

## Orędzie Putina: pochwały, obietnice i pogróżki

Zespół OSW

21 kwietnia prezydent Władimir Putin wygłosił doroczne orędzie przed Zgromadzeniem Federalnym (połączonymi izbami parlamentu). Przemówienie składało się z trzech bloków tematycznych: polityki socjalnej, gospodarki oraz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Orędzie rozpoczął i zdominował blok socjalny. Kwestie zagraniczne, bezpieczeństwa i obrony zostały potraktowane dość zdawkowo, jednak Putin sformułował przy tej okazji niejasne groźby wobec Zachodu.

### Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa

Część poświęcona polityce zagranicznej zawierała cztery główne tezy. Po pierwsze Rosja prowadzi pokojową politykę i pragnie rozwijać poprawne stosunki nawet z państwami, które mają do niej negatywne nastawienie. Po drugie FR ma swoje interesy i będzie ich zdecydowanie bronić. Po trzecie musi zmierzyć się z polityką innych krajów, które kierują się irracjonalną wrogością wobec Moskwy i posługują się bezprecedensowo drastycznymi metodami (włączając w to organizację zamachów na liderów innych państw oraz przewrotów wewnętrznych, a także masowe ataki cybernetyczne). Po czwarte rosyjska agenda międzynarodowa ma przede wszystkim na celu pragmatyczne rozwijanie współpracy i integracji gospodarczej w ramach Wielkiego Partnerstwa Eurazjatyckiego, a także Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej, Szanghajskiej Organizacji Współpracy i BRICS.

Narracja tej części była zbudowana na przeciwstawieniu Rosji – pokazanej jako niewinna ofiara oszczerczych ataków i bezpodstawnych oskarżeń – i jej przeciwników, którzy chcą narzucić jej swoją wolę, uciekając się do użycia siły, sankcji ekonomicznych i prowokacji. Rosja natomiast z jednej strony wyciąga rękę do zgody i szuka porozumienia, ale z drugiej – na prowokacje i przekroczenie jej „czerwonych linii” zareaguje „szybko, asymetrycznie i ostro”, tak że prowokatorzy będą swoich postępów „żałować tak, jak dawno niczego nie żałowali”. Putin podkreślił przy tym, że Rosja będzie samodzielnie określać, gdzie owe „czerwone linie” przebiegają w każdym konkretnym przypadku. Dla zilustrowania polityki Zachodu, „która przekroczyła wszystkie granice”, prezydent odniósł się do rzekomego spisku nagłośczonego w ostatnią sobotę przez Alaksandra Łukaszenkę oraz rosyjskie i białoruskie służby bezpieczeństwa, zmierzającego jakoby do zbrojnego puczu na Białorusi oraz zamordowania jej lidera i członków jego rodziny. Putin powiązał tę sprawę z przewrotem w Kijowie w lutym 2014 r., kiedy prezydent Wiktor Janukowycz stracił władzę i uciekł do Rosji, oraz z podjętą przez wenezuelską opozycję próbą odsunięcia od rządów prezydenta Nicolása Maduro. Przy okazji – nawiązując do *Księgi Dżungli* Rudyarda Kiplinga – skrytykował mniejsze państwa sojusznicze Stanów Zjednoczonych, porównując je do „szakali” wysługujących się „tygrysowi”.

Według Putina z agresywną polityką Zachodu kontrastuje wstrzemięźliwa i pragmatyczna polityka Rosji, ukierunkowana na rozwiązywanie konfliktów, czego przykładem są jej działania w Syrii, Libii i Górskim Karabachu. Prezydent poskarżył się, że Moskwa wielokrotnie proponowała Zachodowi konsultacje w sprawie cyberbezpieczeństwa, ale jej inicjatywy zostały zignorowane. Ponownie nagłośnił też swoją propozycję spotkania na szczycie państw członkowskich Rady Bezpieczeństwa ONZ w celu wynegocjowania porozumienia o kontroli zbrojeń. Porozumienie takie miałoby stworzyć „środowisko bezkonfliktowego współistnienia na podstawie równego [dosłownie: wyrównanego] bezpieczeństwa” – z uwzględnieniem wszystkich systemów ofensywnych i defensywnych. Jako cel rosyjskiej polityki prezydent wskazał również budowanie praktycznej współpracy w sferze gospodarczej (projekty infrastrukturalne, integracja gospodarcza), co ma służyć dobrobytowi obywateli i stabilności na świecie.

Uwiarygodnieniu gróźb zawartych w części poświęconej polityce zagranicznej podporządkowany był fragment na temat sił zbrojnych. Putin dał w nim do zrozumienia, że Rosja dysponuje obecnie przewagą militarną: nowe systemy strategicznej i taktycznej broni rakietowej, które ujawnił w poprzednim orędziu, już weszły albo wchodzi do służby. Ogłosił, że stopień nasycenia sił zbrojnych nowoczesnymi systemami broni sięgnął już 76% (88% w triadzie nuklearnej). Z reklamowanych wcześniej systemów do służby weszła już rakiet Awangard, a system Sarmat ma zostać wdrożony do końca 2022 r. Zwiększa się liczba będących w służbie systemów Kindżał, a wkrótce wejdą do niej także Cyrkony. Prezydent podkreślił, że są to priorytety państwa, zapisane zostały w znowelizowanej w ub.r. konstytucji, a także kwestie najbliższe zwykłym obywatelom.

### **Sfera socjalna**

Putin pozytywnie ocenił wyniki działań Rosji w walce z pandemią i podkreślił, że poradziła sobie ona lepiej niż wiele innych krajów. Odnotował negatywne trendy demograficzne, pogłębione przez pandemię, w związku z czym uznał za priorytet wydłużenie do 2030 r. średniej przewidywalnej długości życia Rosjan do 78 lat (w „pandemicznym” roku 2020 obniżyła się ona do 71,9). W tym celu zapowiedział zwiększenie wsparcia dla rodzin z dziećmi oraz samotnych rodziców. Objąć ma ono przede wszystkim dodatkowe świadczenia na każde dziecko w wieku szkolnym (jednorazowa wypłata w wysokości 10 tys. rubli – ok. 130 dolarów) i przedszkolnym, pomoc kobietom w ciąży znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej oraz przygotowanie przez rząd do 1 lipca br. całościowej strategii wsparcia rodzin z dziećmi. Prezydent zapowiedział też dofinansowywanie do końca br. wypoczynku w kraju. Obywatele mają otrzymać zwrot 20% kosztów pobytu w sanatoriach, zaś w odniesieniu do dzieci – 50% kosztów pobytu na obozach letnich (dofinansowanie mają też otrzymywać m.in. studenci i wolontariusze).

Putin rutynowo podkreślił znaczenie dostępności i modernizacji opieki zdrowotnej, edukacji i kultury oraz zapowiedział zwiększenie nakładów na te sfery, w tym wzrost liczby bezpłatnych miejsc na uczelniach.

### **Gospodarka**

W odniesieniu do gospodarki prezydent ograniczył się do zaledwie kilku kwestii: przede wszystkim walki z zadłużeniem regionów, budżetowego wsparcia projektów infrastrukturalnych, odbudowy rynku pracy, walki z inflacją, dostosowywania się Rosji do wyzwań klimatycznych czy rozwoju rynku turystycznego.

Putin zapowiedział m.in. zamianę części zadłużenia komercyjnego regionów FR (przewyższającego 25% dochodów własnych) na kredyty budżetowe ze spłatą do 2029 r. oraz restrukturyzację kredytów zaciągniętych na walkę z pandemią (prolongowanie spłaty do 2029 r.). Regiony będą też mogły skorzystać z nowych kredytów rządowych na rozbudowę infrastruktury lokalnej – do 2023 r. na ten cel ma zostać przeznaczone 500 mld rubli. Ponadto z Funduszu Dobrobytu Narodowego mają zostać wydzielone środki na modernizację i rozbudowę kluczowych magistrali drogowych i kolejowych w kraju – m.in. do 2024 r. ma zostać ukończona trasa szybkiego ruchu Moskwa–Kazań (następnie zostanie ona przedłużona do Jekaterynburga). Prezydent zobowiązał rząd do przygotowania do lipca br. stosownych programów, dzięki którym m.in. uda się do końca roku przywrócić rynek pracy do poziomu sprzed pandemii, a także odbudować sektor małego i średniego biznesu.

## Komentarz

- Orędzie stanowiło ważną część kampanii władz przed wrześniowymi wyborami parlamentarnymi. Wątki socjalne adresowane były do społeczeństwa ogółem, podczas gdy agresywna antyzachodnia narracja – przede wszystkim do twardego elektoratu Putinowskiego, podatnego na retorykę „oblężonej twierdzy” i ceniącego ponad wszystko stabilność (chodzi głównie o osoby w wieku emerytalnym, a także część sfery budżetowej), oraz do zagranicy. Zapowiedź działań na rzecz rozwoju ochrony zdrowia obliczona była na neutralizację frustracji społecznej spowodowanej wieloletnim pogarszaniem się sytuacji w tej dziedzinie – podczas pandemii w pełni uwidoczniły się skutki chronicznego niedofinansowania opieki zdrowotnej.
- Za bardzo ostrą w tonie należy uznać wypowiedź pod adresem Zachodu. Poza klarownym sygnałem skierowanym do rosyjskiego elektoratu był to z jednej strony element szantażu i próby sił (które ujawniają się m.in. w eskalacji napięć wokół Ukrainy), z drugiej zaś – odpowiedź na ostatnie posunięcia Joego Bidena (kolejne sankcje wobec Rosji połączone z zaproszeniem Putina do spotkania dwustronnego i na szczyt klimatyczny). Przemówienie wskazuje, że FR nie zamierza zmieniać swojej dotychczasowej polityki zagranicznej, nie widać też gotowości do realnych kompromisów. Zwłaszcza stwierdzenie o każdorazowym samodzielnym definiowaniu „czerwonych linii” oznacza, że Moskwa nie jest zainteresowana stabilizacją stosunków z Zachodem, a raczej demonstruje zdolność destabilizowania zarówno samego Zachodu, jak i regionów, w których on dominuje. Sygnalizowana w przemówieniu gotowość państwa do „asymetrycznych” reakcji wskazywać może na zamiar radykalizacji jego działań. Deklarowana skłonność do negocjacji i zapewnienia o pokojowym charakterze rosyjskiej polityki mają charakter rytualno-propagandowy, ale ich celem jest także zachęcenie strony zachodniej do ewentualnych ustępstw.
- Uwiarygodnienie przez Putina tezy o rzekomym spisku przeciwko Łukaszence i deklaracje obrony Białorusi sugerują, że w najbliższym czasie relacje białorusko-rosyjskie zdominuje problematyka bezpieczeństwa i kwestia ewentualnych gwarancji, jakich Rosja może udzielić Mińskowi w tej sferze. Tym samym wydaje się prawdopodobne, że w najbliższym czasie Rosja może demonstracyjnie przerzucić ograniczony kontyngent sił zbrojnych na Białoruś w ramach współpracy sojuszniczej (do tego celu może zostać wykorzystane planowane rosyjsko-białoruskie centrum szkoleniowe). Działanie to będzie skalkulowane przede wszystkim jako sygnał polityczny dla Zachodu, że wspieranie

białoruskiej opozycji spotyka się ze zdecydowaną odpowiedzią Moskwy. Intensyfikacja w ostatnich dniach rozmów rosyjsko-białoruskich (m.in. na temat harmonizacji systemów podatkowych czy tworzenia wspólnego rynku energetycznego) może też wskazywać, że trwają przygotowania do ogłoszenia bardziej kompleksowego porozumienia o pogłębieniu integracji obu krajów w ramach Państwa Związkowego.

- Wypowiedzi Putina dotyczące kontroli zbrojeń strategicznych świadczą o utrzymującym się rosyjskim podejściu pakietowym – woli łączenia ze sobą rozmów o systemach ofensywnych i defensywnych. Jeśli chodzi o te ostatnie, to celem FR pozostaje m.in. doprowadzenie do rezygnacji z budowy w Europie Środkowej systemu obrony przeciwrakietowej NATO/USA i z ewentualnego rozmieszczania na kontynencie amerykańskich rakiet średniego zasięgu (w odpowiedzi na taką dyslokację po stronie rosyjskiej).
- Na podstawie treści orędzia można wnioskować, że polityka gospodarcza Rosji w najbliższym czasie nie ulegnie zmianie. Dominująca rola państwa i scentralizowany system zarządzania zostaną utrzymane. Poruszone wątki gospodarcze koncentrowały się na zadaniach, które mają istotne znaczenie dla obywateli. Putin wiele miejsca poświęcił m.in. wyliczeniu konkretnych projektów regionalnych możliwych do zrealizowania dzięki wsparciu z budżetu federalnego (w tym gazyfikacji, modernizacji infrastruktury komunalnej, wdrażania proekologicznych rozwiązań w miastach najbardziej doświadczonych emisją szkodliwych gazów). W tegorocznym orędziu prezydent w zasadzie pominął kwestie makroekonomiczne. W odróżnieniu od poprzednich takich wystąpień nie wyznaczył szczegółowych celów dotyczących wzrostu PKB, inwestycji, dochodów czy inflacji. Przedstawił jedynie ogólne założenia działań władz mające na celu podniesienie poziomu życia mieszkańców, rozwoju gospodarki i jej modernizacji dzięki wzrostowi inwestycji, w tym ze środków publicznych. Koszty socjalnych obietnic Putina są stosunkowo niewysokie – minister finansów ocenił je na ok. 400 mld rubli (niespełna 0,5% PKB) w ciągu dwóch lat, z czego większość (270 mld rubli) zostanie wypłacona w 2021 r. Najbardziej kosztowne będą wypłaty (po 10 tys. rubli) dla każdego ucznia – łącznie oznaczają one wydatek ok. 170 mld rubli. Prezydent zwrócił co prawda uwagę na znaczenie wyzwań klimatycznych, ale zapowiadane w orędziu działania mają charakter bardzo ogólny i mało ambitny (monitoring skali emisji gazów cieplarnianych oraz zmniejszenie emisji poniżej poziomu sprzed trzech dekad, kiedy był on najwyższy w historii ZSRR/Rosji).
- Znamienna była nieobecność w przemówieniu tematyki wewnętrznej (wybory, opozycja, protesty). Tymczasem w jego trakcie trwała już ogólnorosyjska akcja poparcia dla Aleksieja Nawalnego, której towarzyszyła fala represji wobec jej organizatorów i uczestników. Demonstracyjne pominięcie tych kluczowych elementów bieżącej sytuacji wpisuje się w strategię Kremla opartą na ignorowaniu oponentów reżimu i tworzeniu iluzji pełnej zbieżności interesów władzy i narodu. Jednocześnie temat opozycji politycznej, niewymienionej wprost, został między wierszami wpleciony w oskarżenia pod adresem Zachodu o próby destabilizacji Rosji (m.in. przygotowywanie „prowokacji” wymierzonych w bezpieczeństwo państwa).