

Rosja: *stress-test* putinizmu

Rok 2020 przyniósł poważne wyzwania dla rosyjskiego reżimu autorytarnego. Pandemia koronawirusa, która silnie uderzyła w Rosję, doprowadziła do największego od kilkunastu lat kryzysu gospodarczego i demograficznego. Narastały napięcia społeczne i niepokój Kremla o stabilność polityczną, zwłaszcza po próbie zabójstwa przez funkcjonariuszy FSB lidera opozycji Aleksieja Nawalnego i po jego powrocie do Rosji po leczeniu w Niemczech. Wydarzenia te przyczyniły się do ponownego ochłodzenia stosunków z Zachodem, a Rosję dotknęły kolejne unijne i amerykańskie sankcje. W obliczu tych wyzwań Kreml porzucał pozory demokratycznych instytucji i mechanizmów i rozbudowywał dyktaturę, opartą na represjach i manipulacjach. W polityce zagranicznej nie rezygnował z asertywności, zakładając, że zarówno USA, jak i UE zdecydują się na częściową normalizację stosunków z Moskwą bez rosyjskich ustępstw.

Polityka wewnętrzna: dyktatura porzuca pozory

Niepewność w rosyjskich elitach związana ze zbliżającą się stopniowo perspektywą końca – w 2024 roku – ostatniej dozwolonej konstytucją kadencji prezydenckiej Władimira Putina, w powiązaniu ze złymi nastrojami i narastającymi napięciami społecznymi, zapewne wpłynęła na polityczną decyzję Kremla o próbie umocnienia autorytarnego systemu władzy. Temu służyła m.in. dokonana w styczniu 2020 r. nowelizacja konstytucji, m.in. wzmacniająca formalne uprawnienia prezydenta oraz „zerująca” kadencje prezydenckie Putina (w związku z nowelizacją konstytucji kadencje prezydenckie po ich dokonaniu będą liczone od początku; szerzej zob. *Rocznik Strategiczny 2019/20*). Tym samym Władimir Putin stworzył sobie formalną drogę do przedłużenia rządów na kolejne dwie sześcioletnie kadencje (to jest nawet do 2036 r.). Oznaczało to wysłanie przez Kreml elicie politycznej sygnału, iż wszelkie spekulacje o „następcy” Putina i ewentualnej powiązanej z tym reformie ustrojowej są bezzasadne, a co najmniej przedwczesne, co w intencji miało ustabilizować reżim. Z kolei decyzja o wymianie premiera (z „zużytego politycznie” Dmitrija Miedwiediewa na „nową twarz” Michaiła Miszustina) i roszadzie w składzie rządu (szerzej zob. *Rocznik Strategiczny 2019/20*) miała zademonstrować gotowość do stopniowego odnawiania elity i technokratyzacji administracji państwowej (miejsce zasłużonych członków elity stopniowo zajmowali w rządzie technokraci

pozbawieni znaczącej i samodzielnej pozycji politycznej). Poza próbą polepszenia społecznego wizerunku władzy miało to służyć zwiększeniu jej nie najlepszej efektywności.

Na realizację kremlowskich planów miały wpływ poważne wyzwania, przed którymi stanęła Rosja w 2020 r. Była to przede wszystkim pandemia koronawirusa, która dała się silnie odczuć od marca tegoż roku, oraz powiązany z nią i z krótką „wojną naftową” z Arabią Saudyjską spadek cen ropy naftowej i kolejny już kryzys gospodarczy (zob. dalej). Z jednej strony pandemia zmusiła władze do przełożenia o dwa miesiące terminu ogólnonarodowego głosowania nad poprawioną konstytucją, z drugiej strony dała ona pretekst do takiej nowelizacji przepisów dotyczących głosowań (w maju 2020 r.), które otworzyły drogę do masowego fałszowania ich rezultatów¹.

W tej sytuacji „referendum” konstytucyjne przeprowadzone w dniach 25 czerwca – 1 lipca 2020 r. stało się farszą. Wobec poważnie ograniczonej możliwości kontroli przebiegu głosowania i liczenia głosów (przepisy m.in. ograniczyły dostęp niezależnych obserwatorów) szacowana – głównie na podstawie analiz anomalii statystycznych – skala fałszowania frekwencji i wyników głosowania wyniosła około 30 pkt procentowych, co dezawuowało oficjalnie ogłoszone rezultaty „referendum”: 78,5% głosów za poprawkami przy frekwencji 68%². Nie wywołało to jednak protestów społecznych. „Referendum” konstytucyjne stało się dla władz testem zarówno technik manipulacji wynikami głosowań, jak i społecznej reakcji na nie. Obydwa wypadły z punktu widzenia Kremla pomyślnie, do czego przyczyniła się pandemia. Spowodowało to, że władze postanowiły powtórzyć te zabiegi w dorocznych wyborach regionalnych, do których doszło w dniach 11–13 września 2020 r., a które ponownie przyniosły sukces władz, oparty w dużym stopniu na fałszerstwach³.

¹ Najważniejsze zmiany obejmowały rozszerzenie możliwości głosowania przedterminowego i poza lokalem wyborczym (przez pocztę, Internet i za pomocą przenośnych urn), a także (przyjęte pod kątem przyszłych wyborów regionalnych i parlamentarnych) ograniczenia możliwości kandydowania (znaczące rozszerzenie katalogu przestępstw je uniemożliwiających, obejmujące m.in. rozprzestrzenianie „fałszywych wiadomości”). Zob. M. Domańska, „Pandemiczna nowelizacja prawa wyborczego w Rosji”, *Analizy OSW*, 27 maja 2020 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-05-27/pandemiczna-nowelizacja-prawa-wyborczego-w-rocji> [dostęp tu i dalej: 8.03.2021].

² W celu uzyskania pożądaných rezultatów stosowano przy jego okazji nie tylko zabiegi polityczno-propagandowe (m.in. głosowanie przedterminowe rozpoczęło się tuż po uroczystościach obchodów 75-lecia zwycięstwa ZSRR nad nazistowskimi Niemcami, zorganizowanych 24 czerwca w Moskwie, przeniesionych z 9 maja; w jego trakcie wyasygnowano kolejne środki na pomoc finansową dla dotkniętych pandemią obywateli i firm) czy typowe naciski na masowe głosowanie pracowników państwowych instytucji i urzędów. Symbolem głosowania stały się „urny na pieńkach”: wystawiane w różnych miejscach publicznych (w tym obok bloków mieszkalnych, sklepów czy garaży) przenośne urny do głosowania, używane także do głosowania w domach. Szerzej zob. M. Domańska, „Farsa przy urnach. Głosowanie konstytucyjne w Rosji”, *Analizy OSW*, 2 lipiec 2020, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-07-02/farsa-przy-urnach-glosowanie-konstytucyjne-w-rocji>.

³ We wszystkich wyborach gubernatorów i do parlamentów regionalnych zwyciężyli kandydaci partii władzy Jedna Rosja. Kandydatom niezależnym udało się odnieść pewne sukcesy tylko w pojedynczych wyborach lokalnych. Szerzej zob. M. Domańska, „Pandemiczne wybory w Rosji: nowe instrumenty manipulacji”, *Analizy OSW*, 16 września 2020 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-09-16/pandemiczne-wybory-w-rocji-nowe-instrumenty-manipulacji>.

Zanim do tego doszło, Kreml najwyraźniej poważnie zaniepokoił się jednak oznakami wskazującymi na ryzyko destabilizacji sytuacji politycznej. Pierwszym sygnałem ostrzegawczym był wybuch protestów politycznych w dalekowschodnim Kraju Chabarowskim, gdzie 9 lipca 2020 r. aresztowano – na podstawie dawnych zarzutów kryminalnych – rządzącego regionem gubernatora z formalnie tylko opozycyjnej nacjonalistycznej Liberalno-Demokratycznej Partii Rosji (kierowanej przez skandalistę Władimira Żyrinowskiego) Siergieja Furgala. W 2018 r. wygrał on wybory gubernatorskie wbrew woli Kremla i zaskarbił sobie popularność walką z korupcją i biurokracją oraz aktywną polityką socjalną. Odbывające się od 11 lipca regularne (początkowo codzienne, a następnie cotygodniowe) demonstracje – głównie mieszkańców Chabarowska – w których w szczytowym okresie uczestniczyło nawet kilkadziesiąt tysięcy osób, pokazywały skalę społecznego gniewu i determinacji. Były to przy tym protesty nie tylko w obronie Furgala, ale zwłaszcza przeciwko arogancji Moskwy, odzwierciedlające nastroje mieszkańców wielu regionów rosyjskiej Syberii i Dalekiego Wschodu. Po początkowych próbach zastraszenia protestujących mobilizacją struktur siłowych Kreml postawił jednak na przeczekanie protestów, co na dłuższą metę okazało się skuteczną taktyką.

Kiedy jeszcze doszło do – zaskakującego swoją skalą – wybuchu masowych protestów po sfalszowanych przez władze wyborach prezydenckich 6 sierpnia 2020 r. w sąsiedniej, dotąd relatywnie stabilnej Białorusi (zob. następny rozdział), polityczna paranoja na Kremlu musiała sięgnąć zenitu. Pojawiło się bowiem widmo „kolorowej rewolucji” na Białorusi, które mogło zachęcić licznych niezadowolonych z sytuacji gospodarczej i politycznej Rosjan do odważniejszego występowania przeciwko władzy. Tym bardziej że w Rosji, w tym w Chabarowsku, zauważano oznaki sympatii dla protestujących Białorusinów. Można tylko domniemywać, że w tej sytuacji prezydent Putin podjął decyzję uruchamiającą, jak się okazało później, przygotowywaną od dawna operację Federalnej Służby Bezpieczeństwa – próbę zabójstwa opozycyjnego lidera Aleksieja Nawalnego. Ten ostatni szykował wówczas działania zmierzające do utrudnienia Kremlowi sukcesu we wrześniowych wyborach regionalnych (a następnie w wyborach parlamentarnych we wrześniu 2021 r.).

Załącznik 1

Odyseja Nawalnego

Aleksiej Nawalny (ur. 1976), opozycyjny polityk i bloger, założyciel i przewodniczący Fundacji Walki z Korupcją i Partii Postępu, od lat rzucał wyzwanie Kremlowi, prowadząc śledztwa na temat korupcji i przestępstw wśród członków elity rządzącej, publikując ich rezultaty w Internecie oraz organizując demonstracje antyrządowe. Mimo kontrowersji, jakie budził (zarzucano mu populizm, poglądy nacjonalistyczne, arogancję i skłonności wodzowskie), stał się najbardziej aktywnym i skutecznym

wśród rosyjskich polityków opozycyjnych. Struktury fundacji działały mimo represji w większości rosyjskich regionów, jego filmy i posty miały wielomilionową widownię, a organizowane przezeń demonstracje w Moskwie i wielu innych miastach Rosji gromadziły niekiedy ponad 100 tys. uczestników. Szkodliwe dla Kremla były zarówno ujawnianie przez niego kompromitujące ludzi władzy informacje, jak i propagowany przez Nawalnego system tzw. inteligentnego głosowania, prowadzący niekiedy do porażek wspieranych przez Kreml kandydatów w wyborach regionalnych. W związku z tym wyrósł on, zwłaszcza po zabójstwie w 2015 r. Borysa Niemcowa, na głównego przeciwnika reżimu putinowskiego. Władze nie były przy tym w stanie zastraszyć ani zneutralizować Nawalnego ani represjami (liczne areszty, sprawy sądowe i dwa wyroki więzienia w zawieszeniu pod wątpliwymi zarzutami), ani fizycznymi atakami.

Jak wykazało później drobiazgowie dziennikarskie śledztwo portalu Bellingcat, którego rezultaty opublikowano w grudniu 2020 r., od początku 2017 r. przeciwko Nawalnemu prowadzona była skomplikowana operacja FSB. Skład jej uczestników (m.in. toksykolodzy, chemicy) i ich działania wyraźnie wskazywały, iż jej celem nie było standardowe śledzenie polityka, lecz przygotowania do jego zabójstwa w wybranym przez Kreml momencie. 20 sierpnia 2020 r. do takiej próby zabójstwa doszło, gdy na skutek wcześniejszego naniesienia w bliżej nieokreślony sposób na ciało Nawalnego toksycznego środka bojowego typu „nowiczok” doznał on porażenia organizmu podczas przelotu samolotem z Tomska do Moskwy. Dzięki decyzji pilotów samolotu o awaryjnym lądowaniu w Omsku (mimo fałszywego alarmu bombowego na lotnisku) i podaniu Nawalnemu przez funkcjonariuszy policji transportowej atropiny w związku z podejrzeniem otrucia polityk nie zmarł. Pod presją rodziny i zagranicy (głównie władz Niemiec) odizolowany w szpitalu w Omsku Nawalny, za osobistą zgodą Putina, po kilku dniach został ewakuowany medycznym transportem lotniczym do Berlina, gdzie był leczony w klinice Charité. W końcu sierpnia władze niemieckie na podstawie analiz przeprowadzonych przez specjalistyczne instytuty badawcze z Niemiec, Francji i Szwecji potwierdziły, że Nawalny został zatruty „nowiczokiem”. Środek ten znajduje się pod ścisłą kontrolą rosyjskich władz i struktur siłowych i jego użycie nie jest możliwe bez politycznej decyzji najwyższych organów państwowych. Spowodowało to krytykę wobec Rosji ze strony państw zachodnich, głównie europejskich (zob. dalej). Władze rosyjskie odrzuciły wszelką odpowiedzialność za otrucie Nawalnego i odmówiły wszczęcia śledztwa. Początkowo twierdziły, że Nawalny cierpiał na inne schorzenia lub zatrul się sam. Z czasem zaczęły sugerować, że otrucia dokonano w Niemczech w ramach spisku wymierzonego w Rosję.

Nawalny w kolejnych miesiącach pobytu w Niemczech wyszedł z ciężkiego stanu, przeszedł rehabilitację i powrócił do aktywności politycznej. Ponieważ zapowiedział swój powrót do Rosji, rosyjskie władze starały się go od tego odstraszyć, licząc na to, że – jak pokazywał przykład Michaiła Chodorkowskiego – w przypadku pozostania

na emigracji jego wpływy polityczne w Rosji będą stopniowo zanikać. W tym celu wszczęto wobec niego kolejne śledztwo, zagrożono „odwieszeniem” wyroku więzienia i rozesłano za nim list gończy. Mimo to 17 stycznia 2021 r. Aleksiej Nawalny powrócił do Moskwy samolotem. Władze pokazały swą obawę przed nim, podejmując bezprecedensowe działania, w tym czasowo zamykając lotnisko Wnukowo i kierując samolot z Nawalnym (i trzy inne) na lotnisko Szeremietiewo, gdzie podczas kontroli paszportowej opozycjonistę zatrzymano. 18 stycznia, po bezprecedensowym, zamkniętym dla publiczności wyjazdowym posiedzeniu sądu, odbywającym się na terenie komisariatu policji w Chimbach, zdecydowano o jego tymczasowym areszcie na 30 dni, a 2 lutego sąd podjął w pierwszej instancji decyzję o wykonaniu zawieszonego wyroku i odbyciu kary 2 lat i 8 miesięcy więzienia w kolonii karnej. Orzeczenie podtrzymał 20 lutego sąd apelacyjny, a w końcu tego miesiąca Nawalnego przewieziono – w celu wykonania wyroku – do kolonii karnej w Pokrowie w obwodzie władymirskim, gdzie wkrótce zaczął się pogarszać jego stan zdrowia.

Odwaga Nawalnego, który mimo realnego zagrożenia życia zdecydował się na powrót do Rosji i nie wyrzekł się działalności opozycyjnej, zaskarbiła mu szacunek krytycznie wobec Kremla nastawionej części rosyjskiego społeczeństwa, kontrastujący z – nerwowym i zdradzającym strach – zachowaniem władz. O tym, że pozostaje on groźny dla Kremla nawet mimo pozbawienia wolności, świadczyły, po pierwsze, opublikowany przez jego współpracowników w serwisie YouTube długi film obnażający patologie dyktatury Putina i korupcję jego otoczenia, który w ciągu tygodnia obejrzało 100 mln osób⁴, a także niesankcjonowane demonstracje, jedne z największych w historii poradzieckiej Rosji, do których doszło na jego wezwanie 23 stycznia, a następnie 31 stycznia 2021 r.⁵

⁴ Według danych serwisu YouTube, około 62% z nich stanowiły odsłony w Rosji, a liczba unikalnych odbiorców wyniosła około 1/3, co dawałoby około 21 mln Rosjan. Zob. „Фильм Навального о ‘дворце Путина’ набрал 100 млн просмотров. Как и где его смотрят”, 28 stycznia 2021 r., <https://www.bbc.com/russian/news-55822334>. Film (zob. <https://www.youtube.com/watch?v=ipAnwilMncl>) streszcza historię Putina, od niezbyt ważnego i pozbawionego sukcesów agenta KGB w NRD, poprzez współpracującego z mafią petersburskiego urzędnika, szybką moskiewską karierę wspieraną przez skorumpowane otoczenie prezydenta Borysa Jelcyna aż do funkcji prezydenta FR. Prezentuje relacje, dokumenty i zdjęcia wskazujące na stworzenie przez Putina systemu wykorzystywania swojego stanowiska, sieci urzędników i biznesmenów oraz instrumentów państwa do osobistego bogacenia się. Symbolem tego stał się zbudowany dla niego ze środków pochodzących z korupcji ochraniający przez służby specjalne wielki pałac pod Gelendżikiem na wybrzeżu Morza Czarnego (jego wartość wraz z otoczeniem szacuje się na 1,5 mld USD), pelen luksusowego wyposażenia, zdradzający jednak brak gustu głównego użytkownika. Film stał się przebojem rosyjskiego i międzynarodowego Internetu i wyrządził Putinowi trudne do oszacowania szkody reputacyjne.

⁵ Bez względu na zimno, wysokie ryzyko i rosnącą brutalność sił porządkowych w pierwszej z nich uczestniczyło nawet ponad 100 tys. osób w ponad 130 miastach (z czego większość w Moskwie i Petersburgu), a zatrzymano ponad 3,7 tys. osób. Mimo zastraszania, prewencyjnych zatrzymań i bezprecedensowej blokady większości centrum Moskwy kolejna demonstracja zgromadziła dziesiątki tysięcy osób, a zatrzymano ponad 5 tys.

Wydarzenia te nie świadczyły o wysokim prawdopodobieństwie przesilenia politycznego. Zbyt duży był ciągle poziom strachu, obojętności lub bierności wśród większości rosyjskiego społeczeństwa oraz zbyt silny i ciągle skonsolidowany aparat władzy i represji. Jednak działania Nawalnego i jego zwolenników wraz z innymi przejawami protestacyjnej aktywności rosyjskiego społeczeństwa pokazywały narastający problem deficytu legitymacji politycznej Putina, a także wzrost determinacji jego przeciwników, licznych zwłaszcza wśród rosyjskiego młodego pokolenia (które można było uznać w dużej części za politycznie „stracone” dla Kremla). Był to zły prognostyk dla władz, które coraz bardziej zmierzały w kierunku zaostrzania represji i porzucania pozorów demokratycznej imitacji na rzecz bezprawia i przemocy, co w dłuższej perspektywie zwiększało ryzyko poważniejszej destabilizacji.

Przejawem tego trendu były, z jednej strony, wspomniane wyżej zmiany prawa wyborczego zamieniające stopniowo głosowania w pusty rytuał i fikcję, a z drugiej – kolejne ustawy ograniczające wolność słowa, w tym w Internecie, swobodę zgromadzeń i możliwość działalności niezależnej, w tym organizacji pozarządowych. Cała seria takich ustaw została przyjęta przez parlament i podpisana przez prezydenta Putina w grudniu 2020 r.⁶

Tabela 1

Przyjęte w grudniu 2020 r. ustawy zaostrzające system autorytarny w Rosji

Ustawa	Najważniejsze postanowienia	Główne konsekwencje
Nowelizacja ustawy o dodatkowych środkach przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa narodowego	Poszerzenie kategorii podmiotów, którym można nadać status „agenta zagranicznego”, m.in. o osoby fizyczne, organizacje międzynarodowe i niemające osobowości prawnej, obywateli obcych państw; poszerzenie pojęcia finansowania z zagranicy o pośrednictwo podmiotów rosyjskich; nakaz informowania o statusie „agenta zagranicznego” przy podawaniu wszelkiej informacji o danym podmiocie lub przekazywaniu pochodzących od niego materiałów	Dalsze ograniczenie swobody aktywności organizacji pozarządowych, podmiotów i osób korzystających z dofinansowania z zagranicy i ich stygmatyzacja w społeczeństwie rosyjskim; odstraszenie osób i instytucji od współpracy z zagranicą
Nowelizacja kodeksu karnego	Podniesienie kar za umyślne naruszenie przepisów o „agentach zagranicznych” – maksymalnie do 5 lat więzienia	jw.
Nowelizacja ustawy o zgromadzeniach	Poszerzenie definicji zgromadzenia w sposób obejmujący m.in. zbiorowe i jednoosobowe pikiety; poszerzenie wymogów wobec organizatorów	Poważne ograniczenie wolności zgromadzeń i poddanie ich całkowitej arbitralnej decyzji władz; likwidacja anonimowości wsparcia dla

⁶ Szerzej zob. M. Domańska, „Dokręcanie śruby. Represyjne ustawy Putina”, *Komentarze OSW*, 18 lutego 2021 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2021-02-18/dokręcanie-sruby-represyjne-ustawy-putina>.

Tabela 1 – *ciąg dalszy*

Ustawa	Najważniejsze postanowienia	Główne konsekwencje
Nowelizacja ustawy o zgromadzeniach	zgromadzeń oraz możliwości wpływu władz na sposoby ich organizacji; ograniczenia praw przedstawicieli mediów relacjonujących zgromadzenia; zakaz finansowania i wspierania zgromadzeń m.in. ze źródeł anonimowych, zagranicznych i pochodzących od „agentów zagranicznych”; obowiązek transparentności i rozliczania finansowania zgromadzeń	zgromadzeń, odstraszać od prób organizacji zgromadzeń sprzecznych z interesem władz
Nowelizacja kodeksu karnego	Poszerzenie kategorii umyślnych działań prowadzących do blokowania środków transportu i pieszych oraz podwyższenie kar za nie – maksymalnie do 1 roku więzienia	jw.
Nowelizacja ustawy o działaniach wobec podmiotów uczestniczących w naruszeniach praw obywateli	Wprowadzenie możliwości całkowitego lub częściowego ograniczenia dostępu do serwisów internetowych „cenzurujących” informację lub utrudniających użytkownikom (w tym mediom) rozpowszechnianie treści na terenie Rosji; upoważnienie Prokuratora Generalnego (w konsultacji z MSZ) do decyzji o blokadzie	Potencjalne ograniczenie wolności dostępu do usług serwisów internetowych i sieci społecznościowych (takich jak Facebook, Twitter czy Instagram) pod pretekstem „cenzurowania” przez nie rosyjskich urzędników i mediów
Nowelizacja kodeksu karnego	Poszerzenie kategorii „oszczerstwa” o publikowanie, w tym w Internecie, tego typu informacji m.in. o grupach osób (w tym anonimowych) oraz podwyższenie kar za to przestępstwo maksymalnie do 5 lat więzienia	Poważne ograniczenie wolności słowa, w tym w Internecie, a zwłaszcza krytyki władz (nie tylko personalnej)
Nowelizacja kodeksu wykroczeń	Znaczące podwyższenie wysokości grzywn za publikowanie „obraźliwych” treści w Internecie	jw.
Nowelizacja ustawy o informacji	Zwiększenie odpowiedzialności administratorów serwisów internetowych i sieci społecznościowych za kontrolę publikowanych treści pod kątem ich zgodności z prawem	Ograniczenie wolności słowa w Internecie, presja na cenzurowanie wypowiedzi użytkowników Internetu przez administratorów sieci
Nowelizacja ustaw w celu ochrony poufności danych i działań operacyjno-śledczych	Istotne poszerzenie możliwości wprowadzania zakazu publikacji danych osobowych, w tym majątkowych, dotyczących funkcjonariuszy publicznych, w tym zwłaszcza przedstawicieli struktur siłowych; zakaz ujawniania informacji dotyczących działań operacyjno-śledczych	Ograniczenie wolności słowa w Internecie przez blokowanie informacji mogących służyć ujawnianiu przestępstw, w tym korupcji, wśród funkcjonariuszy publicznych

Źródło: M. Domańska, „Dokęcanie śruby. Represyjne ustawy Putina”, *Komentarze OSW*, 18 lutego 2021 r.

Gospodarka i społeczeństwo: kryzys pandemiczny

Czynnikiem, który najsilniej wpłynął na rosyjską gospodarkę i życie społeczne w 2020 r., była pandemia koronawirusa, która dotarła do Rosji w końcu stycznia tego roku. Zgodnie z powtarzającym się w dużym stopniu wzorcem z innych państw, liczba zachorowań systematycznie i coraz szybciej rosła, osiągając pierwszy szczyt (ponad 11 tys. dziennych zarejestrowanych zachorowań) w połowie maja. W okresie letnim pandemia przygasła, by ze zdwojoną siłą powrócić jesienią i zimą, osiągając kolejny szczyt 24 grudnia 2020 r. (niemal 30 tys. zachorowań). W ciągu roku (do końca stycznia 2021 r.), wedle oficjalnych danych, na COVID-19 zachorowało 3,8 mln mieszkańców Rosji, z czego 3,25 mln wyzdrowiało, a 72,2 tys. osób z tego powodu zmarło⁷. Wielu Rosjan odnosiło się jednak nieufnie do oficjalnych danych, co uzasadniały ujawnione w pojedynczych regionach przykłady fałszowania statystyk. Także z obiektywnych przyczyn określenie rzeczywistych rozmiarów pandemii było trudne, a ważny pomocniczy wskaźnik stanowił poziom ponadnormalnych (wobec średniej statystycznej) zgonów, których liczbę w 2020 r. (kwiecień–grudzień) szacowano na około 360 tys.⁸ Dane te obrazowały, jak mocno pandemia uderzyła w niedoinwestowany system ochrony zdrowia w Rosji, osłabiony prowadzonymi w poprzednich latach działaniami w ramach tzw. optymalizacji (sprowadzającej się najczęściej do likwidacji wielu szpitali i placówek medycznych na prowincji, powiązanych z redukcją personelu).

Pandemia, obniżając globalną produkcję przemysłową i zapotrzebowanie na energię, sprzyjała także spadkowi cen ropy naftowej, dla której kolejnym ciosem była krótka rosyjsko-saudyjska „wojna cenowa” (8 marca – 9 kwietnia 2020 r., zakończona porozumieniem o wielkości redukcji wydobycia ropy). Przejściowo obniżyła ona cenę rosyjskiej ropy URALS do około 10 USD za baryłkę (w transakcjach terminowych doszło nawet do tego, że cena ropy miała wartość ujemną). W kolejnych miesiącach cena wahała się silnie, aby osiągnąć średnio 41,7 USD (tj. o 34% mniej niż w 2019 r., gdy wynosiła 63,6 USD), co było wartością nieznacznie mniejszą od ceny referencyjnej założonej w budżecie federalnym. Ten kluczowy dla rosyjskiej gospodarki czynnik, wraz z wprowadzonym wiosną 2020 r. lockdownem, spowodował, że optymistyczne plany rządu dotyczące wzrostu gospodarczego i proficytu budżetu zostały przekreślone. Mimo to wskaźniki podsumowujące 2020 rok były jednak lepsze niż niektóre czarne scenariusze rysowane wiosną tego roku.

⁷ Bieżące oficjalne dane na temat pandemii w Rosji można znaleźć na rządowym portalu Stopkoronawirus.rf, <https://stopkoronawirus.rf/information/>. Dane o śmiertelności na COVID-19 różnią się od danych Rosstatu, opartych na informacjach z urzędów stanu cywilnego, wedle których od kwietnia do grudnia 2020 r. ponad 162 tys. zmarłych miało zdiagnozowany COVID-19, choć niekoniecznie była to główna przyczyna ich śmierci.

⁸ Dane za RBK.ru, 8 lutego 2021 r., <https://www.rbk.ru/economics/08/02/2021/602132e19a7947073f7dde5>.

Tabela 2

Rosja w kryzysie: wybrane kluczowe wskaźniki

Wskaźnik	Wartość w 2020 r.	Wartość w 2019 r.
Zmiana PKB rok/rok (%)	-3,1	1,3
Zmiana poziomu produkcji przemysłowej rok/rok (%)	-2,6	2,4
Wzrost/spadek inwestycji w kapitał trwały rok/rok (%)	-4,1 (I-IX)	1,7
Inflacja XII-XII (%)	4,9	3
Wartość eksportu (USD)	331,7 mld	379,2 mld
Wartość importu (USD)	239,7 mld (I-XI)	229,9 mld
Odpływ kapitału netto (USD)	47,8 mld	22,1 mld

Źródło: oprac. własne na podstawie danych Państwowego Komitetu Statystycznego FR, www.rosstat.gov.ru.**Załącznik 2*****Spadek dochodów naftowo-gazowych***

Skalę kryzysu pokazywał zwłaszcza spadek eksportu o około 21%, co było pochodną głównie redukcji cen eksportowanych przez Rosję surowców energetycznych. Według danych podawanych przez Gazprom eksport gazu ziemnego poza obszar poradziecki zmniejszył się w 2020 r. do 175 mld m³ (z około 200 mld m³ w 2019 r.), a według Federalnej Służby Celnej (FTS) ogólna wartość wyeksportowanego gazu rurociągowego zmniejszyła się o około 39,5%, przy spadku fizycznej jego wielkości o 9,7%. Dochody z eksportu LNG spadły zaś o około 15%. Z kolei wartość eksportu ropy surowej (głównego źródła dochodów Rosji) zmniejszyła się w tym samym czasie o około 41% (spadek wolumenu – o 11%), a produktów ropopochodnych – o 32%. Odczuł to budżet federalny, którego dochody naftowo-gazowe spadły o 30,4%. Jedyną dobrą stroną tej sytuacji był fakt, iż oznaczało to rekordowo niski poziom udziału dochodów naftowo-gazowych w ogólnych dochodach budżetu – około 28% (około 5% PKB)⁹. Nie był to jednak bynajmniej sukces głoszonego od lat przez rosyjskie władze celu dywersyfikacji rosyjskiej gospodarki, jego przyczyną bowiem nie stanowił wzrost dochodów z eksportu pozasurowcowego.

⁹ W latach 2011–2014 udział ten sięgał 50% ogółu dochodów i 9% PKB. Dane FTS za: <https://customs.gov.ru/statistic/%D0%AF%D0%BD%D0%B2%D0%B0%D1%80%D1%8C%20-%20%D0%BC%D0%B0%D0%B9%202018>; Dane FTS, Ministerstwa Finansów i Gazpromu za: „Доходы РФ от экспорта нефти в 2020 году рухнули на две пятых”, 18 stycznia 2021 r., <https://teknoblog.ru/2021/01/18/109792>; „Нефтегазовые доходы бюджета России рухнули до исторического минимума”, 22 stycznia 2021 r., <https://www.finanz.ru/novosti/aktsii/neftegazovye-dokhody-byudzheta-rossii-rukhnuli-do-istoricheskogo-minimuma-1029994376>.

W konsekwencji rosyjski budżet federalny odnotował w 2020 r. deficyt w wysokości 3,8% PKB (4,1 bln rubli, czyli równowartość około 57 mld USD), największy od kryzysu 2009 r. Wynikało to także ze strategii wydatków, które znacząco wzrosły (o 16% ponad plan) mimo spadku dochodów (o 9% wobec planu). Największy wzrost (o 43%) odnotowały wydatki socjalne, których udział w budżecie zwiększył się do 30,6% (z 26,8% w 2019 r.), i ochrona zdrowia (wzrost wydatków o 90%, udziału z 3,9% do 5,8%).

Deficyt budżetu pokryty został głównie przez wzrostu długu (przede wszystkim emisję obligacji skarbu państwa wykupywanych głównie przez podmioty rosyjskie). W rezultacie dług publiczny wzrósł o ponad 5 pkt procentowych – do około 19% PKB (co jednak nadal stanowiło niski i bezpieczny poziom na tle innych państw). W niewielkiej części został też pokryty z rezerw (Funduszu Dobrobytu Narodowego, FDN). Mimo to rezerwy walutowo-kruszcowe Rosji wzrosły w 2020 r. o ponad 41 mld USD (do 597,4 mld USD), a FDN powiększył się o 58 mld USD (do 183,3 mld USD). W tym samym czasie zmniejszyło się (o 23 mld USD) zadłużenie zagraniczne, do 470 mld USD. Szukając nowych źródeł dochodów, władze sięgały przede wszystkim do zwiększania obciążeń dla większego biznesu¹⁰.

Załącznik 3

Władze i społeczeństwo w pandemii

Rosjanie, podobnie jak mieszkańcy wielu innych państw, dotknięci zostali wieloma ograniczeniami w poruszaniu się i zamknięciem większości lokali usługowych. Już w końcu stycznia 2020 r., aby zapobiec rozprzestrzenianiu się pandemii, zamknięto granice Rosji z Chinami i Mongolią, a w końcu marca – ze wszystkimi państwami. Pomiędzy 28 marca a 10 maja obowiązywały w Rosji dni wolne od pracy i nauki szkolnej, a wiele regionów narzuciło ograniczenia w poruszaniu się (najostrzejsze w Moskwie, gdzie obowiązywał zakaz wychodzenia z domu poza ważnymi potrzebami i wprowadzono elektroniczny system monitoringu przemieszczania się obywateli za pomocą aplikacji w telefonach). Większość regulacji w kwestii taktyki walki z pandemią przyjął rządowy sztab z premierem Michaiłem Miszustinem na czele, a w Moskwie – sztab kierowany przez mera Siergieja Sobianina. W praktyce strategiczne decyzje podejmował prezydent Putin, zwracając się do obywateli z wystąpieniami. Odpowiedzialność za szczegółowe rozwiązania przerzucono na regiony¹¹.

¹⁰ Prezydent Putin ogłosił w kwietniu m.in. podniesienie z 2 do 15% podatku od dywidend wypłacanych podmiotom zagranicznym (co naruszało umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania zawarte z niektórymi państwami) oraz wprowadzenie 13-procentowego podatku od dochodu z lokat kapitałowych i inwestycji w papiery wartościowe powyżej 1 mln rubli (ok. 12 tys. USD).

¹¹ Szerzej zob.: I. Wiśniewska, „Rosja wobec pandemii koronawirusa: pochwała obleżonej twierdzy”, *Analizy OSW*, 18 marca 2020 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-03-18/rosja-wobec-pandemii-koronawirusa-pochwala-oblezonej-twierdzy>; M. Domańska, J. Rogoża, I. Wiśniewska, „Kryzysowe orędownie

Zwracał uwagę fakt, że działania osłonowe dla gospodarki i obywateli, które rosyjski rząd wdrożył w kilku falach głównie wiosną 2020 r., były dość skromne na tle tych podejmowanych przez inne państwa rozwinięte; ich wartość wyniosła bowiem w sumie około 3,5% PKB (równowartość nieco ponad 50 mld USD). Najważniejsze z nich obejmowały ulgi podatkowe, gwarancje kredytowe i tanie kredyty dla najbardziej poszkodowanych firm i osób oraz dodatkowe wypłaty socjalne, zwłaszcza dla rodzin z dziećmi.

Rosja w walce z pandemią postawiła na samowystarczalność, także w kwestii wyprodukowania szczepionki na COVID-19. W rezultacie intensywnych badań, mimo niezakończonych testów (ich trzecia faza została zakończona do końca stycznia 2021 r.), w sierpniu wstępnie została zarejestrowana pierwsza rosyjska szczepionka (starszego typu, tzw. pierwszej generacji, oparta na wcześniejszych preparatach przeciwko innym chorobom zakaźnym), znana pod handlową nazwą Sputnik-V (w październiku – kolejna, EpiVakKorona). Jesienią 2020 r. rozpoczęto szczepienia pracowników służb medycznych, a w styczniu 2021 r. – szczepienia powszechne ludności (które postępowaly dość powoli z powodu problemów z uruchomieniem masowej produkcji szczepionki). Problem powiększał fakt, że Rosja – z powodów wizerunkowych – usiłowała za wszelką cenę nie odstawać od rozwiniętych państw zachodnich (a nawet je prześcignąć) pod względem zarówno tempa prac nad szczepionką, jak i w rywalizacji o jej eksport (głównie do krajów rozwijających się, ale także do Europy). Budziło to obawy, także wśród Rosjan, w kwestii bezpieczeństwa zdrowotnego rosyjskiego produktu¹².

Pandemia wywołała naturalny strach wśród obywateli, ale z czasem zaczęło przeważać rozdrażnienie wprowadzanymi ograniczeniami, które głównie z tego powodu stopniowo łagodzone i z reguły nie wprowadzano ich ponownie mimo jesiennej eksplozji zachorowań. Powodem społecznego niezadowolenia był przede wszystkim dalszy spadek poziomu życia, pogłębiony przez wiosenny lockdown mimo ograniczonego wsparcia socjalnego ze strony państwa.

Putina – Kreml na froncie walki z koronawirusem”, *Analizy OSW*, 26 marca 2020 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-03-26/kryzysowe-oredzie-putina-kreml-na-froncie-walki-z-koronawirusem>; M. Domańska, „Rosja: monitoring społeczny odpowiedzi na pandemię”, *Analizy OSW*, 3 kwietnia 2020 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-04-03/rosja-monitoring-spoeczny-odpowiedzia-na-pandemie>.

¹² W sondażu z sierpnia 2020 r. 52% Rosjan zadeklarowało, że z różnych przyczyn (głównie braku zaufania do szczepionki) nie zamierza się zaszczepić przeciwko COVID-19. Szerzej o rosyjskich szczepionkach i ich problemach zob.: J. Rogoża, I. Wiśniewska, „Rosja w globalnym wyścigu szczepionek”, *Komentarz OSW*, 28 października 2020 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2020-10-28/rosja-w-globalnym-wyscigu-szczepionek>; eidem, „Rosyjskie szczepionki: wąskie gardło produkcyjne”, *Analizy OSW*, 26 listopada 2020 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-11-26/rosyjskie-szczepionki-waskie-gardlo-produkcyjne>; J. Rogoża, „Rosja: masowa akcja szczepień pod presją polityczną”, *Analizy OSW*, 9 grudnia 2020, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-12-09/rosja-masowa-akcja-szczepien-pod-presja-polityczna>.

Oficjalna statystyka nie oddawała skali społecznych konsekwencji kryzysu (według danych Rosstatu dochody realne spadły w 2020 r. o 3,5%, a płace realne wręcz wzrosły – o 2,5%). Radykalnemu ograniczeniu uległy bowiem dochody nieformalne (nadal powszechnie wypłacane „w kopertach” części wynagrodzeń). Problem pogłębiała dewaluacja rubla (jego wartość wobec dolara USA wahała się silnie między 61 a 81 rubli, na koniec 2020 r. rubel stracił na wartości 17%). Wzrosło też wyrażnie (o 27,6%) bezrobocie: do 4,4 mln osób (jego stopa jednak nadal pozostawała relatywnie niska: 5,9%). Liczba Rosjan żyjących poniżej progu ubóstwa zwiększyła się natomiast do 19,6 mln (13,3%).

Pandemia odbiła się też na **wskaźnikach demograficznych**, które wyglądały dość dramatycznie. Wzrost śmiertelności (głównie na skutek COVID-19) spowodował silny ujemny przyrost naturalny (w liczbach bezwzględnych: –689 tys., czyli o 5,4 ‰). Jednocześnie bardzo niewielki przyrost migracyjny (wiosną i latem na skutek lockdownu i kryzysu gospodarczego z Rosji wyjechała większość migrantów zarobkowych) doprowadził do spadku oficjalnej liczby ludności Rosji aż o 582,2 tys. osób, największego od 15 lat.

Polityka zagraniczna

Pandemia koronawirusa wywarła wpływ także na politykę zagraniczną Rosji. Moskwa liczyła, że to globalne wyzwanie może doprowadzić państwa zachodnie do przeoczenia polityki m.in. wobec Rosji. Władze Federacji Rosyjskiej starały się w związku z tym w swej politycznej retoryce podkreślać potrzebę międzynarodowej solidarności w obliczu pandemii. Moskwa sama zorganizowała demonstracyjną akcję pomocy Włochom, wysyłając do tego kraju (w marcu 2020 r.) trzynaście samolotów transportowych ze sprzętem medycznym i ośmioma zespołami lekarzy i pielęgniarek wojskowych¹³. W kolejnym miesiącu podobnej pomocy udzieliła Serbii. Rosja próbowała wykorzystać tę sytuację, inicjując kampanię dyplomatyczną na rzecz ograniczenia lub wręcz zniesienia zachodnich sankcji (formalnie nie tylko przeciw niej)¹⁴.

¹³ Co ciekawe, organizowało ją rosyjskie Ministerstwo Obrony, nie zaś powołane do tych celów Ministerstwo ds. Sytuacji Nadzwyczajnych, i była ona, niezależnie od dyskusyjnego praktycznego znaczenia, gestem politycznym. Jak donosiła włoska gazeta *La Stampa*, strona włoska miała problem z zagospodarowaniem rosyjskiej pomocy, której użyteczność była niska. Zob. „80% of Russia's coronavirus aid to Italy 'useless' – *La Stampa*”, *The Moscow Times*, 20 marca 2020 r., <https://www.themoscowtimes.com/2020/03/26/80-of-russias-coronavirus-aid-to-italy-useless-la-stampa-a69756>. O rosyjskiej pomocy szerzej zob. A. Wilk, „Armia rosyjska w walce z pandemią koronawirusa we Włoszech”, *Analizy OSW*, 23 marca 2020 r., <https://www.osw.waw.pl/en/node/27914>.

¹⁴ M.in. szef rosyjskiej dyplomacji Siergiej Ławrow, wraz ze swoimi odpowiednikami z innych państw autorytarnych objętych sankcjami (poza Rosją: Chin, Syrii, Iranu, Korei Północnej, Wenezueli, Nikaragui i Kuby), 26 marca 2020 r. podpisał list wzywający sekretarza generalnego ONZ António Guterresa do inicjatywy na rzecz zniesienia „jednostronnych sankcji”, przeszkadzających w globalnej walce z pandemią koronawirusa. Z bardziej ogólnikowym apelem w tej kwestii wystąpił tego samego dnia, podczas wirtualnego szczytu G-20, także prezydent Putin. Jego rzecznik Dmitrij Pieskow chwalił tych zachodnich polityków (głównie

Moskwa z pewną nadzieją patrzyła na narastający w części państw zachodniej Europy lobbing na rzecz pozytywnej rewizji stosunków **Unii Europejskiej** z Rosją, pogłębienia tzw. selektywnej współpracy z nią. Od dłuższego czasu krytyczne wobec polityki sankcji były m.in. rządy Włoch, Austrii i Finlandii. O podjęcie współpracy z Rosją zabiegał prezydent Francji Emmanuel Macron, głosząc hasło budowy „architektury zaufania i bezpieczeństwa” w Europie z udziałem Rosji¹⁵. Z inicjatywy Niemiec i Francji w marcu 2020 r. rozpoczęła się w Unii Europejskiej formalna dyskusja na temat przeglądu polityki wobec Rosji, a w drugiej połowie roku (kiedy przewodnictwo w UE objęły Niemcy) planowano dyskusję nad niemieckimi propozycjami w tej kwestii.

Jednak działania w tym kierunku przyhamowała z jednej strony pandemia koronawirusa, która poważnie ograniczyła kontakty dyplomatyczne, a z drugiej strony sam Kreml, który poważnie pogorszył swój wizerunek, decydując się na próbę zabójstwa Aleksieja Nawalnego. Sprawa ta wzburzyła europejską opinię publiczną, a władze Niemiec ujawniły wyniki badań, wskazujące na użycie wobec Nawalnego bojowego środka chemicznego. Wobec zignorowania zbiorowych i grupowych (w tym niemiecko-francuskiego) wezwań europejskich do wyjaśnienia sprawy Nawalnego przez Moskwę, UE przy wsparciu Wielkiej Brytanii wprowadziła 20 października 2020 r. sankcje wobec grupy rosyjskich funkcjonariuszy służb specjalnych i laboratoriów za złamanie konwencji o zakazie broni chemicznej. Wcześniej, w lipcu 2020 r., UE zarządziła sankcje indywidualne wobec rosyjskich funkcjonariuszy za udział w ostatnich latach w cyberatakach przeciwko instytucjom politycznym w Europie. Z kolei w grudniu 2020 r. UE przyjęła mechanizm sankcji przeciwko osobom i podmiotom naruszającym prawa człowieka, którego obiektem w marcu 2021 r. stała się także Rosja. Moskwa była wyraźnie rozdrażniona tą sytuacją i jej retoryka wobec UE, ale także władz Niemiec (i w mniejszym stopniu Francji) stała się ostra. Nie oznaczało to jednak, że dialog został zerwany, a lobbing w Europie na rzecz „normalizacji” stosunków z Rosją ustał. Tym bardziej że czynnikiem wpływającym na sytuację były również narastające w UE próby zademonstrowania „strategicznej autonomii” wobec Waszyngtonu.

W stosunkach z **USA** Moskwa była rozczarowana administracją Donalda Trumpa, kontynuowała ona bowiem presję sankcyjną wobec Rosji i demontaż reżimu kontroli zbrojeń, którego naruszanie dawało dotąd asymetryczne korzyści stronie rosyjskiej. Rosyjskie podmioty w 2020 r. kilkakrotnie stały się obiektem sankcji ze strony

z niemieckiej partii AfD), którzy wzywali do zniesienia unijnych sankcji przeciwko Rosji. Dwuznaczność tych inicjatyw polegała na tym, iż żadne sankcje nie obejmują artykułów farmaceutycznych czy medycznych ani pomocy humanitarnej.

¹⁵ Szerzej na temat polityki Francji Macrona wobec Rosji i reakcji na nią Moskwy zob. M. Menkiszak, „Mów do mnie jeszcze. Rosja wobec inicjatyw detente Macrona”, *Punkt Widzenia OSW*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/punkt-widzenia/2021-03-09/mow-do-mnie-jeszcze>. Autorem programowych dokumentów na temat współpracy z Rosją był także ambasador UE w Rosji Markus Ederer. Z mglistymi hasłami „nowej polityki wschodniej” UE występował również szef niemieckiej dyplomacji Heiko Maas.

USA. Miały one związek ze wspieraniem przez Rosję reżimu Maduro w Wenezueli (luty, marzec 2020), co zmusiło rosyjski koncern naftowy Rosnieft' do wycofania się w końcu marca z projektów w tym państwie. We wrześniu 2020 i w styczniu 2021 r. sankcjami objęto grupę Ukraińców i Rosjan, na zlecenie rosyjskich służb specjalnych próbujących wpływać poprzez media internetowe na wybory prezydenckie w USA. W grudniu 2020 r. Kongres USA w ramach ustawy o funduszach obronnych uchwalił regulacje (PEESCA) zaostrzające sankcje (wprowadzone ustawą PEESA w grudniu 2019 r.), które uderzały w budowę gazociągu Nord Stream 2 (objęte nim zostały m.in. firmy zajmujące się układaniem rur i wspierające inwestycję w jakikolwiek sposób), co doprowadziło m.in. do wycofania się z projektu zachodnich firm ubezpieczeniowych. W styczniu 2021 r. sankcjami objęto bezpośrednio barki przeznaczone do układania rur.

Moskwa była wysoce niezadowolona z powodu wstrzymania (od grudnia 2019 r.) budowy niemal ukończonego gazociągu Nord Stream 2 na skutek sankcji amerykańskich. Liczyła jednak na to, że nowa administracja Joe Bidena złagodzi swój stosunek do projektu, chcąc odbudować poważnie pogorszone stosunki z Niemcami, których rząd aktywnie wspierał dokończenie inwestycji¹⁶.

Rosja potępiała także politykę administracji Trumpa kontynuującą wycofywanie się USA z porozumień rozbrojeniowych naruszanych przez Rosję. W maju 2020 r. USA notyfikowały swoje wyjście z **Traktatu o otwartych przestworzach** z 1992 r., umożliwiającego jego sygnatariuszom (34 państwom Europy i Ameryki Północnej) dokonywanie przelotów samolotów obserwacyjnych nad swoimi terytoriami w ramach środków budowy zaufania i bezpieczeństwa. Decyzja (weszła w życie 22 listopada 2020 r.) była spowodowana systematycznym naruszaniem traktatu przez Rosję, która ograniczała przeloty nad częścią swojego terytorium, oraz oskarżeniami wobec Moskwy o wykorzystywanie go do zbierania informacji o infrastrukturze krytycznej USA. Moskwa liczyła, że na tym tle dojdzie do sporów pomiędzy europejskimi członkami NATO, chcącymi utrzymać traktat (nie posiadały one, w przeciwieństwie do USA i Rosji, zwiadu satelitarnego zdolnego zastąpić loty obserwacyjne), i USA¹⁷. W tym celu strona

¹⁶ Szerzej zob. R. Formuszewicz, S. Kardaś, A. Łoskot-Strachota, „Spór wokół Nord Streamu 2: stanowiska i perspektywy”, *Komentarze OSW*, 10 marca 2021 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2021-03-10/spor-wokol-nord-streamu-2-stanowiska-i-perspektywy>. M.in. na skutek lobbingu niemieckiego Kongres USA w ustawie PEESCA wprowadził wyłączenie od sankcji dla rządów i podmiotów państwowych z państw europejskich, co starała się wykorzystać strona niemiecka, próbując powołać państwową fundację, mającą ochronić podmioty realizujące projekt przed amerykańskimi sankcjami. Szerzej zob. A. Łoskot-Strachota, „Kongres USA: porozumienie w sprawie nowych sankcji wobec Nord Streamu 2”, *Analizy OSW*, 4 grudnia 2020 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-12-04/kongres-usa-porozumienie-w-sprawie-nowych-sankcji-wobec-nord-streamu>; R. Formuszewicz, „Niemcy: próba obejścia sankcji wobec Nord Streamu 2”, *Analizy OSW*, 14 stycznia 2021 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-01-14/niemcy-proba-obejscia-sankcji-wobec-nord-streamu-2>.

¹⁷ Szerzej zob. M. Menkiszak, „Krokodyle lży: Rosja wobec wyjścia USA z Traktatu o otwartych przestworzach”, *Analizy OSW*, 22 maja 2020 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-05-22/krokodyle-lzy-rosja-wobec-wyjscia-usa-z-traktatu-o-otwartych>.

rosyjska zażądała od tych pierwszych dodatkowego prawnie wiążącego zobowiązania do nieprzekazywania stronie amerykańskiej danych zebranych podczas lotów, grożąc w przeciwnym razie swym wyjściem z traktatu.

Podobną taktykę Rosja stosowała w kwestii konsekwencji końca **reżimu INF** w Europie. W październiku 2020 r. prezydent Putin przedstawił europejskim członkom NATO ofertę bezterminowego rosyjskiego (jednostronnego) moratorium na nierozmieszczanie rakiet średniego zasięgu na zachód od Uralu oraz możliwości inspekcji w obwodzie kaliningradzkim, gdzie według USA zostały rozmieszczone rosyjskie rakiet średniego zasięgu¹⁸. Oferta ta, mająca na celu podzielenie NATO, została jednak odrzucona lub zignorowana przez sojuszników (niekonkretne zainteresowanie dialogiem wyraziła jedynie Francja), ponieważ prowadziłaby do utrwalenia istniejącej strategicznej asymetrii w Europie na korzyść Rosji (rosyjskie rakiet średniego zasięgu zostały już w Europie rozmieszczone, a natowskie nie), nie zapewniając efektywnych środków weryfikacji rosyjskich deklaracji.

Sukces natomiast Rosja odniosła w sprawie traktatu o dalszym ograniczeniu strategicznych zbrojeń nuklearnych (**Nowy START**) z 1993 r., na czym zależało jej z powodów zarówno wojskowych (chciała utrzymać ograniczenia dla amerykańskich zbrojeń nuklearnych), jak i polityczno-wizerunkowych (formalny parytet między stronami, będący istotnym elementem mocarstwowego wizerunku Rosji). Przedłużenie tego traktatu (którego termin obowiązywania upływał w lutym 2021 r.) administracja Trumpa uzależniała od włączenia do niego Chin i powiązania go z rosyjskimi zobowiązaniami dotyczącymi innych systemów uzbrojenia (niestrategicznej broni jądrowej, rakiet hipersonicznych itp.). Z czasem jednak łagodziła swoje podejście, chcąc uzyskać porozumienie z Moskwą przed wyborami prezydenckimi w listopadzie 2020 r. Rosja kluczyła, wyczekując na wybory, a po nich wycofała się z sugerowanych ustępstw (niewiążących deklaracji uwzględniających amerykańskie postulaty), uzgadniając w końcu stycznia 2021 r., już z nową administracją Joe Bidena, *de facto* bezwarunkowe przedłużenie traktatu.

Rozwiązanie to pokazuje wyraźnie z punktu widzenia Moskwy potencjalne wady i zalety zmiany politycznej, jaka dokonała się w Waszyngtonie¹⁹. Główną wadą Bidena dla Rosji była z jednej strony obawa przed prowadzeniem przez niego polityki zagranicznej zakładającej promocję wartości demokratycznych, w czym Moskwa upatrywała groźbę wspierania przez USA rosyjskiej opozycji i społeczeństwa obywatelskiego.

¹⁸ Zob. W. Rodkiewicz, „Kontrowersyjna propozycja Kremla dotycząca kontroli zbrojeń w Europie”, *Analizy OSW*, 27 października 2020 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-10-27/kontrowersyjna-propozycja-kremla-dotyczaca-kontroli-zbrojen-w-europie>.

¹⁹ Szerzej na ten temat i charakterystyka postawy Rosji wobec wyborów prezydenckich w USA w listopadzie 2020 r. zob. idem, „Rosja wobec amerykańskich wyborów. Neutralność ze wskazaniem na Trumpa”, *Komentarze OSW*, 5 listopada 2020 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2020-11-05/rosja-wobec-amerykanskich-wyborow-neutralnosc-ze-wskazaniem-na>.

Obawiała się także, że elity związane z Partią Demokratyczną będą chciały „mścić się” na Rosji za ingerencję w wybory prezydenckie w 2016 r. Moskwa mogła się też spodziewać pewnego złagodzenia napięć w stosunkach transatlantyckich, co byłoby dla niej niekorzystne, dotąd bowiem starała się wykorzystywać ich podgrzewanie przez radykalne decyzje Trumpa.

Z drugiej strony dojście do władzy demokratycznej administracji Bidena wiązało się z eskalacją wewnętrznego kryzysu politycznego w USA, który mógł wymusić – korzystne dla Moskwy – ograniczanie międzynarodowej aktywności Stanów Zjednoczonych. Nowa administracja postrzegana była w Moskwie także jako znacznie bardziej przewidywalna i umiarkowana (kontrastując z nieprzewidywalnością i radykalizmem polityki Trumpa, utrudniającymi rosyjską politykę i wręcz jej szkodzącymi). Nadzieje w Moskwie wiązano zwłaszcza z deklarowanym przez Bidena i jego współpracowników powrotem do dialogu o kontroli zbrojeń (dowodem na to było przedłużenie Nowego START) oraz do wielostronnych porozumień, w tym dotyczących regulacji konfliktów regionalnych (np. JCPOA z Iranem).

Niezależnie od tego Kreml nie przestawał widzieć w USA strategicznego przeciwnika, a wiele decyzji dotyczących polityki wewnętrznej (w tym ustawy represyjne czy gromadzenie rezerw finansowych) miało związek z paranoiczną obawą przed amerykańską presją i ingerencją. Wpływało to także naturalnie na rosyjską politykę wobec innych aktorów zewnętrznych, w tym **Turcji**. Rok 2020 przyniósł intensywną dynamikę stosunków rosyjsko-tureckich, charakteryzujących się jednoczesnym zaostreniem konfliktów, jak i kontynuacją współpracy.

Załącznik 4

Rosja i Turcja: konflikt i współpraca

Mieliśmy do czynienia z trzema „frontami” turecko-rosyjskiej rywalizacji regionalnej. Pierwszym była tradycyjnie **Syria**, gdzie rosyjskie wsparcie wojskowe dla podejmowanych przez reżim al-Asada prób przywrócenia kontroli nad terytorium kraju spotkało się z zabiegami Turcji mającymi na celu obronę wspieranej przez nią anty-asadowskiej opozycji i ludności cywilnej w regionie Idlib w północno-zachodniej Syrii. Na początku 2020 r. doprowadziło to do bezprecedensowych starć sił tureckich i reżimowych sił syryjskich w regionie, a znaczące straty tureckie spowodowane były w dużej części rosyjskimi bombardowaniami. Rosja starała się jednak kontrolować eskalację konfliktu i zgodziła się na zawieszenie broni, które poszerzyło obszar kontrolowany przez al-Asada, ale nie zlikwidowało całkowicie owej enklawy²⁰.

²⁰ Szerzej zob. M. Chudziak, W. Rodkiewicz, „Korzystny dla Moskwy kompromis rosyjsko-turecki w sprawie Idlibu”, *Analizy OSW*, 11 marca 2020 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-03-11/korzystny-dla-moskwy-kompromis-rosyjsko-turecki-w-sprawie-idlibu>.

Drugim „frontem” była **Libia**²¹, gdzie Rosja wspierała coraz silniej (przez udział około 2 tys. rosyjskich najemników z tzw. Grupy Wagnera, dostawy broni, w tym zestawów raketowych, a następnie dyslokację swoich samolotów myśliwskich) ofensywę marszałka Chalify Haftara na siedzibę uznanego międzynarodowo rządu Fajiza as-Sarradża w Trypolisie. Jednak aktywne włączenie się w konflikt Turcji (za pośrednictwem dostaw broni, w tym dronów bojowych, a także dyslokacji protureckich bojowników syryjskich i niewielkich tureckich sił specjalnych) zmieniło sytuację na froncie i doprowadziło do wyparcia sił Haftara bardziej na wschód. Także i tym razem (jak w Syrii) Rosja nie zdecydowała się na wykorzystanie w pełni przewagi swojego potencjału wojskowego przeciwko Turcji.

Trzecim „frontem” rywalizacji turecko-rosyjskiej stał się nieoczekiwanie **Górski Karabach** i inne okupowane przez Ormian terytoria Azerbejdżanu. Turcja wsparła politycznie i wojskowo (dostawy broni, zwłaszcza dronów bojowych) azerbejdżańską ofensywę (sierpień–listopad 2020 r.), która w wyniku intensywnych walk doprowadziła do przejścia kontroli nad większością obszaru konfliktu przez Azerbejdżan. Ten niewątpliwый sukces Baku i wspierającej go Ankary został jednak ograniczony na skutek przejścia inicjatywy w regulacji konfliktu przez Moskwę, która narzuciła zawieszenie broni i tymczasowe rozwiązania (w tym zwrot przez Ormian większości terytoriów okupowanych, ale równocześnie obroniła ormiańską obecność w części Karabachu), wysyłając kontyngent „sił pokojowych” w rejon konfliktu. Rosja nie postawiła mimo to tamy dla zwiększenia wpływów tureckich w regionie²².

Drugą stroną skomplikowanych stosunków rosyjsko-tureckich była współpraca obydwu państw, głównie energetyczna i wojskowa. Rosja, w ramach wcześniejszych porozumień z Turcją, zakończyła w końcu 2018 r. budowę gazociągu TurkStream do Turcji pod dnem Morza Czarnego (choć na skutek zwiększania roli LNG import gazu z Rosji malal i pokrywał już tylko 1/3 tureckiej konsumpcji) i kontynuowała budowę czterech bloków elektrowni jądrowej w tureckim Ak-Kuyu (ma być ukończona w 2023 r.). Mimo presji USA, w tym sankcji, Ankara nie zrezygnowała z dostawy rosyjskich systemów przeciwrakietowych S-400 (zrealizowanych w 2019 r.), a nawet rozważała kolejne kontrakty z Rosją.

Z punktu widzenia Moskwy jej swoista wyrozumiałość wobec asertywnej polityki Ankary podyktowana była kalkulacjami strategicznymi. Rosja liczyła bowiem, że narastające napięcia między Turcją a USA oraz UE (w tym zwłaszcza jej konflikt z Grecją i Cyprzem o rozgraniczenie wyłącznych stref ekonomicznych, szelfu i złóż

²¹ O interesach rosyjskich w Libii zob. W. Rodkiewicz, „Rosyjska gra konfliktem libijskim”, *Analizy OSW*, 15 stycznia 2020 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-01-15/rosyjska-gra-konfliktem-libijskim>.

²² Szerzej zob. W. Górecki, „Górski Karabach: kapitulacja Armenii, sukces Rosji”, *Analizy OSW*, 10 listopada 2020 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-11-10/gorski-karabach-kapitulacja-armenii-sukces-rosji>.

na Morzu Śródziemnym oraz napięcia w stosunkach z Francją, wobec których Moskwa się dystansowała) przyczynią się do osłabienia, a nawet kryzysu wewnątrz NATO. Nie traciła przy tym nadziei na wykorzystanie ambicji prezydenta Recepty Tayyipa Erdoğan do pogłębienia dryfu Turcji od zachodnich demokracji ku autorytarnym państwom niezachodnim.

Pandemia ograniczyła kontakty dyplomatyczne Rosji z kluczowymi partnerami w Azji. Mimo rozdrażnienia, jakie w **Chinach** wywołało nagle zamknięcie w początkach 2020 r. granicy rosyjsko-chińskiej, a następnie zakaz wjazdu do Rosji dla obywateli chińskich, obydwa państwa wymieniały się przyjaznymi deklaracjami i pomocą humanitarną w celu walki z koronawirusem. W lutym 2020 r. zorganizowano drugi wspólny patrol marynarek wojennych Rosji i Chin na Morzu Japońskim i Południowochińskim. Pewne ochłodzenie nastąpiło natomiast w stosunkach z **Indiami**. Po raz pierwszy od 20 lat nie doszło do dorocznego spotkania na szczycie (nawet w formule wirtualnej). Formalnie powodem była pandemia, ale część obserwatorów łączyła to z rozdrażnieniem Moskwy wywołanym dołączeniem Indii do inicjatywy QUAD (współpracy USA, Australii i Japonii) i niezadowoleniem Delhi z powodu neutralnej postawy Rosji wobec chińsko-indyjskich incydentów zbrojnych. Mimo to we wrześniu 2020 r. odbyły się kolejne już rosyjsko-indyjskie wspólne ćwiczenia morskie „Indra-Navy”.

Rosja starała się także wykorzystać swoje niszowe przewagi (dostawy broni, doświadczenie w wydobywaniu surowców i usługi wojskowo-ochroniarskie) do stopniowego poszerzania własnej obecności w **Afryce**. Dotyczyło to m.in. **Republiki Środkowoafrykańskiej** (gdzie m.in. rosła liczba najemników finansowanych przez bliskiego Putinowi przedsiębiorcę Jewgienija Prigożyna (nawet do 3 tys.), m.in. chroniących miejscowego lidera. Symbolem zwiększania rosyjskich wpływów było także zawarte w grudniu 2020 r. porozumienie z **Sudanem** o budowie rosyjskiej bazy (tzw. punktu zabezpieczenia materiałowo-technicznego) w Port Sudanie. Może się ona stać ważnym punktem logistycznym dla wspierania rosyjskiej obecności nie tylko w Sudanie (gdzie firmy Prigożyna pomagają w wydobywaniu surowców naturalnych i usługach ochroniarskich), lecz także w innych państwach afrykańskich²³.

²³ Szerzej zob. W. Rodkiewicz, A. Wilk, P. Żochowski, „Port Sudan – otwarte okno Rosji na Afrykę?”, *Analizy OSW*, 11 grudnia 2020 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-12-11/port-sudan-otwarte-okno-rosji-na-afryke>.

Russia: Stress-testing Putinism

The year 2020 brought serious challenges for the Russian authoritarian regime. The Coronavirus pandemic, which hit Russia hard, has led to the largest economic and demographic crisis in many years. Social tensions and the Kremlin's anxiety about political stability grew, especially after the failed attempt by FSB agents to murder the opposition leader Alexei Navalny and after his return to Russia from his treatment in Germany. These events contributed to further cooling-off of relations with the West, and Russia was affected by new EU and US sanctions. In the face of these challenges, the Kremlin abandoned the policy of imitating democratic institutions and mechanisms and speeded up the process of building a dictatorship based on repression and manipulation. In foreign policy, Russia did not give up its assertiveness, assuming that both the US and the EU would eventually decide to partially normalize relations with Moscow without Russian concessions.

Keywords: Russia, Russian Federation, sanctions, Russian foreign policy, Nord Stream 2, INF, New Start, COVID-19

Słowa kluczowe: Rosja, Federacja Rosyjska, sankcje, rosyjska polityka zagraniczna, Nord Stream 2, INF, Nowy Start, COVID-19