

Socjalne orędzie Putina

Iwona Wiśniewska, Jadwiga Rogoża, Witold Rodkiewicz, Maria Domańska

20 lutego prezydent Rosji Władimir Putin wystąpił z dorocznym orędziem przed Zgromadzeniem Federalnym (połączonymi izbami parlamentu). Wystąpienie prezydenta było krótkie i skoncentrowane na problemach społecznych. Putin odnosił się do najważniejszych problemów obywateli, w tym niskich dochodów, funkcjonowania służby zdrowia (dostępności usług medycznych, deficytu kadr, zwłaszcza na prowincji), ekologii (problemy z funkcjonowaniem wysypisk śmieci i wysokimi kosztami utylizacji odpadów) oraz roli państwa w ich rozwiązywaniu. Prezydent postulował zwiększenie w ciągu najbliższych lat nakładów na politykę społeczną, w tym na fundusz emerytalny, służbę zdrowia, naukę i edukację. Wsparcie państwowe ma trafić przede wszystkim do rosyjskich rodzin dzięki redukcji obciążeń podatkowych czy preferencyjnym kredytom hipotecznym. Część postulatów zawierała przy tym szczegółowe kalkulacje kosztów oraz daty realizacji – np. podniesienie od 2020 roku świadczeń na pierwsze i drugie dziecko do równowartości dwóch minimów socjalnych, dwukrotny wzrost zasiłku na niepełnosprawne dziecko od 1 lipca br., obniżenie stawki kredytów hipotecznych do 9%, a następnie 8% (w 2019 roku będzie to wymagało dofinansowania z budżetu w wysokości równoważnej 115 mln USD, a po dwóch latach kwota ta sięgnie 0,5 mld USD). Postulował także działające wstecz (od 1 stycznia br.) wprowadzenie świadczenia na trzecie i kolejne dziecko. Prezydent polecił do końca 2021 roku całkowite rozwiązanie problemu deficytu miejsc w żłobkach poprzez stworzenie 270 tys. nowych miejsc, w tym 90 tys. w roku bieżącym. Putin podkreślił także konieczność waloryzacji emerytur powyżej minimum socjalnego już w roku bieżącym, z wypłatą wyrównania za pierwsze miesiące roku. Spora część postulatów prezydenta pozostała jednak na poziomie ogólnikowych apeli – na przykład konstatując konieczność zapewnienia do końca 2020 roku dostępu do służby zdrowia dla wszystkich obywateli, prezydent nie podał konkretnych założeń i kosztów tego procesu. Wdrożenie tej polityki ma zostać sfinansowane m.in. z rezerw gromadzonych przez państwo w ostatnich latach. Putin w swoim wystąpieniu dość ostro dyscyplinował przy tym władzę wykonawczą różnych szczebli, która ma być odpowiedzialna za realizację jego inicjatyw.

Kwestie polityki zagranicznej w wystąpieniu Putina znalazły się na drugim planie. Putin w pierwszym rzędzie mówił o współpracy Rosji z państwami azjatyckimi, zwłaszcza Chinami. W kwestii rosyjskich relacji z Europą wyraził m.in. nadzieję, że państwa Unii Europejskiej zdecydują się na przywrócenie „normalnych stosunków politycznych i gospodarczych” z Rosją. Prezydent najwięcej miejsca poświęcił „agresywnej polityce” USA, która według niego zmusza Rosję do dalszych zbrojeń w celu obrony jej suwerenności.

Komentarz

- Tegoroczne orędzie przynosi wyraźną zmianę akcentów w porównaniu z ubiegłorocznym, w którym dominował przekaz antyzachodni i mocarstwowy, a kulminacyjnym punktem była demonstracja ofensywnego potencjału militarnego Rosji. Obecne orędzie miało charakter przede wszystkim socjalny; jego przesłanie sprowadza się do zapewnienia społeczeństwa, że państwo zgromadziło duże rezerwy finansowe i zamierza użyć ich do poprawy sytuacji w newralgicznych sferach socjalnych. Prezydent ustosunkował się przy tym do problemów budzących w ostatnich latach aktywne społeczne niezadowolenie – niewystarczających zabezpieczeń socjalnych, problemów ekologicznych czy arogancji urzędników.
- Zmiana retoryki Kremla stanowi reakcję na ewolucję postaw i oczekiwań społecznych, w tym wyraźny spadek notowań samego Putina. W zasadzie został zneutralizowany efekt wzrostu notowań Putina po aneksji Krymu, społeczeństwo obniżyło m.in. poparcie dla polityki zagranicznej (która przez lata była dźwignią notowań Kremla). W ciągu ostatniego roku notowania Putina spadły, nasiliła się nieufność do prezydenta i innych instytucji państwa (poza armią), regularnie odbywają się protesty uliczne na tle ekonomicznym, socjalnym i ekologicznym. Sondaże notują także rosnące oczekiwania społeczne na zmiany oraz na sprawiedliwość nie tylko w wymiarze socjalnym, lecz także w kwestii równości obywateli wobec prawa. Poprzez zmianę narracji Kreml próbuje zahamować i odwrócić te trendy, zademonstrować, że prezydent reaguje na potrzeby społeczne, zarówno w wymiarze socjalnym i finansowym, jak i „godnościowym”. W ramach tej nowej retoryki można się zatem spodziewać nie tylko zwiększonego finansowania wybranych projektów socjalnych, lecz także kampanii rozliczania skorumpowanych i aroganckich urzędników, co może poprawić w pewnym stopniu wizerunek władz mimo niepełnej realizacji obietnic materialnych.
- Zapowiedź wzrostu wydatków socjalnych i nadmierne rozbudzanie oczekiwań społecznych mogą jednak okazać się dla Kremla niebezpieczne, zwłaszcza jeśli społeczeństwo zrozumie, że dzieje się to pod wpływem spadającego poparcia dla władz w sondażach. Można oczekiwać wzrostu w przyszłości presji społecznej na władze. Tymczasem polityka Kremla po kryzysie w 2014 roku opierała się raczej na demonstracyjnym nieuginaniu się pod presją społeczną, co wpisywało się w logikę reżimu autorytarnego, według której władza nie może pozwolić sobie na pokazanie słabości.
- Putin w swoim wystąpieniu powrócił do przerzucania odpowiedzialności za ewentualne niewypełnienie pakietu socjalnego na rząd i niższe szczeble władzy wykonawczej, odmiennie niż miało to miejsce w przypadku niepopularnej reformy emerytalnej. Choć nie można wykluczyć wzrostu jakości administrowania niektórymi dziedzinami sfery publicznej, to jednak niezwykle trudno będzie zmienić w krótkiej perspektywie mentalność i wzorce zachowań przedstawicieli władz wobec obywateli.
- Obecny stan finansów publicznych Rosji pozwala na zwiększenie wydatków państwowych. W ciągu ostatnich kilku lat mimo rosnących cen ropy naftowej rząd prowadził restrykcyjną politykę budżetową, ograniczając m.in. kosztem społeczeństwa

wydatki budżetowe. Nadwyżka dochodów uzyskiwana z eksportu surowców gromadzona była w Funduszu Dobrobytu Narodowego (FDN); na początku 2019 roku znajdowało się na nim ponad 58 mld USD (ok. 3,8% PKB Rosji). Przy czym w ciągu ostatnich dwóch miesięcy 2018 roku prawie 17 mld USD z tego funduszu przekazanych zostało na zbilansowanie Funduszu Emerytalnego. W 2019 roku FDN zostanie zasilony większością nadwyżki z dochodów naftowo-gazowych w 2018 roku (ok. 65 mld USD). W konsekwencji na koniec bieżącego roku płynne aktywa FDN powinny przekroczyć poziom 7% PKB Rosji, pozwalający rządowi na inwestowanie dodatkowych środków w gospodarkę. Jednocześnie rezerwy walutowo-kruszcowe Banku Centralnego Rosji zgodnie ze stanem na 1 lutego 2019 roku wynosiły 478 mld USD, co oznacza ich wzrost o ponad 45 mld USD od stycznia 2018 roku. W ciągu ostatnich 10 lat rezerwy finansowe dwukrotnie pozwoliły Kremlowi na ustabilizowanie sytuacji społeczno-ekonomicznej kraju w czasie kryzysów ekonomicznych. Zapowiadany obecnie wzrost wydatków socjalnych oznaczałby jednak, że Kreml będzie zmuszony do uszczuplenia rezerw, które stanowią poduszkę bezpieczeństwa na wypadek rozszerzenia sankcji amerykańskich wobec Rosji (nadal realnych) oraz źródło dochodów dla wybranych członków elity polityczno-biznesowej kraju.

- Kwestie polityki zagranicznej i obronności w wystąpieniu Putina po raz pierwszy od 2014 roku, czyli od wejścia Rosji w fazę ostrego konfliktu z Zachodem, znalazły się na drugim planie i zajęły proporcjonalnie znacznie mniej miejsca od kwestii polityki wewnętrznej, a zwłaszcza kwestii socjalnych. Wydaje się to być reakcją Kremla na zarysowujące się od kilku miesięcy w badaniach opinii publicznej zmęczenie społeczeństwa rosyjskiego konfliktem Rosji z Zachodem i rosnącą niechęć do intensywnego rosyjskiego zaangażowania w politykę międzynarodową. Poświęcona polityce zagranicznej część orędzia miała przede wszystkim pokazać, że Rosja musi się obecnie zmierzyć z amerykańską próbą uzyskania przewagi militarnej, która ma na celu pozbawienie Rosji suwerenności i że rozwijane przez Rosję systemy uzbrojenia mają wyłącznie charakter odpowiedzi na zbrojenia amerykańskie. W tym kontekście Putin poświęcił sporo miejsca kwestii załamania się traktatu INF, obarczając winą za to wyłącznie stronę amerykańską. Jednocześnie bardzo emfaticznie podkreślił, że Rosja nie pozwoli stronie amerykańskiej uzyskać przewagi strategicznej i że posiada lub rozwija systemy uzbrojenia, które pozwolą jej w wypadku zainstalowania amerykańskich rakiet średniego zasięgu w Europie na stworzenie „lustrzanego” zagrożenia nie tylko wobec miejsc ich stacjonowania, lecz także dla ulokowanych w Stanach Zjednoczonych centrów dowodzenia i podejmowania decyzji. Podkreślił jednak, że Rosja nikomu nie zagraża i nie jest zainteresowana konfrontacją, ale chciałaby przyjaznych i równoprawnych stosunków z USA.
- Putin dał do zrozumienia, że priorytetowe znaczenie ma obecnie dla Rosji współpraca z Chinami i w ogóle z państwami azjatyckimi – Indiami, Japonią i państwami ASEAN. Jego przesłanie wobec Europy powtarza to, co kilka dni wcześniej sygnalizował minister Siergiej Ławrow na Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa – Rosja jest zainteresowana normalizacją stosunków z Europą (która przyniesie Europie korzyści ekonomiczne), ale to państwa europejskie powinny pójść na ustępstwa w spornych kwestiach, dystansując się od „agresywnej” polityki amerykańskiej.

- Uwarunkowana wewnątrzpolityczną taktyką retoryka Putina nie oznacza rewizji polityki zagranicznej Rosji. Możemy oczekiwać kontynuacji obecnej agresywnej polityki, przy jednoczesnym unikaniu nadmiernej eskalacji konfliktu z USA (grożącej zaostreniem sankcji). Władze rosyjskie skupiać się będą raczej na konsolidacji osiągniętych zdobyczy z wykluczeniem ustępstw. Jednocześnie będą intensyfikowane próby rozgrywania przez Rosję podziałów pomiędzy Europą Zachodnią i USA. Służyć temu będzie m.in. budowanie pozorów wspólnej z Europą agendy przeciwko polityce administracji Trumpa, sugerowanie korzyści biznesowych ze współpracy Europy z Rosją oraz straszenie tej pierwszej dalszym zacieśnianiem stosunków Moskwy z Pekinem.