

Rosja: budżet stagnacji

Ewa Fischer

29 listopada Rada Federacji przyjęła ustawę o budżecie federalnym na rok 2013 i lata 2014–2015 opartą na przygotowanej przez Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego koncepcji społeczno-ekonomicznego rozwoju Federacji Rosyjskiej do 2020 roku oraz zaleceniach zawartych w dwunastu dekreтах prezydenta Władimira Putina z 7 maja 2012 roku.

W pracach nad budżetem Ministerstwo Finansów starało się pogodzić sprzeczne wytyczne prezydenta Putina: z jednej strony prosocjalny model gospodarki (zapowiedzi wyborcze dotyczące podniesienia płac i wydatków na służbę zdrowia, edukację oraz kulturę, budzące duże oczekiwania społeczne), z drugiej – prorozwojowy jej charakter oraz podniesienie i stymulowanie konkurencyjności rosyjskiej gospodarki. Wysokie wydatki socjalne, a także wydatki na modernizację sektora obronnego, przy założeniu minimalnego deficytu sprawiły, że trudno było znaleźć środki na realizację obu postulatów budżetowych prezydenta. W efekcie budżet na kolejne trzy lata jest raczej budżetem stagnacji i próbą zbilansowania rosnących wydatków przy oczekiwanym niewielkim wzroście dochodów, w spowalniającej gospodarce rosyjskiej.

Zbyt optymistyczne wskaźniki makroekonomiczne

Założone wskaźniki makroekonomiczne na rok 2013 wydają się nieco zbyt optymistyczne (3,7-procentowy wzrost PKB; deficyt na poziomie 0,8% PKB) w sytuacji, gdy od drugiego półrocza rosyjska gospodarka zaczęła wyraźnie spowalniać. Spada tempo wzrostu produkcji, a także popyt wewnętrzny, zarówno inwestycyjny, jak i konsumpcyjny, co doprowadziło do spadku tempa wzrostu importu. Utrzymuje się odpływ kapitału z Rosji, który do końca roku wzrośnie, według szacunków Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego, do 67 mld USD. Dług zagraniczny Rosji osiągnął już 597,6 mld USD i przekroczył rezerwy walutowo-złotowe o 67,8 mld USD.

Zbyt optymistyczne są też założenia utrzymania inflacji w roku 2013 na poziomie 5,5%, biorąc pod uwagę planowane podniesienie opłat za energię elektryczną o 9,1–10,6% (w 2012 roku 3%), za energię ciepłą o 10,5–12,2%, opłat za usługi komunalno-mieszkaniowe, a także wzrost taryf przewozów pasażerskich (o 10%) i towarowych (o 7%).

Dochody: utrzymanie zależności surowcowej

W 2013 roku zmniejszy się (z obecnych 20,7% do 19,3%) udział dochodów budżetowych w PKB Rosji. Wzrosną one zaledwie o 1,4% i wyniosą 429 mld USD. Mimo wielokrotnie składanych deklaracji władz o dywersyfikacji rosyjskiej gospodarki w dalszym ciągu największy udział (46% – 197 mld USD) w dochodach budżetowych będzie miał sektor naftowo-gazowy. Dla uniknięcia negatywnego wpływu wahań światowych cen ropy naftowej na dochody budżetu na rok 2013 przyjęto cenę bazową ropy na poziomie 91 USD za baryłkę (cena prognozowana – 97 USD). Zagrożeniem dla zaplanowanych wpływów z sektora naftowo-gazowego w roku 2013 może być spadek cen gazu ziemnego, w związku z negatywnymi dla Gazpromu zmianami koniunktury na europejskim rynku gazu (nadpodaż surowca i rosnąca konkurencja dostawców). Ponadto spowolnienie wzrostu w krajach UE, a także działania na rzecz liberalizacji rynku unijnego już wpłynęły na zmniejszenie zapotrzebowania na rosyjski gaz. Obecna sytuacja gospodarcza Rosji nie pozwala na założenie, że spadek udziału dochodów z sektora naftowo-gazowego zostanie zrekomensowany wzrostem dochodów z innych źródeł (VAT, cła importowe, podatek akcyzowy i dochodowy, i in.).

Priorytetowe wydatki: cele socjalne, obrona i bezpieczeństwo wewnętrzne

Przewiduje się, że w roku 2013 wydatki budżetowe wzrosną o 4,5% i wyniosą 446 mld USD. Prawie 30% wydatków w przyszłym roku przeznaczono na cele socjalne (132 mld USD; nieznaczny wzrost w stosunku do roku bieżącego). Jednak wbrew zapowiedziom władz, że priorytetem budżetu 2013–2015 będą sprawy socjalne, zaplanowane na te cele wydatki będą znacznie niższe od wcześniejszych założeń. Prawie 79% tych środków zasili deficytowy Fundusz Emerytalny.

Jedyną pozycją budżetową, która odnotowuje znaczący wzrost wydatków (z 71 mld USD w roku 2013 do 103 mld USD w roku 2015), jest obrona (zob. Aneks). Łączne wydatki na obronę, bezpieczeństwo wewnętrzne i ochronę porządku prawnego w 2013 roku będą stanowiły 31% (139 mld USD) wydatków budżetowych, a więc będą wyższe od wydatków na sferę socjalną, co oznacza konsekwentną realizację planów modernizacji rosyjskich sił zbrojnych. Utrzymanie priorytetu sektora obronnego w wydatkach budżetowych wynika zapewne z oczekiwania, że będzie on lokomotywą rosyjskiej gospodarki. Nadzieje te wydają się mało uzasadnione, zwłaszcza w świetle doświadczeń ostatnich lat, kiedy środki przeznaczone na modernizację armii często wydawano nieefektywnie, a brak mechanizmów kontroli sprzyjał i sprzyja korupcji.

W 2013 roku spadnie (z 4,8% do 4,7%) udział w wydatkach budżetowych wydatków na edukację i ochronę zdrowia (z 4,8% do 3,8%), a obiecane podniesienie płac pracownikom sfery budżetowej przerzucono na władze regionalne. Próby rozwiązania problemu wydatków budżetu federalnego kosztem budżetów regionalnych pogłębią i tak już duże zadłużenie regionów, które od 2008 roku wzrosło prawie dwukrotnie, z czego 84% stanowi dług regionów wobec budżetu federalnego.

Konkluzje

Rząd rosyjski nie wykorzystał pokryzysowego ożywienia do przeprowadzenia reform strukturalnych, sprzyjających zmniejszeniu zależności gospodarki od dochodów z sektora

paliwowo-energetycznego i nic nie wskazuje na to, że uda się je zastąpić dochodami z innych źródeł, chyba że nastąpi podniesienie niektórych podatków (np. VAT). Przy wzrastającym udziale państwa w gospodarce (mimo deklarowanych planów prywatyzacji aktywów państwowych), powszechnej korupcji i rosnącej biurokracji realizacja założeń prorozwojowego kierunku zmian rosyjskiej gospodarki i zwiększenia jej innowacyjności jest mało prawdopodobna. Trudno też oczekiwać, że przystąpienie Rosji do WTO rozwiąże rosyjskie bolączki. Członkostwo w WTO daje z jednej strony możliwość modernizacji rosyjskiej gospodarki poprzez napływ inwestycji zagranicznych, z drugiej jednak może doprowadzić do problemów w wielu niekonkurencyjnych gałęziach gospodarki. Z trudem „domknięty” budżet federalny na lata 2013–2015 nie gwarantuje dostatecznych środków na wsparcie wielu sektorów mających prorozwojowy charakter.

Aneks

Najważniejsze dochody i wydatki budżetowe w latach 2013-2015 (w mld USD, przy założeniu 1 USD=30 Rbl)

	2013/ % udział	2014/ % udział	2015/ % udział
Dochody ogółem	429/100	469/100	520/100
w tym:			
- dochody sektora naftowo-gazowego	197/46	209/44	231/44
- pozostałe dochody	231/54	259/56	289/56
Wydatki ogółem	446/100	462/100	495/100
w tym:			
- socjalne	132/30	137/30	152/31
- obrona	71/16	83/18	103/21
- bezpieczeństwo wewnętrzne i ochrona porządku prawnego	68/15	70/15	71/14