Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 9.12.2015 www.osw.waw.pl

Kryzysowy budżet Rosji AD 2016

Maria Domańska

4 grudnia rosyjska Duma Państwowa przyjęła w trzecim czytaniu projekt budżetu na rok 2016. Podstawowe założenia budżetowe są dość optymistyczne, jeśli wziąć pod uwagę skalę problemów gospodarczych Rosji, zatem budżet może podlegać w 2016 roku poważnym korektom, przede wszystkim kolejnym redukcjom wydatków. Ich dynamikę będzie w dużej mierze określać kalendarz wyborczy lat 2016–2018. Priorytetowe traktowanie wydatków na bezpieczeństwo i obronę oraz politykę społeczną wskazuje na zamiar kontynuacji przez Kreml obecnego kursu w polityce zagranicznej i wewnętrznej. Władze wciąż dysponują „poduszką bezpieczeństwa" w zakresie pozyskiwania dodatkowych dochodów i redukcji wydatków, lecz najpewniej ich działania osłabią perspektywy wyjścia z recesji.

Podstawowe założenia budżetowe

Fundamentalna dla planowania budżetu Rosji średnioroczna cena ropy naftowej została oszacowana na poziomie 50 USD za baryłkę. Mnogość czynników przesądzających w krótkiej i średniej perspektywie o dynamice cen ropy utrudnia prognozowanie, jednak wartość ta wydaje się zbyt optymistyczna na tle aktualnego poziomu ceny Urals (około 40 USD/bbl) oraz ostrożnych prognoz rosyjskiego Ministerstwa Finansów, które dopuszcza spadek ceny surowca poniżej 40 USD/bbl. Ratunkiem dla stabilności budżetu w sytuacji utrzymywania się średniej ceny ropy poniżej prognozy budżetowej może być z jednej strony „zysk dewaluacyjny" wynikający z wyższego niż planowany (63,3) kursu rubla do dolara, z drugiej – zaniżona (6,4%) stopa inflacji (w październiku br. wyniosła ona 15,6% rok do roku, tak znaczna redukcja jest praktycznie nierealna).

Deficyt budżetowy zaplanowany został na poziomie 3% PKB (co wydaje się bezpieczne z punktu widzenia stabilności finansów publicznych), lecz nie można wykluczać jego zwiększenia w trakcie realizacji budżetu. Ministerstwo Finansów wskazało na ryzyko niedoboru dochodów w wysokości 1,2–1,5 bln rubli (17–21 mld USD), m.in. z uwagi na przeszacowany w projekcie budżetu wzrost PKB (0,7%, podczas gdy większość prognoz przewiduje recesję). Resort wskazuje też na skalę potrzeb przynoszących straty korporacji państwowych, przede wszystkim Wnieszekonombanku (nawet 1,5 bln rubli), zaangażowanego w finansowanie nieopłacalnych inwestycji o znaczeniu politycznym (m.in. obiektów olimpijskich).

Planowany deficyt ma zostać prawie w całości sfinansowany dzięki środkom z Funduszu Rezerwowego (jego zasoby w ciągu 2016 roku mają się zmniejszyć z 3,4 bln rubli do 1 bln rubli). Źródłem dodatkowych dochodów mogą być pożyczki zagraniczne i wzrost zadłużenia

wewnętrznego (na razie zaplanowany na poziomie 300 mld rubli i 1,5 mld USD netto). Tak niewielkie sumy świadczą o ostrożności rządu, warunkowanej kosztami obsługi zadłużenia w sytuacji utrzymujących się niskich ratingów inwestycyjnych Rosji, pomimo korzystnego stosunku długu publicznego do PKB (prognoza zadłużeniowa Ministerstwa Finansów na 2016 roku to 15,6% PKB). Na kontach Funduszu Dobrobytu Narodowego, stanowiącego potencjalnie kolejne źródło finansowania deficytu, ma pod koniec 2016 roku pozostać około 4,6 bln rubli.

Najważniejsze wydatki budżetowe

Głównymi kwestiami spornymi, jakie pojawiły się podczas wielomiesięcznych debat nad budżetem, była skala wydatków na obronę i struktury siłowe oraz skala cięć wydatków socjalno-emerytalnych. Ministerstwo Finansów poniosło porażkę w odniesieniu do pierwszej kwestii. Odrzucono propozycję redukcji deficytu budżetowego do 2,8% dzięki zmniejszeniu wydatków na armię i bezpieczeństwo narodowe: w przyjętej redakcji dokumentu skonsumują one 32% wydatków budżetowych (z czego wydatki na armię wyniosą 3,14 bln rubli, czyli 4% PKB), a zatem niewiele mniej niż w 2015 roku (33%). Nieznacznie wzrosną wydatki na politykę społeczną (do 27,6%), przy czym najważniejsze decyzje socjalne dotyczą przekazania do budżetu (trzeci rok z rzędu) kapitałowej części emerytur oraz indeksacji emerytur znacznie poniżej inflacji (o 4%) – Duma zobowiązała jednak rząd do powtórnej indeksacji na podstawie wyników finansowych pierwszego półrocza 2016 roku. Zmniejszy się udział w budżecie wydatków na edukację i ochronę zdrowia (odpowiednio do około 3,5% i 3%, w porównaniu z 4,1% i 3,4% w roku 2015). Uwagę zwraca natomiast utrzymanie na niezmienionym poziomie (0,5%) udziału w budżecie wydatków na środki masowego przekazu oraz wzrost finansowania pozycji budżetowej „gospodarka narodowa" (z 14,7% do prawie 16%), obejmującej m.in. dotowanie nieefektywnych programów rozwoju przemysłu czy deficytowych kolei państwowych.

Podjęto decyzję o zarezerwowaniu w budżecie 1,1 bln rubli (ponad połowa tej sumy pozostanie w wyłącznej dyspozycji prezydenta i rządu), które mogą być przeznaczone na dość ogólnie zdefiniowane cele: wsparcie gospodarki, pomoc socjalną, wsparcie dla budżetów regionalnych czy pomoc humanitarną dla obywateli innych państw.

Co wynika z budżetu?

W porównaniu do poprzednich lat ważną zmianą w procesie tworzenia budżetu była ogłoszona we wrześniu rezygnacja przez władze z wprowadzonej w 2007 roku zasady trzyletniego planowania budżetowego. Uzasadniano ją ograniczonymi możliwościami prognozowania makroekonomicznego z uwagi na trudne do przewidzenia wahania koniunktury na światowych rynkach – przede wszystkim kluczowej dla Rosji ceny ropy naftowej. Mimo zawężenia horyzontu planowania budżetowego do jednego roku w kalkulacjach budżetowych wciąż widoczna jest niepewność co do rozwoju sytuacji ekonomicznej. Widoczne jest też przygotowywanie pola manewru w celu elastycznego łagodzenia skutków kryzysu. Między innymi arbitralne wykorzystywanie rezerwy budżetowej będzie najpewniej służyć dokonywaniu „punktowych" zastrzyków finansowych w branże uznane przez władze za istotne z punktu widzenia stabilności polityczno-społecznej w

kraju.

Optymistyczne parametry budżetu wskazują na jego funkcję polityczno-propagandową, która najpewniej będzie się umacniać w miarę zbliżania się wyborów do Dumy Państwowej (wrzesień 2016) i prezydenckich (2018). Świadczą o tym zarówno plany dodatkowej indeksacji emerytur tuż przed wyborami parlamentarnymi, jak i dążenie do odłożenia trudnych decyzji (podniesienie wieku emerytalnego, wzrost podatków) na okres po 2018 roku. Władze najpewniej będą dążyć do zachowania na wyborczy rok 2018 „żelaznej" rezerwy w postaci środków Funduszu Dobrobytu Narodowego, co może je skłonić do zwiększania długu państwowego w miarę wyczerpywania się Funduszu Rezerwowego.

Kształt budżetu (skala wydatków na struktury siłowe i politykę społeczną kosztem inwestycji w kapitał ludzki) wskazuje na dbałość władz o „żelazny" elektorat putinowski (grupy społeczne uzależnione od transferów budżetowych) oraz na kontynuację przez Rosję ekspansywnej polityki zagranicznej i autorytarnego kursu w polityce wewnętrznej w obliczu wyborów 2016 i 2018 roku, a także napiętej sytuacji geopolitycznej. Choć dokument odzwierciedla kryzysowe warunki, w jakich od 2014 roku funkcjonuje rosyjskie państwo, władze wciąż dysponują znaczną „poduszką bezpieczeństwa": możliwych źródeł dodatkowych środków będą one zapewne poszukiwać w zwiększaniu zadłużenia, manewrach podatkowych, umiarkowanej redukcji subsydiów dla przedsiębiorstw państwowych i części regionów, ograniczeniu skali ulg podatkowych, zaostrzaniu kryteriów pomocy socjalnej czy wstrzymywaniu planów inwestycyjnych. Działania takie pomogą przetrwać turbulencje ekonomiczne, lecz wydatnie osłabią perspektywy rozwoju gospodarczego w najbliższych latach.