

Budżet Rosji na lata 2020–2022: optymizm vs. realia

Iwona Wiśniewska

21 listopada Duma Państwowa Federacji Rosyjskiej przyjęła ustawę budżetową na lata 2020–2022; dokument czeka na podpis prezydenta. Projekt budżetu opiera się na optymistycznych założeniach, zwłaszcza dotyczących wzrostu gospodarczego, który w kolejnych trzech latach miałby znacząco przewyższyć ten z 2019 r. (główne założenia budżetowe i parametry budżetu na lata 2019–2022 – zob. Aneks). Zakładany jest spadek ceny baryłki ropy Urals poniżej 60 dolarów. Jeśli to ostatnie założenie się spełni, cena baryłki nadal będzie utrzymywać się powyżej ceny zapisanej w regule budżetowej. Zgodnie z tą regułą na wydatki budżetowe mogą być przeznaczane jedynie dochody z sektora naftowo-gazowego uzyskane przy cenie ropy naftowej 42,4 dolara za baryłkę wyznaczonej na 2020 r. Nadwyżka, która może powstać w przypadku wyższych cen surowca, zasilać będzie rezerwy gromadzone w Funduszu Dobrobytu Narodowego (FDN).

Mimo prognozowanego spadku cen ropy naftowej dochody budżetowe mają rosnąć – również w związku z podwyżką stawki VAT. Tempo wzrostu wydatków ma być wyższe niż wzrost dochodów za sprawą dokonanej w kolejnych trzech latach redukcji nadwyżki budżetowej. Wzrost wydatków w latach 2020–2022 związany ma być zwłaszcza z realizacją tzw. projektów narodowych (o 10%), w tym głównie o charakterze socjalnym. Ich celem jest modernizacja rosyjskiej gospodarki i podniesienie poziomu życia obywateli. Najbardziej mają wzrosnąć nakłady na służbę zdrowia (o 50%, do ok. 0,9% PKB) i edukację (o 30%). W 2020 r. planowany jest spadek wydatków na obronę narodową (o ok. 3%, tj. 100 mld rubli, w kolejnych dwóch latach zakłada się ich zwiększenie). W 2020 r. ma wzrosnąć również utajniona część budżetu – z 17 do 20% wszystkich wydatków budżetowych. Środki te są przeznaczane głównie na obronę i bezpieczeństwo wewnętrzne.

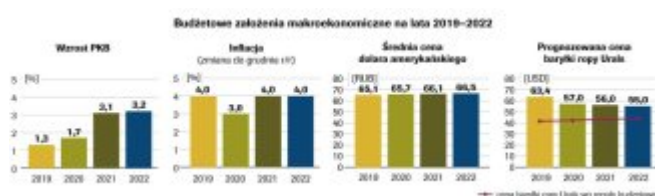
Komentarz

- Priorytetami budżetu na najbliższe trzy lata są, podobnie jak w latach ubiegłych, wydatki na politykę społeczną, obronę narodową i bezpieczeństwo wewnętrzne (łącznie pochłoną ponad 50% budżetu federalnego). Wzrost nakładów na kwestie społeczne ma przeciwdziałać pogarszającym się nastrojom wśród obywateli. Kreml po kryzysie w 2014 r. zwiększał rezerwy budżetowe na wypadek rozszerzenia amerykańskich sankcji i dekonunktury gospodarczej kosztem rosyjskiego społeczeństwa. W konsekwencji od 2014 r. rzeczywiste dochody obywateli spadały, rosła zaś liczba osób żyjących poniżej minimum socjalnego (równowartość około 165 dolarów miesięcznie). Obecnie wynosi ona ponad 21 mln (to 14% społeczeństwa). Połowa zatrudnionych zarabia mniej niż

równowartość 520 dolarów miesięcznie, przy czym wielkość ta nie uwzględnia małych przedsiębiorstw i samozatrudnionych, którzy zarabiają znacznie mniej. Budżet na lata 2020–2022 nie gwarantuje jednak, że uda się odwrócić tę tendencję (na 2020 r. nie została również zaplanowana waloryzacja świadczeń pracujących emerytów). Znaczny wzrost wydatków federalnych na służbę zdrowia, biorąc pod uwagę skalę jej niedoinwestowania, również nie poprawi znacząco sytuacji w sektorze. Łączne wydatki na służbę zdrowia (wraz z wydatkami regionalnymi) wzrosną do 2,9% PKB – to nadal znacznie mniej niż w państwach europejskich (ponad 5% PKB w Polsce czy 7% PKB w Wielkiej Brytanii).

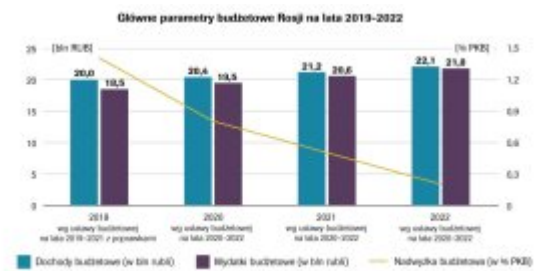
- Należy zauważyć, że przyjęta przez Dumę ustawa budżetowa nie odzwierciedla w pełni stanu finansów publicznych w latach 2020–2022. Dotyczy ona jedynie budżetu federalnego i w niewielkim tylko stopniu uwzględnia finanse regionalne. Ponadto zgodnie z rosyjską praktyką do budżetu co najmniej dwa razy do roku wprowadzane są poprawki, przy pomocy których dokument dostosowywany jest do faktycznej sytuacji na rynku; część niewykorzystanych w danym roku środków przechodzi na kolejny rok. Rząd w zależności od potrzeb może korzystać również z FDN, którym wspomaga gospodarkę.
- Rosyjski budżet na lata 2020–2022 został oparty na dość optymistycznych założeniach, w tym wzroście PKB powyżej prognoz podawanych przez ekspertów rosyjskich i międzynarodowych (ich zdaniem wzrost w kolejnych trzech latach nie przekroczy 1–2%). Rząd, mimo prognozowanego spowolnienia gospodarki światowej, planuje zdynamizować popyt wewnętrzny i wzrost gospodarczy dzięki inwestycjom publicznym, korzystając m.in. ze zgromadzonych rezerw. W 2020 r. zasoby FDN wzrosną do ok. 170 mld dolarów (wobec 124 mld w listopadzie 2019 r.). Głównym problemem związanym z realizacją rosyjskiego budżetu może okazać się nieefektywność i niskie wykorzystywanie publicznych funduszy. W ostatnich trzech latach obserwujemy bowiem wzrost (trzykrotny) niewydatkowanych środków z budżetu federalnego (w 2019 r. ich wartość ma osiągnąć poziom ok. 1 bln rubli, tj. ponad 5% wydatków). Zarówno rosyjscy urzędnicy, jak i prywatny biznes obawiają się podejmowania decyzji i korzystania z publicznych środków z uwagi na kilka czynników systemowych. Należą do nich: niestabilność i niejednoznaczność prawa, centralizacja i nieprzejrzystość procesów decyzyjnych oraz motywowana politycznie wybiórcza walka z korupcją, stanowiąca stały element rywalizacji wewnątrz elity władzy i toczona również przy udziale struktur siłowych.

Aneks 1. Budżetowe założenia makroekonomiczne na lata 2019–2022



Źródło: Ustawy budżetowe FR.

Aneks 2. Główne parametry budżetowe Rosji na lata 2019–2022



Źródło: Ustawy budżetowe RP.