

Zarządzanie kryzysem po rosyjsku

Maria Domańska

Rząd Rosji przyjął 1 marca plan antykryzysowy na rok 2016. Dokument zawiera szereg działań mających na celu wybiórcze wsparcie dla poszczególnych sektorów gospodarki oraz budżetów regionalnych (w tym wsparcie kredytowe dla regionów, pomoc dla przemysłu samochodowego, wsparcie socjalne dla ludności czy działania na rzecz rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw). Choć działania przewidziane w planie mogą pomóc częściowo złagodzić skutki kryzysu gospodarczego, władze nie opracowały dotąd spójnej strategii systemowej walki z jego strukturalnymi przyczynami. Ponadto zarówno dyskusje nad planem, jak i jego kształt wskazują na znaczną niepewność władz co do realnych perspektyw jego realizacji w warunkach utrzymującej się recesji i pogłębiających się problemów budżetowych.

Główne założenia planu antykryzysowego

W obliczu pogarszającej się sytuacji ekonomicznej rząd przyjął 1 marca dokument nazywany nieoficjalnie planem antykryzysowym, a formalnie „Planem działań na rzecz stabilnego rozwoju społeczno-ekonomicznego Federacji Rosyjskiej w 2016 roku”. Ogólna suma nakładów na jego realizację ma wynieść prawie 690 mld rubli (około 9,6 mld USD). Dla porównania, podobny plan przyjęty na rok 2015 opiewał na kwotę ponad trzykrotnie wyższą, około 2,3 bln rubli. Dwie trzecie środków ma pochodzić z budżetu, pozostałe – ze źródeł dodatkowych (w odniesieniu do ponad 70% wydatków z tej puli źródła te nie zostały zdefiniowane), a w przypadku szeregu innych działań brakuje jakichkolwiek informacji o skali finansowania. Prawie połowa środków w 2016 roku ma zostać przeznaczona na państwowe wsparcie kredytowe dla regionów, borykających się z wysokimi kosztami obsługi zadłużenia komercyjnego i poważnymi deficytami budżetowymi. Na drugim miejscu znalazły się nakłady na przemysł maszynowy, przede wszystkim branżę samochodową, silnie dotkniętą skutkami kryzysu (spadek w 2015 roku o prawie 28% rok do roku). Plan uwzględnia również, choć na mniejszą skalę, pomoc socjalną dla ludności, a także wsparcie dla przemysłu oraz małych i średnich przedsiębiorstw.

Dyskusjom nad dokumentem towarzyszyły spory międzyresortowe o podział środków i alarmistyczne oświadczenia Ministerstwa Finansów o przewidywanych problemach z jego finansowaniem. Dokument miał w założeniu stanowić przemyślaną odpowiedź władz na kryzys gospodarczy, z jakim od końca 2014 roku zmagają się Rosja, jednakże zarówno dyskusje nad planem, jak i jego kształt wskazują na niepewność władz co do perspektyw jego realizacji w obliczu utrzymującej się recesji i pogłębiających się problemów budżetowych.

Charakterystyka kryzysu gospodarczego w Rosji

Recesja w gospodarce rosyjskiej (3,7% spadku PKB w 2015 roku) jest wynikiem z jednej strony narastających od lat problemów strukturalnych, z drugiej – drastycznego spadku cen ropy naftowej (ze 115 USD/bbl w połowie 2014 roku do około 30 USD/bbl na początku 2016). Dochody ze sprzedaży ropy stanowią podstawę dochodów państwa i kalkulacji budżetowych. Surowcowy model gospodarki okazał się pułapką dla budżetu państwa w sytuacji utrzymujących się niskich cen ropy, a zachodnie sankcje finansowe znacząco ograniczyły możliwości „amortyzacji” kryzysu dzięki pożyczkom zagranicznym, zmuszając władze do poszukiwania krajowych źródeł finansowania najbardziej palących potrzeb.

W 2016 roku przewidywany jest dalszy spadek PKB, na poziomie 0,8–2,5%. Główne problemy rosyjskiej gospodarki, odzwierciedlone w statystyce za rok 2015, to: kurczący się popyt wewnętrzny warunkowany spadkiem realnych wynagrodzeń i dochodów ludności w rezultacie ponad 15-procentowej inflacji (płace realne spadły o 9,5% w porównaniu z rokiem 2014, a dochody – o 4%, przy czym prognozowany jest dalszy ich spadek w roku 2016), spadek inwestycji (w tym szczególnie silny, o ponad 90% – spadek bezpośrednich inwestycji zagranicznych), spadek produkcji przemysłowej (o 3,4%), a także utrzymujące się poważne problemy sektora bankowego (prawie wszystkie banki poniosły w 2015 roku straty finansowe). Przebieg kryzysu jest mniej gwałtowny niż podczas recesji lat 2008–2009 (o czym świadczy m.in. skala spadku PKB czy produkcji przemysłowej), jednak tym razem jest on bardziej dotkliwy dla społeczeństwa (stosunkowo niski, poniżej 6%, wskaźnik bezrobocia podtrzymywany jest dzięki obniżaniu wynagrodzeń i skracaniu czasu pracy). Ponadto, z uwagi na dominację wewnętrznych, strukturalnych czynników generujących kryzys, negatywne tendencje w gospodarce będą mieć najpewniej charakter długofalowy.

W obliczu niskich cen ropy naftowej władze nie będą w stanie zneutralizować społeczno-ekonomicznych skutków kryzysu dzięki środkom budżetowym. Otwarte pozostaje bowiem pytanie o możliwości realizacji budżetu federalnego: dokument jest oparty na nierealistycznym założeniu dotyczącym średniorocznej ceny ropy naftowej (50 USD/bbl, podczas gdy średnia cena baryłki Urals w styczniu–lutym wyniosła poniżej 30 USD). Oficjalne prognozy wskazują obecnie na prawdopodobieństwo utrzymania się ceny surowca na poziomie 30–35 USD w 2016 roku, co oznacza, że deficyt budżetowy może wynieść od 4% PKB (szacunki resortu finansów) do 6–7% PKB (szacunki eksperckie), w zależności od podjętych przez władze działań oszczędnościowych.

Czy władze mają strategię walki z kryzysem?

Władze rosyjskie od kilku miesięcy zdają sobie sprawę z długofalowego charakteru spadku cen ropy i trwałości recesji w Rosji, jednak nie mają przemyślanej strategii umacniania potencjału rozwojowego państwa, co wymagałoby fundamentalnej przebudowy istniejącego modelu polityczno-ekonomicznego. Wbrew oficjalnej nazwie przyjętego dokumentu szereg zawartych w nim działań polega na wybiórczym i doraźnym wsparciu finansowym dla tych sfer, których sytuacja w ocenie władz stwarza zagrożenie dla stabilności gospodarki. Przewidziane w planie wsparcie finansowe dla wybranych sektorów może realnie złagodzić skutki recesji i zadłużenia, nie stworzy jednak stabilnych źródeł wzrostu. Deklaracje

dotyczące odejścia od modelu surowcowego, a także polepszenia klimatu inwestycyjnego wraz z zapisanymi w planie działaniami finansowymi i legislacyjnymi m.in. na rzecz rozwoju innowacyjności i poprawy sytuacji biznesu pozostają na razie pustymi sloganami, w zderzeniu z dominującą praktyką relacji władza – biznes (łamanie praw przedsiębiorców przez organy państwa, powszechna korupcja, represje przy użyciu struktur siłowych). Nie napawają optymizmem również efekty realizacji planu antykryzysowego z 2015 roku – wbrew zapowiedziom nie przyczynił się on do przemian strukturalnych w gospodarce, a według rosyjskiej Izby Obrachunkowej (odpowiednik polskiego NIK), znaczna część projektów pozostała na papierze.

Najpewniej dopiero w toku bieżącej realizacji budżetu zostanie określony rzeczywisty poziom nakładów na realizację planu, a tym samym jego ostateczny kształt. Dokument ten może jednak mieć niebagatelne znaczenie w kontekście wrześniowych wyborów parlamentarnych – daje bowiem możliwość doraźnego finansowania sfer istotnych dla zachowania spokoju społecznego przed wyborami, ponadto będzie prezentowany jako dowód na istnienie strategii antykryzysowej.