

Projekt budżetu federalnego na rok 2014 – cięcia zamiast reform

Ewa Fischer

30 września rząd skierował do Dumy Państwowej projekt budżetu federalnego na rok 2014 i lata 2015–2016, zakładający zmniejszenie wydatków i zwiększenie deficytu oraz długu państwowego. Po raz pierwszy od wielu lat przewiduje się cięcia wydatków socjalnych, a także nakładów na edukację, ochronę zdrowia i kulturę i wiele innych pozycji budżetowych. Dla zbilansowania budżetu federalnego wiele zobowiązań zostało przerzuconych na regiony, co powiększy ich wysokie zadłużenie.

Konieczność ograniczenia wydatków związana jest z pogarszającą się sytuacją rosyjskiej gospodarki, której wskaźniki makroekonomiczne są najgorsze od czasu kryzysu 2009 roku. Mimo cięć ma zostać utrzymany dominujący udział wydatków socjalnych i obronnych w budżecie federalnym (łącznie ponad 60%).

Władze zdają sobie sprawę z powagi sytuacji i niemożności utrzymywania dalszego długofalowego wzrostu w oparciu o surowcowy model gospodarki. Nie wykazują jednak woli podjęcia reform systemowych i zbudowania nowej adekwatnej do obecnej sytuacji polityki gospodarczej, która wpłynęłaby na poprawę klimatu inwestycyjnego i powstrzymałaby utrzymujący się od wielu lat odpływ kapitału z Rosji.

Budżet na rok 2014 – próby leczenia skutków zaniechań

W ostatnim roku rosyjska gospodarka zaczęła coraz wyraźniej spowalniać (z 3,0% PKB w III kwartale 2012 roku do 1,2% PKB w II kwartale br.), w warunkach utrzymujących się relatywnie wysokich cen ropy naftowej (średnia cena ropy Urals w I półroczu wyniosła 106,5 USD za baryłkę). Rząd przez wiele miesięcy nie podejmował działań na rzecz uzdrowienia sytuacji gospodarczej, licząc na poprawę koniunktury w krajach europejskich, które są największymi odbiorcami rosyjskich surowców, równocześnie bagatelizując czynniki wewnętrzne (spadający popyt inwestycyjny i konsumpcyjny).

Spowolnienie gospodarki rosyjskiej wymusiło skorygowanie w dół wskaźników makroekonomicznych będących podstawą założeń budżetowych na rok 2014. Obniżono poziom wzrostu PKB z planowanych 4,3% do 3%, zmniejszono wskaźniki wzrostu inwestycji, produkcji przemysłowej, eksportu, podniesiono natomiast poziom deficytu budżetowego z planowanych 0,2% do 0,5% PKB (tj. do 12 mld USD).

Niższe prognozowane dochody zmusiły także rząd do średnio 5-procentowego cięcia wydatków budżetu federalnego. Zmniejszą się w stosunku do 2013 roku wydatki na ochronę

zdrowia (o 19 p.p.), edukację (o 12,8 p.p.), kulturę (o 7,4 p.p.), sektor komunalno-mieszkaniowy (o 6 p.p.), a także politykę socjalną (o 1,4 p.p.). Zmniejszone zostaną budżety urzędów państwowych oraz wielkość zamówień publicznych.

Rząd planuje także częściowe odciążenie budżetu federalnego z dofinansowania Funduszu Emerytalnego, którego deficyt sięga 18 mld USD, poprzez przejęcie w 2014 roku przez Fundusz składek na II filar (kapitałową części emerytury) w celu uzupełnienia bieżących wypłat emerytur gwarantowanych przez państwo.

Ponadto planuje się podjęcie szeregu działań mających na celu zwiększenie wpływów do budżetu federalnego, wśród nich podniesienie akcyzy na paliwo, tytoń i alkohol, podniesienie ceł eksportowych na produkty naftowe, a także działania na rzecz zwiększenia ściągalności podatków.

Utrzymana ma być jedynie realizacja powyborczych dekretów prezydenta Władimira Putina (podniesienie płac pracownikom sfery budżetowej), której koszty szacowane na 70 mld USD zostały przerzucone na regiony.

Przerzucenie zobowiązań budżetu federalnego na regiony

Rząd przerzucił znaczącą część zobowiązań budżetu federalnego na regiony, pogłębiając ich wysokie zadłużenie (w I połowie br. deficyt odnotowało 2/3 regionów Rosji). Regiony ponoszą ponad 3/4 wydatków związanych z realizacją dekretów powyborczych prezydenta Putina, a także znaczne wydatki na ochronę zdrowia, edukację, kulturę i wiele innych zobowiązań obciążających do niedawna budżet federalny. Powoduje to, że coraz mniejszy procent dochodów regiony przeznaczają na rozwój i z coraz większym trudem „dopinają” swoje budżety, a ciężar wydatków dla wielu z nich, przy spadających dochodach, może być nie do udźwignięcia. Mimo wysokich obciążeń budżetów regionalnych rząd przewiduje dalsze zmniejszenie dofinansowania z budżetu federalnego, które często przyznawane są uznaniowo i według nieprzejrzystych zasad. Działania władz mogą wpłynąć negatywnie na sytuację społeczno-polityczną w Rosji i doprowadzić do pogłębienia się niezadowolenia społecznego i do napięć w regionach.

Próby stymulowania wzrostu gospodarczego

Jednym z głównych i jednocześnie najbardziej kontrowersyjnym instrumentem, mającym stymulować gospodarkę poprzez wzrost inwestycji jest zamrożenie taryf na dostawy energii elektrycznej, energii cieplnej, taryf przewozowych dla przemysłu na rok 2014, przy jednoczesnym ich podniesieniu dla odbiorców indywidualnych (poziom inflacji 2013 roku razy współczynnik 0,7). W ten sposób rząd ugiął się przed lobby państwowych zakładów przemysłowych, które groziły zmniejszeniem inwestycji i zwolnieniami pracowników, i przeniósł ciężar kosztów na społeczeństwo. Wydaje się, że proponowane jednoroczne zamrożenie taryf dla przemysłu nie wpłynie znacząco na wzrost inwestycji, zwłaszcza w warunkach nieprzewidywalnego rozwoju sytuacji gospodarczej w kraju i na świecie w ciągu najbliższych lat. Ewentualne dodatkowe zyski firmy przeznaczą na bieżącą działalność i spłatę zadłużenia.

Ponadto rząd zdecydował się sięgnąć po część środków zgromadzonych w funduszu dobrobytu narodowego i przeznaczyć 14 mld USD na realizację projektów infrastrukturalnych (modernizacja Transsyberyjskiej Linii Kolejowej, szybka kolej na trasie Moskwa–Kazań, rozbudowa BAM, budowa obwodnicy wokół Moskwy). Duże wątpliwości budzi efektywność tych wielkich i kosztownych projektów, a doświadczenia z ostatnich lat pokazują, że ich koszt jest większy, często wielokrotnie, niż wcześniejsze założenia (np. budowa obiektów na zimowe igrzyska olimpijskie w Soczi czy na szczyt APEC we Władywostoku). Potwierdzeniem obaw jest informacja rosyjskich kolei państwowych, że koszt budowy magistrali kolejowej Moskwa–Kazań wzrósł o 4,4 mld USD jeszcze przed podjęciem realizacji inwestycji.

Rząd zapowiedział także przeznaczenie 2,2 mld USD na wsparcie rozwoju małego i średniego biznesu. Biorąc pod uwagę ich niewielki udział w upaństwowionej i zmonopolizowanej rosyjskiej gospodarce, w której na 25% firm o największych dochodach przypada 80% produkcji przemysłowej, proponowane rozwiązania wydają się nie mieć większego wpływu na przyspieszenie wzrostu rosyjskiej gospodarki.

Rosyjskie władze nie podejmują reform strukturalnych i liczą, że rezerwy walutowo-kruszcowe (513,8 mld USD na 1 lipca 2013 roku), a także ponadplanowe dochody surowcowe gromadzone w Funduszu Rezerwowym, który w ciągu trzech najbliższych lat ma wzrosnąć z obecnych 85 mld USD do 130 mld USD, będą gwarancją przewyższania pogłębiających się problemów gospodarczych. Podobne działania władze podjęły podczas kryzysu w latach 2008–2009, kiedy rząd i bank centralny wydatkowały ponad 200 mld USD na ratowanie upadających zakładów pracy i ochronę kursu rubla, w obawie przed protestami społecznymi prowadzącymi do destabilizacji sytuacji w kraju.