

Korekta rosyjskiego budżetu na 2015 rok: próba utrzymania status quo

Ewa Fischer

16 marca rząd złożył w Dumie korektę budżetu na rok 2015, opartą na nowej, przygotowanej przez Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego prognozie makroekonomicznej, uwzględniającej zmianę uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych (spadek notowań ropy, dewaluacja rubla, sankcje Zachodu i rosyjskie kontrsankcje), które przyczyniły się do tego, że gospodarka rosyjska stanęła na progu kryzysu. Zaproponowane cięcia i przesunięcia wydatków budżetowych nie są zorientowane na rozwój i modernizację rosyjskiej gospodarki, a na utrzymanie dotychczasowego *status quo* z dominacją wydatków na sektor obronny i bezpieczeństwa wewnętrznego oraz wydatków socjalnych. Kreml odsuwa reformy strukturalne i niepopularne reformy socjalne (reforma emerytalna), obawiając się wzrostu niezadowolenia społecznego. Może się jednak okazać, że korekta budżetu i zaproponowane przez rząd działania antykryzysowe (zwłaszcza dotyczące sektora bankowego) mogą być niewystarczające i konieczna będzie kolejna korekta budżetu, szczególnie jeśli nastąpi głębszy niż prognozowany dotąd spadek PKB.

Korekta budżetu federalnego na rok 2015

Korekta budżetu na rok 2015 opiera się na założonym przez Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego 3-procentowym spadku PKB, przy cenie ropy w wysokości 50 USD za baryłkę, inflacji na poziomie 12,2% i średnim kursie rubla w wysokości 61,5 rb/USD. Przewiduje się, że inwestycje spadną w 2015 roku o prawie 14%, import o 40%, a płaca realna o ponad 6%. Niekorzystne wskaźniki makroekonomiczne odbiją się negatywnie na dochodach budżetu, które spadną o 16,8%, w stosunku do budżetu zatwierdzonego w listopadzie 2014 roku. Najbardziej dotkliwy będzie spadek wpływów z sektora naftowo-gazowego, którego udział w dochodach sięga 50%, na co wpływ będą miały utrzymujące się już od kilku miesięcy niskie ceny ropy naftowej. Spowolnienie gospodarcze negatywnie odbije się także na wpływach z pozostałych sektorów gospodarki.

W związku z niższymi dochodami korekcie musiały ulec także wydatki budżetowe. Mimo zapowiadanych wcześniej przez rząd drastycznych cięć wszystkich wydatków o co najmniej 10%, w wielu pozycjach dokonano jedynie niewielkich i często nieprzejrzystych przesunięć, co przy jednoczesnej konieczności wyasygnowania dodatkowych środków na plan działań antykryzysowych pozwoliło na ich zmniejszenie zaledwie o 2%. Deficyt budżetowy w wysokości 3,7% PKB (wobec wcześniej planowanego 0,6% PKB) będzie pokrywany środkami zgromadzonymi w Funduszu Rezerwowym (77 mld USD – stan na 1 marca). Przyjęcie

korekty budżetu w Dumie planuje się 10 kwietnia 2015 roku.

Krótkookresowy plan działań antykrzysowych rządu

Korekta budżetu na 2015 roku była niezbędna nie tylko z powodu poważnego pogorszenia sytuacji gospodarczej kraju, ale również ze względu na konieczność wyasygnowania znacznych środków finansowych na neutralizację skutków kryzysu.

Mimo że już od jesieni ub.r. utrzymuje się spadek cen ropy (Ministerstwo Finansów szacowało straty z tego tytułu na 100 mld USD rocznie), a ponad 7 miesięcy minęło od wprowadzenia zachodnich sankcji (straty z tego tytułu Ministerstwo Finansów szacowało na 40 mld USD rocznie) i rosyjskich kontrsankcji, władze, skoncentrowane na rozwiązywaniu problemów geopolitycznych, nie przygotowały dotychczas kompleksowej strategii przeciwdziałania kryzysowi, co pogłębiło problemy gospodarcze, zwłaszcza rosyjskiego sektora bankowego. Co prawda 21 stycznia premier podpisał rozporządzenie o tzw. pierwszoplanowych przedsięwzięciach na rok 2015 mających na celu stabilizację rosyjskiej gospodarki (w dokumencie nie pojawia się słowo kryzys) o wartości 37 mld USD, które mają być pokryte z budżetu federalnego i z Funduszu Dobrobytu Narodowego (75 mld USD – stan na 1 marca), to jednak wiele planowanych działań nie zostało dotychczas oszacowanych ze względu na brak zatwierdzonej korekty budżetu, a także ze względu na konieczność zmiany wielu aktów normatywnych, co zajmie kolejnych kilka miesięcy. Brak jest też zapowiadanego programu długookresowych działań antykrzysowych wymagających wyznaczenia priorytetów i kierunków zmian polityki gospodarczej. Propozycje rządowe obejmują wsparcie sektora finansowego poprzez dokapitalizowanie 27 największych banków, na które przeznaczonych ma być 67% planowanych środków, oraz pomoc i gwarancje kredytowe dla 199 strategicznych koncernów i firm (bez względu na efektywność ich działalności). Ponadto planuje się wyasygnowanie z Funduszu Dobrobytu Narodowego środków na kilka priorytetowych inwestycji infrastrukturalnych (m.in. na modernizację transsyberyjskiej i bajkalsko-amurskiej magistrali kolejowych).

Próby doraźnego leczenia skutków braku reform

Korekta budżetu na rok 2015 została złożona z opóźnieniem, co wynikało z braku spójnej strategii władz dotyczącej przełamywania kryzysu i sporu o priorytety polityki gospodarczej na rok 2015 i kolejne lata. Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego zabiega o przeznaczenie jak największych środków finansowych na pobudzenie rozwoju gospodarki (w tym środków z funduszy rezerwowych), podczas gdy priorytetem Banku Centralnego Rosji jest polityka zmierzająca do umocnienia kursu rubla i obniżenia inflacji. Zaproponowana rewizja wydatków budżetowych nie jest zorientowana na rozwój i modernizację rosyjskiej gospodarki, lecz na utrzymanie *status quo*, z priorytetowym udziałem sektora obronnego i bezpieczeństwa wewnętrznego (na który planuje się przeznaczyć 40% wydatków) i sektora socjalnego (30% wydatków, w tym dopłaty do Funduszu Emerytalnego i indeksację rent i emerytur). Natomiast kolejny już rok obniżane będą wydatki na oświatę, ochronę zdrowia i kulturę, które częściowo zostały przerzucone na coraz bardziej zadłużone regiony. Oszczędności ma przynieść także planowane wstrzymanie podwyżek płac pracownikom sfery budżetowej, które były priorytetem polityki prezydenta Putina i zostały zapisane w

powyborczych dekretych z 2012 roku. Utrzymanie dotychczasowej struktury budżetu potwierdza determinację władz, by kontynuować agresywną politykę zagraniczną oraz uwidacznia obawy rządzących o destabilizację sytuacji wewnętrznej spowodowanej pogłębiającymi się problemami gospodarczymi.

Zaproponowane przez rząd doraźne działania na rzecz stabilizacji rosyjskiej gospodarki w dużej mierze powielają rozwiązania przyjęte przez ówczesnego premiera Władimira Putina w antykrzysowym programie na lata 2008–2009. Z drugiej strony potwierdzają brak spójnej strategii przełamывania kryzysu, a konieczne reformy strukturalne i niepopularne reformy socjalne (reforma emerytalna) są odsuwane w czasie w obawie przed wzrostem niezadowolenia społecznego. Skutki kryzysu planuje się neutralizować, w trybie „ręcznego sterowania”, środkami zgromadzonymi w funduszach rezerwowych, nad którymi osobistą kontrolę przejął prezydent Putin.

Problemy gospodarcze Rosji mają charakter strukturalny – czego potwierdzeniem było spowolnienie gospodarcze ostatnich dwóch lat – i nie mogą zostać rozwiązane tylko środkami pieniężno-kredytowymi, proponowanymi w planie działań antykrzysowych. Bez wzrostu inwestycji i poprawy klimatu inwestycyjnego, rozwoju infrastruktury, podniesienia efektywności działania koncernów i administracji państwowej, a także racjonalnego wydatkowania środków publicznych oraz zmniejszenia korupcji niemożliwy będzie powrót na ścieżkę długofalowego wzrostu gospodarczego.

Kreml nie planuje jednak zmian dotychczasowej polityki i modelu gospodarczego, mimo iż jego potencjał uległ wyczerpaniu, oraz liczy, że obecne trudności będą miały charakter przejściowy i wkrótce nastąpi poprawa koniunktury surowcowej i złagodzenie sankcji.

Co dalej?

Proponowane działania doprowadzą do zwiększenia udziału państwa i dalszej monopolizacji rosyjskiej gospodarki. Pozbawione dofinansowania zostaną małe i średnie banki oraz firmy, które poniosą koszty kryzysu. Przewiduje się, że w 2015 roku upadnie co 4-5 bank mały i średni, najczęściej regionalny bank. Upadnie także wiele małych i średnich firm, które nie mogą liczyć na hojne wsparcie państwa lub nie spełniają warunków, aby się o takie wsparcie ubiegać.

Zaproponowane działania stabilizujące sytuację gospodarczą Rosji, a zwłaszcza jej sektora bankowego mogą okazać się niewystarczające i konieczna będzie kolejna korekta budżetu, jeśli nastąpi głębszy 3,5–4-procentowy spadek PKB, co przewiduje w swojej ostatniej prognozie Centralny Bank Rosji. Wówczas może okazać się, że konieczne będzie głębsze, niż się planuje, wykorzystanie rezerw finansowych (które topnieją w szybkim tempie – zmalały o 30% od początku 2014 roku), ewentualnie poszukiwanie dodatkowych źródeł finansowania deficytu (obligacje, kredyty).