



Konsensus og konflikt i den russiske eliten

Jardar Østbø

Hovedpunkter

- Russlands politiske utvikling er for en stor del avhengig av relativ konsensus og maktfordelingen mellom forskjellige elitegrupperinger
- De fire hovedgruppene støtter på forskjellig måte opp om regimet, men er ellers svært uenige
- De tradisjonelle oligarkene har de sterkeste incentivene til å presse på for endring, men er politisk marginalisert
- «Statsoligarkene» er lojale mot Putin
- Teknokratene er uenige i dagens politiske kurs, men bidrar i praksis sterkt til å opprettholde den
- Silovikene siloviker (militærvesenet og sikkerhetstjenestene) er den sterkeste og mest lojale gruppen, men konfliktene dem imellom er destruktive
- Regimet har dyrket konflikter i eliten for å sikre sin makt
- Konfliktene i eliten kan i praksis true regimet dersom de ikke blir håndtert godt nok

INNLEDNING

Vladimir Putins regime er bygd på både konsensus og konflikt i den politiske og økonomiske eliten. På den ene siden har regimet siden begynnelsen basert seg på en løs koalisjon av eliter – det er avhengig av aktiv eller passiv støtte fra tre hovedgrupperinger: oligarkene, toppbyråkratene, samt de ledende silovikene. På den andre siden konkurrerer disse gruppene om ressurser og innflytelse – både med hverandre og innad i samme gruppe, mellom etater såvel som personlige nettverk. Maktfordelingen mellom grupperingene har gjennomgått store endringer siden årtusenskiftet, men striden mellom dem har vært en ressurs for regimet. Etter at Putin gjenreiste «maktvertikalen» har gruppene kjempet om sentralmaktens gunst. Det er staten og i ytterste konsekvens Putin som fordeler makt og innflytelse, spesielt takket være sin rolle som mekler i elitekonfliktene. Denne rollen er det bare han som kan spille, og fra elitens ståsted er dette et av hovedproblemene med å finne en eventuell etterfølger.

Da Putin ble innsatt som president i 2000, var oligarkene på høyden av sin makt. Men de førte også en svært destruktiv kamp seg imellom om ressurser og innflytelse, og innså at de ville tjene på mer ordnede forhold. Og her kom byråkratene inn. De gjennomførte flere juridiske og administrative reformer som la grunnlaget for stabilisering og økonomisk vekst. Store oljeinntekter tidlig på 2000-tallet gjorde også at byråkratene styrket sin stilling, men i konkurransen med oligarkene var de avhengige av silovikene, som etter hvert ble mer og mer pågående som spydspissen i statens higen etter å ta kontroll over strategisk viktige bedrifter. Da Putin kom tilbake til presidentstolen i 2012 etter «lufteperioden» som statsminister, var det uro i eliten for folkelig misnøye. Den økonomiske veksten hadde flatet ut, en rekke autoritære regimer hadde nylig falt som følge av «fargerevolusjoner», og Duma-valget i 2011 førte til store demonstrasjoner i Russland. Aksepten for at silovikene strammet grepet, var bred, og spesielt siden annekasjonen av Krym i 2014 har de vært den dominerende part.

Fullskalainvasjonen av Ukraina fra februar 2022 har medført store endringer for de russiske elitegrupperingene. Krigen og de direkte følgene av den, slik som sanksjoner, endringer i det globale markedet, den gradvise omstruktureringen av

russisk økonomi samt et mer uoversiktlig politisk landskap kan dermed endre maktfordelingen. En varig endring (eller mangel på endring) av den politiske kursen vil i stor grad avhenge av enighet mellom elitene. I denne utgaven av *IFS Insight* skal vi ta for oss de forskjellige grupperingene slik de framstår i dagens situasjon: oligarker (tradisjonelle såvel som statsoligarker), teknokratene og silovikene. Vi skal vise hvordan de på forskjellig måte og av ulike årsaker støtter opp om regimet selv om noen er mot dagens kurs, og komme inn på hvordan konflikter i eliten representerer en risiko for regimet, særlig dersom de får gå for langt.

Tradisjonelle oligarker – “outsidere”

Oligarkene har i dag ingen selvstendig politisk rolle. Gruppen slik vi kjente den på 1990-tallet, altså styrtrike russere med enorm politisk innflytelse over en svak stat, er en saga blott. 90-tallsoligarkene har enten blitt tvunget til emigrasjon, satt i fengsel, eller de har tilpasset seg. Under Putin har det dessuten kommet fram en ny generasjon av nominelt uavhengige, men politisk servile forretningsfolk. Oligark-begrepet brukes likevel fortsatt i vestlig diskurs for å betegne styrtrike russere, og bidrar til å fremheve forskjellen mellom dem og Vestens superrike, som anses for å ha oppnådd rikdommen på legitimt vis, enten ved kløkt og arbeidsinnsats eller arv. «Oligark» har bevart konnotasjonene om usurpasjon, regelrette forbrytelser og en ekstremt luksuriøs, gjerne vulgær livsstil. Det er også underforstått at de har et potensial for politisk makt, basert på minnet om 90-tallets Russland, men også på situasjonen i for eksempel USA, hvor de superrike i stor grad kan påvirke den politiske kursen ved hjelp av blant annet lobbyvirksomhet og donasjoner.

De vestlige sanksjonene som er rettet spesifikt mot oligarkene og deres luksusforbruk er trolig delvis basert på denne oppfatningen – krigen skal bli så kostbar for dem personlig at de vil slå seg sammen for å få en slutt på den. Dette framstår imidlertid som et lite sannsynlig scenario, da oligarkene er politisk marginalisert og Putins stat har helt andre maktressurser til rådighet for å håndtere eventuell opposisjon enn Jeltsins hadde. Tidsskriftet *Forbes* har kartlagt russiske oligarker siden de kom til, men anvender nå, paradoksalt nok, en definisjon som er diametralt motsatt av

den opprinnelige: superrike russere med bånd til staten.¹ Avhengighetsforholdet er nå snudd på hodet, for der staten tidligere var avhengig av dem, er de nå avhengige av staten.

Det er grunn til å tro at flere av oligarkene, spesielt i begynnelsen, har vært misfornøyde med krigen. Betingelsene for å drive forretninger er radikalt endret, og de som er under sanksjoner har fått sine aktiva fryst og får heller ikke reist til eller handlet med vestlige land. Oleg Deripaska og Mikhail Fridman har i noe ulne vendinger uttrykt motstand mot krigen. Oleg Tinkov (Tinkoff) har i utvetydige ordelag tatt avstand fra krigen, avsluttet sine forretninger i Russland og frasagt seg statsborgerskapet. I juli 2023 hevet Storbritannia sanksjonene mot ham. Ikke lenge etter dette tok Arkadij Volozj, en av grunnleggerne av tech-selskapet Yandex, endelig avstand fra krigen, hvorpå han ba EU om å heve sanksjonene mot ham.

I løpet av det første året med krig døde et påfallende antall rike russere under det som har blitt betegnet som mistenkelige omstendigheter. Men generelt har oligarkene tilpasset seg, blant annet ved å treffe strakstiltak da krigen startet, som å overføre aktiva til slektninger eller partnere (for å unngå å være majoritetseier) samt sende privatfly og yachter til land utenfor sanksjonsregimene. Og selv om luksuseiendommer og yachter som er blitt tatt i arrest, ikke kan benyttes av eierne, er de ennå ikke formelt inndratt, og den juridiske kampen vil pågå i årevis. Dessuten har flere av dem profitert stort på økte råvarepriser, og noen har sikret seg store selskapsandeler til spottpris. For eksempel har Vladimir Potanin kjøpt aktiva fra Tinkov og franske Société Générale (som skulle trekke seg ut av Russland), til sterkt reduserte priser. Ifølge den internasjonale utgaven av *Forbes* var det 105 russiske dollarmilliardærer i mars 2023, opp fra 83 året før, som riktignok var en nedgang fra 120 året før fullskalainvasjonen startet.² Etter *Forbes'* definisjon er ikke alle disse å regne for oligarker. Men i vestlig offisiell diskurs er det imidlertid liten forskjell, og for eksempel den uttrykte krigsmotstanderen Mikhail Fridman, som *Forbes* ikke regner som oligark da han anses for å være uavhengig av den russiske staten, er likevel under sanksjoner.

Siden Putin kom til makten har oligarkene hatt gode betingelser så lenge de har holdt seg unna politikken og heller ikke utfordret regimets interesser på annet vis. Ikke bare kan de ikke ha en

egen politisk agenda; de har også vært nødt til å stå direkte til tjeneste for Kreml i gitte situasjoner. Det kan dreie seg om «bidrag» til utenlandske politikere, lobbyvirksomhet (i tradisjonell og videste forstand) i utlandet, eller veldedighet og kultur i Russland. Når Kreml kommer med en direkte «forespørsel» er det underforstått at enhver protest er utelukket. Roman Abramovitsj har blitt anklaget for å opptre som Kremles forlengede arm ved en rekke anledninger, angivelig etter press.³

Generelt i den russiske eliten er det en viktig overlevelsesstrategi eller til og med forretningssidé å tolke signaler fra Kreml om tjenester som skal utføres, utføre en ordre som ennå ikke er utstedt, eller aller best: gjøre det presidenten ikke en gang visste at han selv ville. I tråd med denne logikken har flere oligarker tilbudt sine tjenester uoppfordret. For eksempel spilte den «ortodokse oligarken» Konstantin Malofejev og hans nettverk en viktig rolle ved annekasjonen av Krym og innledningen av krigen i Donbas i 2014, og «bidrar» fortsatt i Ukraina. Kjemigiganten Uralchem-Uralkali, som formelt var kontrollert av Dmitrij Mazepin inntil han nedskalerte på grunn av sanksjonene, donerte våren 2023 store mengder kunstgjødsel til flere afrikanske land,⁴ i samsvar med Putins nye, antikolonialistiske retorikk.

I dagens situasjon, med langvarig krig i Ukraina, sanksjoner og ellers konfrontasjon med Vesten, dreier økonomien uavvendelig mot mobilisering av flere og flere tilgjengelige ressurser til statens formål. Det vil forventes av oligarkene at de bidrar i langt større omfang enn tidligere, noe Putin selv understreket på et møte med deler av forretningseliten i mars 2023.⁵ I juni 2023 annonserte regjeringen at den ville innføre et høyprisbidrag på 10 prosent for selskaper som har hatt et overskudd på mer enn 1 milliard rubler siden 2021.⁶ Dette kommer i tillegg til uoffisielle bidrag via såkalte slushfond. Tross alt i alt pressede situasjonen er det, selv i dagens nye normaltilstand, svært lite sannsynlig at det vil komme noen koordinerte forsøk fra oligarkenes side på regimeskifte eller press for å få slutt på krigen.

Oligarkene lever uansett på Kremles nåde, i både bokstavelig og billedlig forstand. Nesten uansett hvor mye de har gjemt bort i skatteparadiser og kompliserte eierskapsstrukturer, og uansett hvor flinke de er til å bruke rettsystemer i vestlige jurisdiksjoner til å mekle i konflikter dem imel-

lom, har de i praksis sine verdier til låns. Det er dessuten mange flere oligarker nå enn på 1990-tallet, og den endrede situasjonen på grunn av krigen og sanksjonene har dessuten rammet noen og favorisert andre. I løpet av 2022 kom det opp 22 nye navn på *Forbes'* liste over russiske dollarmilliardærer, som altså har tjent på situasjonen. Alt dette gjør det vanskelig å komme til enighet.

«Statsoligarker»

Selv om alle superrike russere som bor i og/eller driver forretninger i Russland står i et sterkt avhengighetsforhold til den russiske staten, er det noen som har et særlig nært forhold til staten generelt og Putin og hans regime spesielt. Flere har bakgrunn fra sikkerhetssektoren, spesielt FSB. Flere av de mest fremstående av disse har kjent Putin personlig siden barndommen, eller tidlig i hans (og deres) karriere i KGB, eller fra tiden i St.-Petersburg-administrasjonen. Ut fra offisiell posisjon og de respektive funksjonene de fyller kan vi grovt sett dele dem inn i tre grupper, som vi kan kalle forvaltere, kontraktører og lakeier.

Forvaltere

Disse er toppledere for store statlige eller statskontrollerte selskaper, hvorav mange har spesiell betydning for den russiske statens sikkerhet i vid forstand. Dette gjelder eksempelvis Rosneft-direktør Igor Setsjin, Nikolaj Tokarev (direktør for oljetransportselskapet Transneft), Sergej Tsjemezov (forsvarsindustrikonglomeratet Rostec) og Aleksej Miller (Gazprom). Det er viktig å merke seg at disse lederne har en annen rolle enn de vi kjenner fra vestlige (og russiske private) konserner. Selv om deres virke er i forretningslivet, er de mer å betrakte som statstjenestemenn enn næringslivsfolk. De forvalter viktige verdier for staten og skal (helst) sørge for at selskapene tjener penger.

Samtidig er ikke bunnlinjen det eneste kriteriet de måles etter, da staten har flere mål enn bare overskudd. Avhengig av sektor og geografisk nedslagsfelt er disse selskapene viktige politiske redskaper, eller til og med statens forlengede arm, både innenriks og utenriks. Dette, sammen med Putin-regimets store kontrollbehov, gjør at de kun kan ledes av personer som er fullstendig lojale. Deres kompetanse og bedriftsøkonomiske resultatopptakelse er mindre viktig. Konsekvensen er i

praksis at de viktigste selskapene ledes av Putins gamle venner og tidligere kolleger, og det er ham de kan takke deres nåværende posisjon og rikdom for. Flere av dem har lønninger og bonuser som ikke står tilbake for topplederne i vestlig-eide multinasjonale selskaper.

I tillegg kommer muligheter for berikelse på uformelt eller ulovlig vis. Noen formell reprivatisering, som enkelte observatører mente ville bli utfallet da silovikene satte i gang med å bringe flere privatiserte selskaper under statlig kontroll igjen, har imidlertid ikke skjedd. Men en mann som Rosneft-direktør Igor Setsjin så, inntil sanksjonene rammet ham, ut til å disponere aktiva som ikke på noen måte sto i samsvar med til og med hans meget høye lønn – ifølge *Forbes* var han i 2022 god for minst 800 millioner dollar (*Forbes* måtte etter pålegg fra en russisk voldgiftsdomstol trekke tilbake dette).⁷ Det er åpenbart at både lojalitet og bekvemmelighetshensyn tilsier at slike ikke er interessert i endring.

Kontraktører

Kontraktørene har fellestrekk med både de uavhengige oligarkene og forvalterne. På den ene siden er de private forretningsfolk. På den annen side er de i stor grad statens verktøy til å få ting gjort. Istedenfor å plyndre staten for aktiva, slik 90-tallsoligarkene gjorde, eller å sikre staten kontroll over privatiserte selskaper, slik flere av forvalterne nevnt ovenfor har gjort, har kontraktørene gjort det til sin spesialitet å gjøre viktige jobber for staten og regimet – mot klekkelig betaling. Kontraktørene er gjerne spesialisert innen en bestemt sektor. Gennadij Timtsjenko, som ble kjent med Putin på 90-tallet i St.Petersburg, der nettopp Putin tildelte ham en eksportlisens, ble under president Putin raskt en av verdens største oljetradere. Timtsjenko har hatt en særdeles privilegert posisjon som statens foretrukne oljeselger, og skal også ha blitt brukt som finansielt instrument; til å «oppbevare» aktiva samt opparbeide et «slush-fond» offshore til regimets, men også Putins personlige behov.⁸

Arkadij Rotenberg, kjent som Putins barndomsvenn og judo-partner, slo seg opp innen vodka, men driver det nå stort i byggebransjen. Han har gang på gang fått tilslaget, med eller uten formell anbudsrunde, på store statlige infrastrukturprosjekter som gassrørledninger,

veier og broer, selv om hans selskaper har vært notoriske for å være svært dyre. Hans selskaper har stått sentralt i store prestisjeprosjekter som vinter-OL i Sotsji i 2014 og broen over Kertsjstredet til Krym, med kontrakter til en samlet verdi av henholdsvis 7 og 3,7 milliarder dollar. Bare i 2015 ble Rotenberg tildelt statlige ordre til en verdi av 9 milliarder dollar. Han har også fått betalt store summer for «utgifter» i forbindelse med utarbeidelse av prosjekter som oppdragsgiver har trukket helt eller delvis tilbake før de kom i gang. Slik berikelse er akseptert så lenge jobben gjøres, og anses i praksis som belønning for vel utført arbeid. Russisk lovgivning krever i utgangspunktet anbud, men dersom oppdraget kan defineres som strategisk viktig, er det åpning for å gå utenom anbudsprosessen. Slike viktige oppdrag vil uansett gå til noen Putin har tillit til.

Lakeier

«Lakeiene» er en gruppe forretningsfolk som utfører ting staten selv ikke kan eller vil gjøre selv, og belønnes selvsagt rikelig for det. De har oppdrag fra staten som sin kjernevirksomhet, men de viktigste tjenestene deres er fordekte operasjoner av forskjellig art heller enn offisielle prosjekter. Det fremste eksemplet er Jurij Kovaltsjuk, som ble kjent med Putin i St-Petersburg på 90-tallet, og som har blitt en nær venn. Da Putin ble utpekt og siden valgt som president, spilte Kovaltsjuk en viktig rolle når det gjaldt å sikre makten. Hans selskaper ble brukt i prosessen med å få statlig kontroll over de viktigste føderale mediene, som på 90-tallet tilhørte egenrådige oligarker.

Kovaltsjuk har blitt omtalt som «Putins bankdirektør», siden han er mangeårig direktør for Bank Rossija, som ble etablert av Kommunistpartiet helt på slutten av sovjetperioden for å brukes til utenlandshandel. Banken har under Putin organisert store deler av pengeflyten offshore, og har derfor også en viktig funksjon når det gjelder finansiering av fordekte operasjoner utenlands, som forskjellige typer påvirkningsoperasjoner og utbetalinger til utenlandske aktører, såvel som luksusforbruk for sentrale personer i regimet og deres familier. Til tross for det siste og for sin personlige rikdom, er Kovaltsjuk selv kjent som en ideologisk overbevist, antivestlig «kriger». Ifølge flere kilder var han en av de svært få som Putin omgikk i ukene før den endelige beslutnin-

gen om fullskalainvasjon av Ukraina ble tatt, og var med på å overbevise ham om at en stor militæroperasjon var den beste løsningen.⁹

Både kontraktørene og lakeiene er lojalister. Jevgenij Prigozjin kunne regnes som en av lakeiene, men han var på samme tid både et spesialtilfelle og et fremtredende kjennetegn på systemet som har utkrystallisert seg. Han var en slags putinismens *self-made man*, i den forstand at han ikke hadde et stort elitenettverk i ryggen, men oppnådde sin posisjon takket være sin evne til å levere viktige tjenester til staten. Prigozjin var ikke blant Putins venner, men hadde presidentens tillit. Hans forretningsimperium nøt en monopolposisjon innen blant annet catering for militære enheter og enkelte offentlige etater. Dette var imidlertid avhengig av at han var nyttig på andre områder, med den beryktede «trollfabrikken» for manipulasjon av sosiale medier samt de private militære styrkene som ble kjent under kallenavnet «Wagner-gruppen». Wagner spilte til tider en viktig rolle på slagmarken i Ukraina, i tillegg til oppdrag i Syria og flere afrikanske land, noe som gjorde at Prigozjin tross sin uformelle status (private militære selskaper er forbudt i Russland) etter hvert kunne regnes som en slags silovik.

Teknokratene

I begynnelsen av sin regjeringperiode omga Putin seg ikke bare med KGB-folk, men også i stor grad med det som ble kalt «systemliberalere» – sivilister og akademikere som i utgangspunktet var relativt positivt innstilt til Vesten og spesielt opptatt av modernisering og økonomisk utvikling, som de mente best ville oppnås ved markedsorienterte reformer, reduksjon av statens rolle i økonomien, samt en viss politisk liberalisering, samt mindre vekt på militærvesen og sikkerhetstjenester. De ble verdsatt for deres kompetanse såvel som rollen som motvekt mot silovikene. Typiske eksempler var Aleksej Kudrin (finansminister 2000-2011), Dmitrij Medvedev og German Gref (økonomiminister 2000-2007). I takt med utviklingen innenriks og utenriks, spesielt fra 2011, har ført til styrking av silovikene og svekkelse av systemliberalerne. Systemliberalere som tidligere hadde antydning til egen politisk stemme har enten trukket seg tilbake (Kudrin), funnet en nisje for å forsøke å demonstrere sine idealer i mindre skala (Gref, som direktør i tech-selskapet Sber)

eller måttet tre inn i en helt ny rolle (Medvedev, som har gjenoppstått som *hardliner*).

Etter krigsutbruddet har det i praksis blitt umulig å snakke om systemliberalere som sådan. De kan ikke lenger komme med sine «liberale» politiske initiativer, men er hensatt til å løse problemene som dagens politiske kurs, altså krig med Ukraina, konfrontasjon med Vesten og orientering mot Asia, skaper. I så måte er de redusert til å være *teknokrater*, hvis fremste oppgave er kunnskapsbasert og effektiv administrasjon innenfor de allerede gitte (trange) rammene. Putin-periodens gradvise innskrenking av det politiske rommet har ført til at det har vokst fram en generasjon av teknokratiske toppolitikere, slik som statsminister Mikhail Misjustin, Moskva-ordfører Sergej Sobjanin og finansminister Anton Siluanov. Man kan med en viss rett også tenke på utenriksminister Sergej Lavrov som en slags teknokrat, i den forstand at hans eneste funksjon er å implementere og forsvare beslutninger som allerede er tatt. I tillegg kommer flere toppbyråkrater, som sentralbanksjef Elvira Nabiullina.

Nabiullina, Gref og noen andre forsøkte i januar 2022 å advare Putin om hvilke katastrofale økonomiske konsekvenser en eskalering i Ukraina ville føre med seg, men presidenten ville bare høre om hva som kunne gjøre for å mildne disse konsekvensene.¹⁰ Nabiullina skal etter at invasjonen startet til og med ha forsøkt å trekke seg, men ble overtalt til å bli.¹¹ Etter det første sjokket så de tidligere systemliberalerne ut til å venne seg til sin endrede rolle. Blant kompetente analytikere og kommentatorer er det bred enighet om at spesielt ledelsen i Finansministeriet og Sentralbanken har gjort en fremragende jobb for å beholde makroøkonomisk stabilitet.¹² Man vet ikke hva slags vurderinger og personlige kvaler de eventuelt måtte ha, men det er nærliggende å anta at de finner mening i jobben med å hjelpe folk flest ved å dempe konsekvensene av en krig de uansett ikke kan gjøre noe med. De har i løpet av sin karriere opplevd at Russland, spesielt siden 2012, gradvis har blitt mer og mer undertrykkende og anti-vestlig, både politisk og økonomisk. Slik sett har de lang erfaring i å gå på akkord med sine personlige oppfatninger. Når ikke engang angrepskrig og krigsforbrytelser mot nabolandet og full politisk konfrontasjon med Vesten har fått dem til å ta til motmæle, kan man ikke vente seg initiativer til endring fra den kanten. Tvert imot kan det hevdes

at deres kompetanse og ikke minst tjenestevilje er en meget viktig grunn til Putin-regimets fortsatte stabilitet.

Siloviker

Silovik er en sekkebetegnelse som vanligvis omfatter nåværende og tidligere tjenestemenn i den statlige sikkerhetssektoren og militærvesenet. Dette er et bredt spekter, som inkluderer regulære militære styrker såvel som politi, påtalemyndighet, sivil og militær etterretning og til og med den statlige kurértjenesten. Av historiske og politiske årsaker er dette en sektor med innflytelse langt utover statlig sikkerhet i snever forstand, og det er også et stort antall tidligere ansatte herfra i viktige stillinger innen politikk, forvaltning og statlig såvel som privat næringsliv. FSB, som nedstammer i rett linje fra KGB, er uten tvil den mest innflytelsesrike organisasjonen, politisk, økonomisk og kulturelt. KGB hadde en særegen kultur som i stor grad har blitt bevart i FSB, og alumni herfra kan trekke vekslers på metoder, nettverk og omdømme (frykt). De forenes av et syn på verden som et nådeløst sted hvor farer lurer overalt, hvor alle har skjulte agendaer og man ikke kan stole på noen, og hvor alt er et nullsumspill. Man må lure eller angripe motparten først for å unngå å bli lurt eller angrepet selv.

Videre er de «patrioter», tilhengere av en sterk stat, samt fiendtlige overfor Vesten (selv om de ikke nekter seg vestlige luksusvarer). Som Putin er de fremste figurene i denne gruppen menn i 70-årsalderen, ofte med KGB-bakgrunn. Som «kaldkrigere» opplevde de Sovjetunionens sammenbrudd som traumatisk og ydmykende, men har siden tatt voldsom revansj ved å marginalisere oligarkene, resentralisere føderasjonen og gjenreise staten som maktsentrum. For dette mener de seg fortjent til solid belønning, og de samme verktøyene, i skjæringspunktet mellom organisert kriminalitet og KGB-metoder, som de har brukt til å konsolidere makten, har de også brukt til egen berikelse. De er svært opptatt av historie, mener Russland kun kan eksistere som en stormakt, og er genuint overbevist om at de selv har en historisk misjon i så måte.

Det er likevel viktig å understreke at siloviker ikke utgjør en enhetlig gruppe. Militærvesenet skiller seg åpenbart fra eksempelvis den sivile utenlandsetterretningstjenesten SVR i struktur, interesser og kultur. Putin selv anses ofte som en

silovik og KGB/FSB-mann. KGBs metoder og verdensbilde har i stor grad formet ham, og hans nettverk har solid innslag av KGB-veteraner. Ikke desto mindre var han i noen grad en outsider – etter en heller middelmådig karriere sluttet han (offisielt) som oberstløytnant i 1991, før han kom tilbake i 1998 som FSB-direktør – med ansvar for nedskjæringer. Som president har han dessuten vært opptatt av å balansere silovikenes makt, samtidig som han, som en mer og mer autoritær leder, i økende grad er avhengig av dem for å beholde kontrollen.

Helt fra begynnelsen har han benyttet en splitt-og-hersk-teknikk mot silovikene, noe som blant annet er tydelig ut fra arbeidsfordelingen mellom de ulike sikkerhetstjenestene, med delvis overlappende ansvarsområder og kniving om til dels de samme budsjettmidlene. Flere av dem har sin egen kontraetterretning, og de spionerer på hverandre. Mistenksomhet og strid er regelen, mellom såvel som innad i tjenestene. Dette er en villet utvikling som i stor grad er basert på frykten for at én tjeneste skal bli for sterk og potensielt utgjøre et konkurrerende maktsentrum. I 2016 ble Nasjonalgarden, en ny sikkerhetstjeneste direkte underlagt presidenten og med særlig ansvar for offentlig ro og orden, opprettet. På toppen sitter Viktor Zolotov, Putins (og Jeltsins) tidligere livvakt, som ikke utmerker seg ved sin intellektuelle kapasitet, men er kjent som svært lojal og meget brutal mot dem som oppfattes som trusler – i videste forstand.

Det er også personlige motsetninger mellom viktige siloviker og deres respektive nettverk. Zolotov tilhørte i utgangspunktet en klikk ledet av Viktor Tsjerkesov, som falt i unåde for flere år siden og døde under uklare omstendigheter høsten 2022. FSB ledes av Aleksandr Bortnikov, som tilhører Setsjins uformelle nettverk.¹³ Bortnikov går for å være en av de virkelige haukene i regimet, og har dessuten lang fartstid i å hankses med opposisjonen. Hans mentor, Nikolaj Patrusjev, er sekretær for det russiske Sikkerhetsrådet, som formelt har en koordinerende og rådgivende rolle innen sikkerhetssektoren. Sistnevnte har bakgrunn fra Leningrad KGB, hvor han ble kjent med Putin, og tilhører også Setsjins krets. Patrusjev er kjent som en av de aller mest haukete «krigerne» innenfor regimet, og skal i tillegg være uinteressert i informasjon som utfordrer hans forestillinger, som for eksempel overbevisningen om at USA

detaljstyrer den russiske opposisjonen. Snarere må man framstille sitt budskap i de mest alarmerende former for å nå fram.

Også SVR-direktør Sergej Narysjkin fremstår som ideologisk drevet, selv om han har en noe mildere form enn Patrusjev, som han har vært løst tilknyttet. Narysjkin har særlig utmerket seg ved sin lojalitet til Putin. Sergej Sjojgu har vært forsvarsminister siden 2012, og er en virkelig stayer – han har vært i topp-politikken lenger enn Putin selv, som populær statsråd i Kriseministeriet fra 1994 til 2012. Han har verken militær eller etterretningsbakgrunn, men var sjef for det paramilitære sivilforsvaret, som var forgjengeren til ministeriet. Sjojgus fremste aktiva har vært hans nære forhold til Putin samt hans nøytralitet i de gamle konfliktene blant silovikene. Han gikk også seirende ut av den langvarig rivaliseringen med Prigozjin.

KONKLUSJON: TVUNGEN KONSENSUS, MEN UFORUTSIGBARE KONFLIKTER

Utad er det i praksis en slags tvungen konsensus i eliten om at regimet ikke skal utfordres. Putin konsulterer ikke lenger de forskjellige elitene, men tvinger dem til å støtte opp, både i tale og handling. Alle har mye å tape, og selv de som har mistet mye på grunn av krigen og konsekvensene av den, har få incentiver til å forsøke å jobbe for politisk endring. Mange ble tatt på senga av krigen, men deres reaksjon var å fortsette å innordne seg, og slik har de inkriminert seg selv i en slik grad at de nå er blitt regimets gisler. I en stat som i noen henseender tenderer mot det totalitære, risikerer de å tape alt hvis de framstår som illojale. I en normalsituasjon, også den nye «normalen» som krigen har skapt, er det liten sannsynlighet for regimeskifte eller betydelig endring av den politiske kursen. Det høye konfliktnivået i eliten taler også fortsatt mot dette. Det er ingen som alene kan presse Putin til endringer, og den gjensidige mistroen er så stor at en samordning på tvers framstår som nærmest umulig.

Imidlertid kan det konfliktdyrkende systemet, kombinert med misnøye i deler av eliten, skape rystelser og situasjoner som kan få en uforutsigbar dynamikk. Siden krigen startet har det vært flere tegn til ulmende konflikter blant silovikene om ressurser såvel som æren for framganger og sky-

Iden for tap. Det mest ekstreme eksemplet så langt er Jevgenij Prigozjins opprør mot forsvarsledelsen 23. og 24. juni 2023 og håndteringen av dette. Splitt-og-hersk-logikken innebærer riktignok at konstant konflikt er normalen, men like viktig er det at presidenten skal skjære gjennom hvis situasjonen blir utålelig. Prigozjin og Wagner-gruppen hadde vært i voldsom strid med forsvarsledelsen over lengre tid, noe Putin hadde blitt advart om gjentatte ganger, i tillegg til at Prigozjin i månedsvis hadde spilt ut konflikten i mediene. Kravet om at alle leiesoldater måtte inngå kontrakt direkte med Forsvarsministeriet ble trolig dråpen for sistnevnte.

Opprøret var i realiteten kulminasjonen av en konflikt mellom to elitegrupperinger med et enormt voldspotensial og som begge i utgangspunktet hadde presidentens støtte og tillit. Presidenten utviste mangel på både dømmekraft og lederskap ved å unnlate å mekle og dermed la det komme til full konfrontasjon. Umiddelbart etter opprøret var Putin særdeles opptatt av å demonstrere enhet og samhold, som han påsto hadde seiret over forræderi og splittelse – i seg selv et svakhetstegn. Det at Nasjonalgarden fikk lovnad om tyngre våpen, deriblant stridsvogner, og det i en situasjon hvor de er sårt tiltrengt ved fronten, kan også tolkes som et tegn på at regimet føler seg usikkert på hjemmefronten. Det samme kan avsettelsen av den angivelige Prigozjin-sympatisøren general Sergej Surovikin, som en periode hadde kommandoen over hele den militære operasjonen i Ukraina og var hjernen bak den velfungerende forsvarsstrategien mot den ukrainske motoffensiven.

For elitemedlemmer eller elementer som eventuelt måtte ha et ønske om regimeskifte, gir Prigozjins opprør og håndteringen av det to viktige lærdommer. For det første kan et opprør gå langt før det møter virkelig motstand. Wagnerstyrkene klarte uten problemer å ta kontroll over Rostov og det militære kommandosenteret der, og på sin vei mot Moskva møtte de motstand kun fra Luftforsvaret. I Rostov gjorde Nasjonalgarden svært lite, og det lokale FSB-avsnittet barrikaderte seg i lokalene sine. Selv om svært få regulære soldater sluttet seg til Wagner-opprøret, forholdt de fleste seg passive. Dessuten var Putin villig til å forhandle, trolig for å unngå blodbad på russisk jord. Dermed er det større mulighet enn tidligere antatt til å lykkes, dersom man har over-

raskelsens fordel og får momentum. For det andre viser Prigozjins dramatiske død to måneder etter opprøret at man må fullføre jobben og ikke nøye seg med innrømmelser. Uavhengig av om Kreml erkjenner ansvaret for Prigozjins flystyrt eller ikke, er signalet klart: forrædere vil straffes før eller siden.

Putin kom til makten takket være konsensus i eliten, og han konsoliderte den ved å dyrke både konsensus og konflikt. Konsensusen er nå mer og mer påtvunget, og konfliktnivået tyder på at krigen mot Ukraina og konfrontasjonen med Vesten ikke nødvendigvis virker samlende. Til tross for at grupper som er i konflikt er lojale mot regimet, kan slike konflikter bli en stor utfordring dersom de får gå for langt. Putin-regimets fortsette eksistens avhenger i stor grad av evnen til håndtere disse konfliktene.

LITTERATUR OG VIDERE LESNING

- Belton, Catherine. (2020). *Putin's people: How the KGB Took Back Russia and then Took on the West*: Farrar, Straus and Giroux.
- Galeotti, Mark. 2016. *Putin's Hydra: inside Russia's Intelligence Services*: European Council on Foreign Relations.
- Kluge, Janis. 2021. "The future has to wait: 5G in Russia and the lack of elite consensus." *Post-Soviet Affairs* 37 (5): 489-505.
- Ledeneva, Alena V. 2013. *Can Russia modernize? Sistema, Power Networks and Informal Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Markus, Stanislav. 2017. "The Atlas That has Not Shrugged: Why Russia's Oligarchs are an Unlikely Force for Change." *Daedalus* 146 (2): 101-12.
- Marten, Kimberly. 2017. "The 'KGB state' and Russian political and foreign policy culture." *The Journal of Slavic Military Studies* 30 (2): 131-51.
- Meakins, Joss I. 2018. "Squabbling Siloviki: Factionalism Within Russia's Security Services." *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 31 (2): 235-70. doi: 10.1080/08850607.2018.1417525.
- Reddaway, Peter. 2018. *Russia's Domestic*

- Security Wars: Putin's Use of Divide and Rule against his Hardline Allies*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Schulmann, Ekaterina, and Mark Galeotti. 2021. "A tale of two councils: the changing roles of the security and state councils during the transformation period of modern Russian politics." *Post-Soviet Affairs* 37 (5): 453-69.
- Soldatov, Andrei, and Michael Rochlitz. 2018. "The siloviki in Russian politics." In *The New Autocracy: Information, Politics, and Policy in Putin's Russia*, edited by Daniel Treisman. Brookings Institution Press.
- Yakovlev, Andrei. 2021. "Composition of the Ruling Elite, Incentives for Productive Usage of Rents, and Prospects for Russia's Limited Access Order." *Post-Soviet Affairs* 37 (5): 417-34.
- Østbø, Jardar. 2020a. "Corrupt and Honorable, Gangster and Nobleman: Naval'nyi, Zolotov, and the Conflicting Moral Cultures in Russian Politics." *Cultural Politics* 16 (2): 171-91. doi: 10.1215/17432197-8233378.
- Østbø, Jardar. 2020b. "The Sources of Russia's Transgressive Conservatism: Cultural Sovereignty and the Monopolization of Bespredel." In *The Cultural is Political: Intersections of Russian Art and State Politics*, edited by Irina Anisimova and Ingunn Lunde, 14-36. Bergen: Slavica Bergensia.
- Østbø, Jardar. 2021a. "Hybrid surveillance capitalism: Sber's model for Russia's modernization." *Post-Soviet Affairs* 37 (5): 435-52.
- Østbø, Jardar. 2021b. "Strategic Transgressions: Russia's Deviant Sovereignty and the Myth of Evgenii Prigozhin." *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization* 29 (2): 1-26.

SLUTTNOTER

- 1 <https://www.forbes.com/sites/giacomotognini/2022/04/07/the-forbes-ultimate-guide-to-russian-oligarchs/>
- 2 <https://www.forbes.com/sites/giacomotognini/2023/04/13/why-western-sanctions-failed-to-truly-impact-the-wealth-of-russias-billionaire-oligarchs/?sh=76697b5c516a>
- 3 (Belton, 2020)
- 4 <https://www.theguardian.com/global-development/2023/mar/13/russia-fertiliser-donates-deepen-african-alliances-malawi>
- 5 <https://www.reuters.com/world/europe/putin-urges-russias-billionaires-invest-face-sanctions-war-2023-03-16/>
- 6 <https://www.businessinsider.com/russia-ukraine-war-oligarchs-raise-billions-by-slapping-windfall-tax-2023-6?r=US&IR=T>
- 7 <https://www.forbes.com/sites/giacomotognini/2022/05/02/how-rich-is-putins-right-hand-man-inside-the-murky-fortune-of-igor-sechin-the-darth-vader-of-the-kremlin/> Etter pålegg fra en voldgiftsdomstol i Moskva ble Forbes nødt til å erklære påstanden død og maktesløs.
- 8 (Belton, 2020, pp. 320-328)
- 9 https://www.wsj.com/articles/russian-billionaire-selling-putins-war-ukraine-11669994410?mod=hp_lead_pos7, <https://www.forbes.com/sites/johnhyatt/2022/03/18/meet-the-man-who-whispers-in-putins-ear/>
- 10 <https://www.ft.com/content/fe5fe0ed-e5d4-474e-bb5a-10c9657285d2>
- 11 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-03-23/russia-central-banker-wanted-out-over-ukraine-but-putin-said-no>
- 12 <https://www.moscowtimes.ru/2023/04/13/putin-provalilsya-tolko-s-generalami-tehnokrati-i-sislibi-ego-ne-podveli-a39920>
- 13 (Reddaway, 2018)



IFS INSIGHTS

IFS Insights er et fleksibelt forum for artikler, kommentarer og papere innenfor Institutt for forsvarsstudiers arbeidsområder. Synspunktene som kommer til uttrykk i IFS Insights, står for forfatterens regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

Redaktør: professor Kjell Inge Bjerga

INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER

Institutt for forsvarsstudier (IFS) er en del av Forsvares høgskole (FHS). Som faglig uavhengig høgskole utøver FHS sin virksomhet i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, pedagogiske og etiske prinsipper (jf. Lov om universiteter og høyskoler § 1-5).

Direktør: professor Kjell Inge Bjerga

Institutt for forsvarsstudier
Akershus festning, bygning 10
Postboks 1550 Sentrum
0015 OSLO

E-post: fhs.ifs.info@mil.no

OM FORFATTEN

Jardar Østbø er professor og leder for Program for russisk sikkerhets- og forsvarspolitikkk ved Institutt for forsvarsstudier. Hans artikler om russisk politikk og samfunn har blitt publisert i tidsskrifter som *Post-Soviet Affairs*, *Journal of Extreme Anthropology*, *Cultural Politics*, *Demokratizatsiya: Journal of Post-Soviet Democratization* og *Social Movement Studies*. Østbø er forfatter av boken *The New Third Rome. Readings of a Russian Nationalist Myth* (2016). Han ledet det internasjonale forskningsprosjektet RUSECOPOL (2019-2023, prosjektnr. 288428), som ble finansiert av Forskningsrådet og analyserte den russiske eliten. For mer informasjon om RUSECOPOL, se www.rusecopol.com. Fra 1. april 2024 og tre år framover vil Østbø lede prosjektet *Russia's Hybrid Intelligence State: The Dynamics of Russian Intelligence-(Mis)Led Domestic Politics and Foreign Policy (RUSINTELSTATE)*, som også er finansiert av Forskningsrådet.

RUSSLANDSPROGRAMMET

På programmet rettes søkelyset mot russisk sikkerhets- og forsvarspolitikkk. Utviklingen i Russland påvirker Norges sikkerhetspolitiske situasjon og er sentral for utformingen av norsk sikkerhets- og forsvarspolitikkk. Hensikten med Russlandsprogrammet ved IFS er å bidra til ny kunnskap og innsikt om russisk sikkerhets- og forsvarspolitikkk gjennom forskning og formidling av høy kvalitet. Programmet vil analysere hvordan russisk politikk blir utformet og utøvd, og se på Russlands bruk av politiske og militære virkemidler. Sentralt står også implikasjoner og konsekvenser av Russlands utvikling for internasjonal sikkerhet og for Norge.

Foto: <http://static.kremlin.ru/media/events/photos/big2x/Aw7GyIU5FhEWxZqsDv510ISRfFtASf76.jpg>

