontrollerte media og statlege ressursar i dei såkalla superregionane til å styrke grepet om valkampanjen.

Dette ga svært gode resultat på heimebane og mindre gode resultat på borte-bane. Organisasjonen for tryggleik og samarbeid i Europa (OSSE) omtalte vala i 2003 som «frie, men ikkje rettferdige». Dei viste då til presidenten og støttespelarane omfattande bruk av dei statlege media. Putin-blokken feide all opposisjon til side med 37,6 % av stemmene i den føderale valkrinsen (heile Russland) og 100 representantar i einmannskrinsane (sjå marg). I den nye Dumaen kunne den Kreml-spona blokken også støtte seg på andre blokkar som var blitt starta med Kremls velsigning. Tidleg i 2004 kunne Kreml mønstre eit to tredels fleirtal i Dumaen (450 representantar), tilstrekkelig stort til å endre grunnlova.

Innleiinga til og gjennomføringa av presi-

dentvalet i 2004 synte liknande taktar.

Presidenten var så overmektig at andre konkurrentar trakk seg og stilte med stråmenn for ikkje å brenne av all politisk kapital for seinare val. Kommunistpartiet stilte med den ukjente Nikolaj Kharitonov, og Zjirinovskij sende livvakta si til uriasposten som presidentkandidat. Dei liberale partia, Jabloko og Unionen av høgrekrefter, var borte som politiske faktorar etter at ingen av dei kom over sperregrensa i 2003-vala. Den Berezovskij-støtta kandidaten, Ivan Rybkin, tidlegare sjef for Jeltsins mektige tryggingråd, blei i tillegg utsett for eit høgst ufrivillig forsvaringsnummer. Han dukka opp sømndrukken og fortumla i Kiev få dagar før valet, tydeleg rysta over innholdet i ein videokassett med eit svært kompromitterande innhold (sjå boks om kompromat). Og Moderland-kandidaten Sergej Glazev som braut ut av Kremls strategi om å sørge for eit dunderande attval for Putin, mista støtta frå sin eigen blokk og blei støtt ut i den politiske kulda. Igjen sto bare støttespelarar, som formannen i parlamentets øvre kammer, Sergej Mironov. Den einaste grunnen hans til å stille til val var at det var «ille at den sittande presidenten skulle stå aleine i stridens heite».

I presidentvalet gjorde Putin reint bord og vann første valomgang med klar margin (tab. s. 3). Så trygg verka Kreml å vere at Putin allereie før presidentvalet kutta dei siste banda til forgjengaren Jeltsin då han avsette Kasjanov-regjeringa og leiaren for president-administrasjonen, Volosjin. Sant nok hadde regjeringa arbeidd uforstyrta i fire samanhengande år, i og for seg ein prestasjon sett mot Jeltsins fire utskiftingar av statsminister på ni månader i 1998. Skiftet varsla at den nye regjeringa ville stå under sterkare kontroll frå presidentadministrasjonen, som kravde ei dobling av BNP innan 2010. Vidare kravde presidenten at fattigdommen i Russland skulle eliminerast og at BNP kvart år skulle auke med 6–7 %. Den nye regjeringa blei leia av tidlegare EU-ambassadør Mikhail Fradkov.

Fradkov-regjeringa har framleis eit tydeleg innslag av liberale reformatorar, som balanserer innflytinga til silovikane. Sjølv om desse er Putin-folk, representerer dei ein kontinuitet i reformpolitikken. Ikkje desto mindre blei Putins styre oppfatta som eit «byråkratisk-autoritært» regime – eit regime

## Resultat ved presidentval

Kandidat	2004	2000
Vladimir Putin	71,2 %	52,9 %
Gennadij Ziuganov (RKP)	-	29,2 %
Nikolaj Kharitonov (RKP)	13,7 %	
Grigorij Javlinskij (Jabloko)	-	5,8 %
Sergej Glazev (Rodina)	4,1 %	
Irina Khakamada (UH)	3,8 %	
Aman Tuleev	2,9 %	
Andre til saman	7,2 %	6,1 %

Korleis kom Putin til makta i 1999?

Kva er ein silovik?

Kva meiner vi med ein oligark. Korleis har president Putin distansert seg frå tidlegare president Jeltsins forhold til oligarkane i russisk politikk og næringsliv?

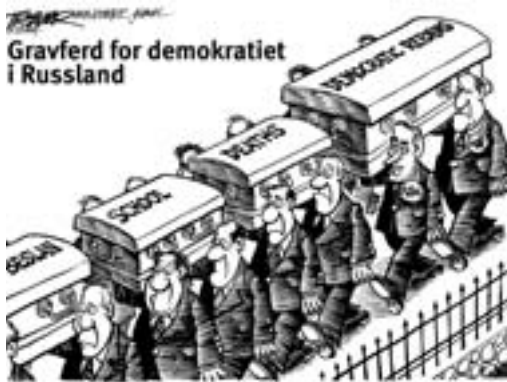
Diskuter påstanden: «Saka om Yukos oil er ei kriminalsak meir enn ei politisk sak.»

Diskuter om Russland har eit partivesen slik vi kjenner dei frå vestlege land.

## Silovik

Omgrepet silovik skriv seg frå det russiske ordet for tvangsmakt (silovoj) og viser til personar med bakgrunn frå tryggingpolitiet, dei væpna styrkane eller innanriksstyrkane. Under Putin har folk frå denne sektoren vore sterkt representerte på alle administrative nivå i staten (se tabell). Den andre krinsen i Putins elite er dei såkalla St.Petersburg-reformatorene, personar Putin var i kontakt med då han sat som rådgivar for Sobtsjak i St.Petersburg, eller folk som studerte jus med han.

# Putins Russland: Demokratiet svinn



Diskuter kor demokratisk det er å bruke statens ressursar til å sikre seg attval.

Etter fleire terroranslag i 2004, mellom anna i Beslan, skjerpja presidenten og Dumaen lovgivinga. Korleis?

Drøft kor demokratisk det er med «styrte overgangar» til ein ny president?

## Russlands valsystem

Val til Dumaen har inntil 2004 funne stad etter eit blanda system, der halvparten (225 deputerte) blir vald etter proporsjonale partilisteval i éin valkrins, og den andre halvparten blir vald i 225 enkeltmannskrinsar. Dette systemet har ikkje bidratt til å styrke politiske parti i Russland.

Geir Flikke  
er forskar ved  
Russlands-  
avdelinga ved  
Norsk  
Utanrikspolitisk  
Institutt.

der det nok blir gjennomført regelmessige val etter ei fastlagd vallov og med rimeleg fridom for veljarane. Men den etablerte makteliten har eit solid grep om det politiske liv og held på dette ved å bruke statens ressursar (kommandoapparat og statlege media). Det hegemoniske presidentstyret sit med oversikt og kontroll i dagens

Russland, samtidig som omfattande økonomiske reformer er sette i høgsetet. Dette er for så vidt ikkje eit ukjent fenomen i russisk historie. Der er radikal modernisering ofte blitt kopla med «reformer ovanfrå». Kan hende har russarane også tatt lærdom av den kinesiske økonomiske suksessen dei siste meir enn 25 åra?

## Framtidas spøkje – terrorisme

Den utfordringa som brakte Putin til makta i 1999, har heimsøkt han i 2002–2004 – Tsjetsjenia. Tsjetsjenske opprørarar tok fleire hundre gissel i Dubrovka-teateret i Moskva i 2002, og har slått til igjen etter dét. Då ei gruppe opprørarar tok vel 1500 barn som gissel i Beslan i Nord-Ossetia i august 2004, sto presidenten overfor sin kan hende største politiske utfordring noen gong. Hendinga demonstrerte at «normaliseringa» av situasjonen i Tsjetsjenia var kunstig. Væpna grupper hadde framleis evne til å trekke det russiske samfunnet inn i krigen. Det gjorde ikkje saka betre at sjølvordsanslag mot fly og undergrunn i Moskva blei utførte like før terrordramaet i Beslan. Som russiske forskarar har hevda: Russland hadde komme til Tsjetsjenia, og no kom Tsjetsjenia til Russland.

Putins svar på dette var igjen å ta til orde for omfattande reformer. I ein tale den 13. september 2004 varsla Putin ei drastisk styrking av terrorlovgivinga i Russland, og elles omfattande reformer av det politiske systemet. Som eit første steg blei paragrafen om direkte val av guvernørar føreslått endra – presidenten skulle sjølv i framtida peike ut den øvste leiaren i kvar region. Dumaen, som var dominert av Putin-blokken, vedtok i november 2004 både ei grunnlovsending og ei endring av vallova. Vidare relanserte Putin eit gammalt forslag frå Jeltsin-perioden om å heve sperregrensa for politiske parti som stilte til val i Dumaen, frå 5 til 7 %.

Samtidig skulle samansettinga av Dumaen endrast. For framtida skulle det ikkje lenger vere mulig å stille til val i Russlands 225 enkeltmannskrinsar, men bare på føderale partilister. Det blei òg fremma krav om at regis-

trerte parti skulle ha minst 50 000 medlemmar og vere representerte med partigruppe i minst 50 av Russlands 89 regionar. Også dette blei vedtatt av Dumaen, sjølv om det sterkt diskriminerte parti som tidlegare ikkje var komme over 5 %- grensa.

Verknadene av desse reformene er omfattande.

- Dei hemmar sterkt eikvar regional partidanning i Russland. Politiske pressgrupper i regionane vil ikkje klare å fremje sine krav politisk, ettersom dei ikkje vil klare å få inn representantar gjennom enkeltmannskrinsane, eller ha ressursar nok til å bygge store parti.
- Parti som tidlegare ikkje har klart å komme over sperregrensa, vil i endå mindre grad klare dette i framtida. Dette vil særleg ramme dei liberale opposisjonspartia.
- Endringane favoriserer Putins eigen blokk i Dumaen, som tidlegare har nytt godt av tette band til den statsadministrasjonen Putin har kommando over. Det er i dag bare Putin-blokken som kombinerer solid partirepresentasjon med solid regionalt nettverk.

Endringane i grunnlova etter Beslan har igjen reist spørsmålet om Putins visjon for den politiske styringa av Russland.

Russlandsforskarer Michael McFaul har oppsummert dette ved å hevde at tilstanden til Russlands politiske system er slik at «glauset er halvtomt, og det lekk». Eit avgjørande spørsmål har vore om Putin vil bruke det store fleirtalet i Dumaen til å vedta ei grunnlovsending som gjør det mulig å stille til val for ein tredje periode. Sjølv om han ikkje gjør det, er det mye som tyder på at regimet vil satse på ein styrt overgang. Kan hende vil det utnemne ein kandidat som kan **disponere over dei ressursane som finst i statsapparatet** til å sikre seg presidentembetet. I så fall vil Russlands hegemoniske presidentstyre halde fram med dei problema dette vil føre til for ei demokratisk utvikling.

## Representasjon av silovikar i eliten

	Jeltsin 1993	Putin 2002
Med militær utdanning	6,7 %	26,6 %
Frå St.Petersburg	13,2 %	21,3 %
Folk frå næringslivet	1,6 %	11,3 %
Med militær bakgrunn eller bakgrunn frå tryggingstenesta	11,2 %	25,1 %
Med høgare akademisk grad	52,5 %	20,9 %

Alle arbeidsoppgåver og nettadresser: **se under.**