

Rosja: budżet stabilizacji

Iwona Wiśniewska

26 listopada Duma Państwowa, niższa izba rosyjskiego parlamentu, przyjęła projekt ustawy budżetowej na lata 2021–2023, zaś 30 listopada zrobiła to Rada Federacji – izba wyższa. W porównaniu z kryzysowym rokiem 2020 w kolejnych latach dochody państwa mają się zwiększać dzięki prognozowanemu wzrostowi cen ropy i obciążeń podatkowych, podczas gdy wydatki zostaną zredukowane (zob. Aneks). Maleć będą przede wszystkim nakłady na programy ośłonowe związane z walką z pandemią, natomiast te na politykę społeczną, służbę zdrowia, obronę narodową i bezpieczeństwo wewnętrzne w dużej mierze pozostaną na podwyższonym w 2020 r. poziomie. Pomimo wzrostu dochodów i ograniczania wydatków w kolejnych latach budżet ma być realizowany z deficytem, który w większości będzie pokrywany dzięki emisji rządowych papierów dłużnych. W ten sposób Kreml chce zachować wysoki poziom federalnych rezerw finansowych, będących gwarantem stabilności rosyjskich finansów publicznych.

Komentarz

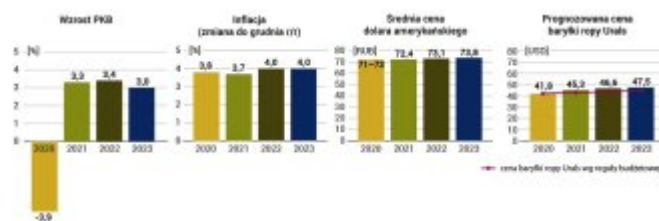
- Polityka budżetowa Rosji w latach 2021–2023 ma być nastawiona na ustabilizowanie sytuacji ekonomicznej w kraju i jak najszybsze zapewnienie wzrostu gospodarczego, w dużej mierze dzięki wsparciu popytu wewnętrznego. Służyć ma temu realizacja tzw. projektów narodowych, których deklarowanymi celami są podniesienie poziomu życia obywateli i dynamiczny rozwój gospodarki do 2030 r. poprzez inwestycje w takich obszarach jak gospodarka cyfrowa, służba zdrowia, nauka czy infrastruktura. Łącznie rząd zamierza przeznaczyć na te cele w 2020 r. ponad 10% rocznych wydatków budżetowych (2,2 bln rubli, tj. ok. 29 mld dolarów). Dotychczasowe doświadczenia wskazują jednak na poważne problemy w realizacji tych projektów. Jest to przede wszystkim związane z czynnikami systemowymi, m.in. postrzeganiem środków publicznych w Rosji jako „toksycznych” (tj. szczególnie narażających przedsiębiorców na kontrole i monitoring antykorupcyjny przy wyjątkowo niejasnym prawodawstwie). W konsekwencji prywatny biznes niechętnie po nie sięga, a efektywność projektów realizowanych przez państwowe koncerny jest niska (w 2019 r. wykorzystano zaledwie 90% zaplanowanych środków, podobne szacunki dotyczą 2020 r.). Kolejną poważną barierą dla realizacji budżetu mogą okazać się konsekwencje drugiej fali pandemii, która uderzyła w Rosję. Przyjęty właśnie przez Dumę budżet został bowiem oparty na rządowych prognozach rozwoju sytuacji społeczno-ekonomicznej nieuwzględniających jesienno-zimowego nasilenia zachorowań na COVID-19.
- Mimo planowanego zmniejszenia wydatków budżetowych w 2021 r. o 9% wobec bieżącego roku nadal pozostaną one wysokie. Ze względu na pandemię wydatki w 2020

r. będą bowiem o ok. 30% wyższe niż w roku ubiegłym (wyniosą ponad 22% PKB). W kolejnych latach mają jednak już spadać i w 2023 r. osiągnąć poziom porównywalny do tego sprzed pandemii (tj. 16,9% PKB). Priorytetem pozostaną nakłady na politykę społeczną (ponad 26% wydatków budżetowych) oraz na obronę narodową i bezpieczeństwo wewnętrzne (łącznie 26%), które w 2020 r. mimo kryzysu również znacznie wzrosły. Główne cięcia dotkną natomiast rządowy fundusz, z którego obecnie finansuje się w dużej części program walki z pandemią i jej konsekwencjami. Rosyjski rząd jest przy tym krytykowany (m.in. przez IMF) za zbyt skromne wsparcie gospodarki w kryzysie. Utrzymanie wysokich nakładów socjalnych i na struktury siłowe ma szczególne znaczenie w kontekście zaplanowanych na wrzesień 2021 r. wyborów parlamentarnych, zwłaszcza wobec obecnego relatywnie niskiego poparcia społecznego dla rządzących.

- Planowane zwiększenie dochodów w latach 2021–2023 ma być głównie zasługą prognozowanego wzrostu cen ropy naftowej, który ma być efektem wzrostu popytu i odbudowy światowej gospodarki po ustąpieniu pandemii (udział wpływów naftowo-gazowych w całości dochodów budżetowych ma wzrosnąć do prawie 34% z obecnych 28,5%). Rząd zaplanował jednak również podniesienie obciążeń podatkowych (m.in. wzrost podatku od wydobycia rud metali i minerałów; wycofane zostaną ulgi dla starych złóż naftowych; wzrost podatku dochodowy dla najwięcej zarabiających). Jednocześnie zmniejszą się opodatkowanie sektora IT i obciążenia z tytułu ubezpieczeń społecznych dla małego biznesu. W efekcie w 2021 r. dochody budżetu mają być o 5% wyższe niż w bieżącym roku i wynieść 18,8 bln rubli, tj. 16% PKB (przy czym w 2020 r. spadły one o prawie 12% w stosunku do roku poprzedniego).
- Pandemia doprowadziła do ponownego pojawienia się deficytu budżetowego, który ma być finansowany przede wszystkim z emisji papierów dłużnych. Dług publiczny Rosji zwiększył się z 12% PKB w 2019 r. do 19% PKB pod koniec br. i 21,3% PKB na koniec roku 2023. Nadal jednak jego poziom będzie niski i bezpieczny dla finansów publicznych państwa, choć koszty jego obsługi wzrosną dwukrotnie w ciągu czterech lat. W ten sposób władze chronią rezerwy finansowe zgromadzone w Funduszu Dobrobytu Narodowego (obecnie płynne środki szacowane są na ok. 117 mld dolarów, tj. 7% PKB). Stanowią one zabezpieczenie stabilności finansowej Rosji i mogą stać się kluczowym źródłem finansowania rosnących wydatków w przypadku niekorzystnego rozwoju sytuacji zewnętrznej (sankcje, dalszy spadek cen ropy naftowej) lub wewnętrznej (wciąż malejące poparcie społeczne dla rządzących ze względu na pogarszający się poziom życia).
- Zgodnie z rosyjską praktyką władze dość elastycznie podchodzą do realizacji ustawy budżetowej, w istocie dostosowując ją do aktualnej sytuacji gospodarczej i potrzeb Kremla. Zazwyczaj poprawki do niej wprowadzane są dwa razy do roku, choć w przypadku kryzysowego 2020 r. zdecydowano się na odejście od realizacji ustawy bez ich wprowadzenia. Dzięki czasowym pełnomocnictwom związanym z pandemią rząd ma możliwość zwiększania wydatków mimo spadku dochodów, przy jednoczesnej zmianie przeznaczenia prawie jednej trzeciej wszystkich wydatków zapisanych w ustawie.

ANEKS

Wykres 1. Budżetowe założenia makroekonomiczne na lata 2021–2023



Wykres 2. Główne parametry budżetowe Rosji na lata 2020–2023

