

Finansowe perspektywy rosyjskiego programu zbrojeń

Andrzej Wilk

W ostatnich tygodniach toczy się w Rosji dyskusja o perspektywach finansowania zakrojonego na szeroką skalę programu zbrojeń, będąca pochodną debaty nad kształtem budżetu FR w przypadku objęcia Rosji nową falą kryzysu. Punktem wyjścia do dyskusji była wstępna propozycja trzyletniego budżetu na lata 2013–2015, którą rosyjskie Ministerstwo Finansów przedstawiło 18 lipca. W największym stopniu miałyby wzrosnąć wydatki na obronę: o 25,8% w 2013 i kolejne 18,2% w 2014 roku, osiągając poziom 91 mld USD. W 2015 roku zwiększyłyby się jedynie o wysokość inflacji. Propozycja skokowego wzrostu wydatków wojskowych Rosji – systematycznie rosnących od ponad dekady – została w kolejnych tygodniach przykryta informacjami o problemach z realizacją rozpoczętego w 2011 roku dziesięcioletniego Państwowego Programu Uzbrojenia (ros. GPW 2020) i koniecznością przesunięcia części zapisanych środków na okres po 2015 roku. W rosyjskim przekazie wydatki na GPW 2020 zostały utożsamione z całokształtem nakładów na obronę i rozpropagowane jako zapowiedź redukcji wydatków wojskowych Rosji. Ostateczny kształt wydatków na zbrojenia pozostaje nieustalony (budżet FR na lata 2013–2015 ma trafić do Dumy w październiku), przede wszystkim ze względu na starcie interesów z jednej strony resortu finansów i resortu obrony, z drugiej zaś Kompleksu Obronno-Przemysłowego (ros. OPK). Rangę problemu podkreśliło przeprowadzone 31 sierpnia posiedzenie Rady Bezpieczeństwa FR, podczas którego prezydent Władimir Putin otwarcie opowiedział się po stronie obu resortów, powierzając kształtowanie polityki cenowej w przemyśle zbrojeniowym – główny przedmiot sporu – bezpośredniej kontroli premiera Dmitrija Miedwiediewa. Wbrew większości wcześniejszych komentarzy nie ma jednak mowy o redukcji wydatków Rosji na cele wojskowe. Uwzględniając wszelkie możliwe ograniczenia, powinny one do 2014 roku wzrosnąć o co najmniej 30%, co nawet przy wysokiej inflacji daje realny wzrost. Dotychczasowe doświadczenia wskazują też, że rosyjskie władze uczynią wszystko, aby program zbrojeń był kontynuowany nawet w przypadku pogorszenia się kondycji finansowej FR, także kosztem zgromadzonych rezerw.

Miejsce programu zbrojeń w wydatkach wojskowych Rosji

Rosyjskie wydatki wojskowe nie stanowią zwartej pozycji budżetowej. Zdecydowana większość środków jest ujęta w rozdziale „Obrona narodowa” (zob. Aneks); są one zasadniczym źródłem finansowania Ministerstwa Obrony FR. Wydatki wojskowe umiejscowione są w postaci odrębnych pozycji również w innych rozdziałach budżetu (z wyłączeniem rozdziału „Bezpieczeństwo i ochrona porządku prawnego”, w którym ujęto finansowanie pozostałych resortów siłowych), a także w postaci dotacji i subwencji.

Precyzyjne określenie poziomu wydatków wojskowych komplikuje fakt umieszczenia w ustawie budżetowej tzw. federalnych programów celowych (największym z nich jest GPW 2020), finansowanych z różnych pozycji budżetu, a także ze środków pozabudżetowych. W rezultacie budżet Ministerstwa Obrony jest wyższy niż łączne wydatki z rozdziału „Obrona narodowa” rokrocznie o ok. 10 procent.

W ciągu ostatniej dekady wydatki z rozdziału „Obrona narodowa” wzrosły nominalnie pięciokrotnie, realnie zwiększając się o kilka-kilkanaście procent rocznie, a trendu wzrostowego nie zahamował nawet kryzys finansowy (nowelizacja z marca 2009 roku, dostosowująca budżet do warunków kryzysu, skutkowała realnym wzrostem wydatków wojskowych o ok. 1 mld USD). W podobnej proporcji rósł budżet Ministerstwa Obrony FR, zamykając się w 2011 roku kwotą 71,9 mld USD. Wyższe wydatki na cele wojskowe poniosły jedynie Stany Zjednoczone i Chiny.

Dla pełnej realizacji GPW 2020 obecny poziom wydatków wojskowych nadal jest niewystarczający. Program opiewa na 770 mld USD, przy czym z puli Ministerstwa Obrony ma być wydatkowane ok. 90% tej kwoty (pozostałe środki przeznaczono na modernizację techniczną formacji wojskowych podległych innym resortom siłowym). Oznacza to, że tylko na modernizację techniczną resort obrony musiałby w latach 2011–2020 wydawać średnio 70 mld USD rocznie. O dążeniu władz FR do osiągnięcia tego poziomu decyduje znaczenie programu: GPW 2020 stanowi niekwestionowany priorytet nie tylko polityki obronnej Rosji – traktowany jest on także jako mechanizm ożywienia społeczno-gospodarczego (poprzez inwestycje w najnowocześniejsze gałęzie przemysłu i zwiększenie zapotrzebowania na wysoko wykwalifikowaną siłę roboczą). Z tego też względu finansowanie realizacji programu wykracza poza wydatki z rozdziału „Obrona narodowa”. Dotychczas na realizację GPW 2020 przeznaczane jest ok. 30–40% wydatków z tego rozdziału, jednak w następnych latach odsetek ten powinien się systematycznie zwiększać, w drugiej połowie dekady przekraczając 70%. Wymagałoby to utrzymania wysokości budżetu Ministerstwa Obrony na poziomie 100 mld USD rocznie (na ok. 30 mld USD należy ocenić wydatki bieżące). Z przedstawionych w lipcu br. założeń wynika, że poziom taki – w przypadku uniknięcia przez Rosję najbardziej negatywnych skutków ewentualnej drugiej fali kryzysu – zostałby osiągnięty w połowie dekady (resort obrony otrzymałby wówczas ok. 90 mld USD z rozdziału „Obrona narodowa” plus pozostałe 10% z innych pozycji budżetu).

Kwestia finansowego zabezpieczenia realizacji GPW 2020 nabrała szczególnego znaczenia w sytuacji planowanych przez rosyjski resort finansów cięć w wydatkach, celem utrzymania względnie zrównoważonego budżetu w warunkach kryzysu. O ile harmonogram realizacji programu pozostaje otwarty, o tyle redukcja przyznanej na jego wykonanie kwoty nie jest jak na razie rozważana. W sytuacji długotrwałego załamania cen na rynkach paliw (trwającego co najmniej kilkanaście miesięcy), a co za tym idzie spadku wpływów do budżetu, realizacja GPW 2020 (podobnie jak inne priorytetowe wydatki) mogłaby być pośrednio, doraźnie finansowana z funduszy rezerwowych oraz rezerw walutowo-złotowych (łącznie ponad 510 mld USD). W aktualnej sytuacji problemem nie jest więc kwestia, skąd wziąć pieniądze, ale kiedy, ile i na co je przeznaczyć.

Finansowanie programu zbrojeń – przedmiot i strony sporu

Od początku realizacji GPW 2020 przyznane w jego ramach kwoty są zarzewiem sporu pomiędzy reprezentującym głównego odbiorcę – Siły Zbrojne FR – resortem obrony a producentami skupionymi w OPK. Najczęściej strony nie mogły się porozumieć w sprawie ceny produktu (wojskowi zarzucali przemysłowi zbrojeniowemu jej zawyżanie). Do zaostrenia sporu przyczyniły się rosnące wymagania Sił Zbrojnych FR. O ile w poprzedniej dekadzie armia rosyjska korzystała z pełnej oferty OPK, o tyle w ramach GPW 2020 wyraziła zainteresowanie jedynie uzbrojeniem i sprzętem wojskowym najnowszych generacji, niemal całkowicie rezygnując z zakupu wyposażenia opartego na rozwiązaniach z czasów sowieckich. Dla dużej części przedsiębiorstw oznaczało to dodatkowe koszty (przede wszystkim inwestycje w nowe technologie i infrastrukturę), które starały się przerzucić na odbiorcę. Z usług niektórych producentów (w tym tak renomowanych jak produkujący broń strzelecką IżMasz i broń pancerną UrałMaszZawod) armia rosyjska *de facto* w ogóle zrezygnowała do czasu przedstawienia przez nich nowej, atrakcyjnej dla wojska oferty.

Rozbieżności pomiędzy Ministerstwem Obrony a OPK negatywnie przełożyły się na realizację GPW 2020, unaocznili także różnice w potencjale poszczególnych gałęzi rosyjskiego przemysłu zbrojeniowego. Bez większych problemów realizowane są założenia programu w zakresie modernizacji technicznej Sił Powietrznych, Strategicznych Wojsk Rakietowych i Wojsk Kosmicznych (nowe uzbrojenie, m.in. samoloty i śmigłowce bojowe, dostarczane jest terminowo i w coraz większej liczbie). W zdecydowanie najgorszej sytuacji znajdują się Wojska Lądowe i Wojska Powietrzno-Desantowe (zamawiają głównie pakiety modernizacyjne do już posiadanego uzbrojenia; dopiero w połowie dekady OPK ma wdrożyć do produkcji nowej generacji czołgi i bojowe wozy opancerzone), jednak symbolem problemów stały się opóźnienia w procesie modernizacji Marynarki Wojennej. Spór o cenę i wyposażenie okrętów skutkuje m.in. zwlekaniem przez armię z przejęciem 3 nowych atomowych okrętów podwodnych (prototypowy nosiciel międzykontynentalnych rakiet balistycznych „Jurij Dołgorukij” oczekuje na wejście do służby już drugi rok, w międzyczasie rozpoczęto budowę kolejnych jednostek). W skali całego Programu Uzbrojenia opóźnienia są jednak niewielkie – w 2011 roku nie zrealizowano 15% zamówień, w br. będzie to ok. 5%.

Spór na linii Ministerstwo Obrony – OPK zyskał nowy wymiar wiosną br., gdy Ministerstwo Finansów przystąpiło do prac nad nowym budżetem. Wojskowi, nie będąc w stanie wykorzystać zgodnie z przeznaczeniem wszystkich przyznaczonych w ramach GPW 2020 środków, przystali na propozycję ewentualnego przeniesienia do 20% wydatków planowanych na lata 2013–2015 na drugą połowę dekady. Wtedy miałyby się rozpocząć zakupy nowej generacji czołgów, bojowych wozów opancerzonych i samolotów, a także nowych niszczycieli dla Marynarki Wojennej. Ministerstwo Obrony potraktowało współdziałanie z resortem finansów także jako kolejny środek nacisku na OPK po symbolicznej porażce, jaką poniosło przy ustalaniu ceny atomowych okrętów podwodnych (rząd przychylił się do postulatów producenta). Zdecydowanie przeciw ograniczeniu planowanych zakupów (mimo że ich skala i tak powinna być większa niż w latach poprzednich) wystąpiły gremia kierownicze OPK, poparte przez odpowiedzialnego za Kompleks wicepremiera Dmitrija Rogozina. Kompromis może zostać osiągnięty dzięki aktualnie wypracowywanemu programowi modernizacji OPK (do 2020 roku na unowocześnienie przemysłu zbrojeniowego miałyby zostać wydane kwota rządu 100 mld USD). Środki zaoszczędzone z tytułu ewentualnego przesunięcia części zakupów dla armii na okres po 2015 roku (6–7 mld USD rocznie w latach 2013–2015) zostałyby wówczas

wykorzystane na reformę OPK. Otwartą pozostaje kwestia, czy o środki przesunięte z GPW 2020 zostaną automatycznie pomniejszone wydatki z rozdziału „Obrona narodowa” budżetu. Nawet jednak w takim przypadku rosyjskie wydatki na cele wojskowe powinny w najbliższych dwóch latach wzrosnąć o ponad 30% (zob. Aneks).

Wnioski

Spór o cenę oraz jakość uzbrojenia i sprzętu wojskowego pomiędzy OPK a Ministerstwem Obrony FR wpłynął na spowolnienie realizacji części założeń GPW 2020. W zdecydowanej większości przypadków (ok. 90% zamówień z lat 2011–2012) proces modernizacji technicznej Sił Zbrojnych FR przebiega jednak bez większych problemów, a wysokość nakładów gwarantuje jego realizację.

Plany oszczędności budżetowych nie obejmują wydatków wojskowych. W kolejnych latach będą one rosły, a kwestią otwartą pozostaje jedynie skala wzrostu. Utrzymanie lipcowych propozycji rosyjskiego resortu finansów skutkowałoby zwiększeniem budżetu Ministerstwa Obrony FR do poziomu 100 mld USD w latach 2014–2015, którą to kwotę należy uznać za umożliwiającą pełną realizację założeń GPW 2020.

Aneks

Wydatki z rozdziału „Obrona narodowa” budżetu FR w latach 2008–2012 (wytłuszczone) z prognozą budżetową na kolejne okresy trzyletnie (w mld RUR; 1 USD = ok. 30 RUR)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
2008	1 040,9	1376,5	1379,5	1476,7				
2009		1 211,9	1 253,2	b.d.	b.d.			
2010			1276,8	1 517,1	1 655,7	2 098,6		
2011				1 532,8	1 847,4	2 334,3	2 750,8	
2012					1 864,5	2 345,7	2 771,6	2 864,7
2012*					1 864,5	2 145,7	2 520,3	2 616,0

* Hipotetyczna prognoza wydatków z rozdziału „Obrona narodowa” budżetu FR w przypadku odjęcia od nich środków z GPW 2020 przesuniętych na okres po 2015 roku (w wielkości proponowanej przez resort finansów).