

Rosja: budżet rosnących rezerw

Iwona Wiśniewska

W grudniu władze rosyjskie przyjęły ustawę budżetową FR na lata 2022–2024. Przewiduje ona nadwyżkę – głównie dzięki wzrostowi dochodów (o ponad 5% w 2022 r.), i to nie tylko z sektora naftowo-gazowego, lecz także z pozostałych branż. Nadwyżka (ok. 18 mld dolarów w 2022 r.) kumulowana będzie w Funduszu Dobrobytu Narodowego, co pozwoli na wzrost rezerw rządowych w kolejnych latach. Nominalne wydatki budżetowe mają wzrosnąć o ok. 1%, tj. poniżej inflacji, co oznacza ich realny spadek. Największe nakłady kierowane mają być nadal na politykę społeczną, przy czym w kolejnych latach nominalne wydatki na ten cel mają się zmniejszać (w 2022 r. – o 6%). Planowana jest również redukcja nakładów na gospodarkę narodową i służbę zdrowia (o 8,5%). Rosnąć mają natomiast wydatki na bezpieczeństwo narodowe (o 17%) i obronę narodową (o 4%). Budżet na lata 2022–2024 oparto na dość optymistycznych założeniach. Rządowe prognozy rozwoju sytuacji ekonomicznej Rosji zakładają spadek inflacji w kolejnych latach do poziomu 4%, z prognozowanych przez rząd 5,8% w 2021 r. (przy czym roczna inflacja już w listopadzie br. przekroczyła 8,4%). Rząd założył ponadto wzrost PKB w latach 2022–2024 na poziomie 3%, choć większość alternatywnych prognoz przewiduje spowolnienie tempa wzrostu ekonomicznego w Rosji do ok. 2% (wobec 4–4,5% w 2021 r.).

Komentarz

- Parametry przyjętego budżetu sugerują, że rosyjskie władze powracają do polityki sprzed pandemii, co de facto oznacza, iż uznały, że kryzys z nią związany jest już pod kontrolą i w efekcie wydatki na służbę zdrowia czy politykę społeczną można redukować. Dodatkowo wzrost nakładów na sektor siłowy odbywa się m.in. kosztem wydatków na rozwój gospodarki narodowej. Świadczy to o tym, że Kreml akceptuje powrót do scenariusza niskiego tempa wzrostu gospodarczego. W przypadku gospodarek rozwijających się, do których należy Rosja, de facto oznacza to stagnację i dalsze powiększanie dystansu dzielącego FR od liderów światowej gospodarki (MFW prognozuje w 2022 r. wzrost gospodarki światowej o 4,9%, a gospodarek rozwijających się – o 5,1%).
- Priorytetem polityki budżetowej Kremla w najbliższych latach będzie zwiększanie – już i tak rekordowych – rezerw rządowych, które stanowią zabezpieczenie dla rosyjskich władz na wypadek niekorzystnego rozwoju sytuacji zewnętrznej (sankcje czy załamanie się rynków surowcowych) lub wewnętrznej (dalszy spadek poparcia i niepokoje społeczne). Intensywne ich gromadzenie w połączeniu z polityką Kremla, która izoluje kraj od gospodarki światowej, zwłaszcza od Zachodu (m.in. substytucja importu, redukcja wykorzystania zachodnich walut), od kilku lat wskazują, że Rosja przygotowuje

się na czarne scenariusze. Na 1 grudnia br. w Funduszu Dobrobytu Narodowego (FDN) zgromadzonych było 185 mld dolarów (tj. 12% PKB). Środki te rosną w zasadzie od połowy 2019 r. (wówczas ich poziom nie przekraczał 60 mld dolarów). W 2022 r. mają się one zwiększyć o 35 mld dolarów (będą to dodatkowe dochody budżetowe uzyskane w br. dzięki cenie ropy naftowej wyższej niż cena bazowa przewidziana w budżecie, tj. 43,2 dolara za baryłkę). Kreml bardzo oszczędnie gospodaruje posiadanymi rezerwami, a od 2022 r. zaostrzył dodatkowo zasady korzystania z funduszy zgromadzonych w FDN – utrzymywane w nim mają być bowiem środki warte co najmniej 10% PKB (obecnie 7%), a jedynie nadwyżka może być inwestowana w rozwój gospodarki. Jak dotąd Kreml bardzo niechętnie sięgał po zasoby FDN. Także w budżecie na lata 2022–2024 nie wskazano konkretnych projektów, które mogłyby zostać z niego sfinansowane.

- Kolejnym priorytetem Kremla pozostają wydatki na bezpieczeństwo narodowe i obronę. Zwiększanie nakładów na sektor siłowy ułatwia kontynuację agresywnej polityki zagranicznej i utrzymywanie rosyjskiej armii w wysokiej gotowości bojowej, jak również finansowanie nasilających się działań represyjnych wobec rosyjskiego społeczeństwa, zwłaszcza w kontekście rosnącego niezadowolenia społecznego. W efekcie na te pozycje budżetowe łącznie trafi więcej środków (87,5 mld dolarów) niż na politykę społeczną (81 mld dolarów), a więc odwrotnie niż w ciągu dwóch ostatnich lat, kiedy w związku z pandemią zwiększono wsparcie socjalne.
- Pomimo przewidywanej nadwyżki budżetowej i dynamicznie rosnącej inflacji Kreml w 2022 r. zamierza obniżyć nakłady na politykę społeczną. Władze zdecydowały się przy tym na indeksację w 2022 r. najniższej płacy oraz minimum socjalnego powyżej inflacji, podczas gdy skala podwyżek emerytur ma być niższa niż inflacja, co de facto oznacza spadek ich realnej wartości. W efekcie wątpliwe jest, czy w przyszłym roku uda się zwiększyć realne dochody społeczeństwa, które pozostają o ok. 7–9% niższe niż w 2013 r. (kiedy zaczęły spadać), i to mimo około 4-procentowego ich wzrostu w 2021 r. Uzyskanie takiego rezultatu w tym roku było jednak możliwe w dużej mierze dzięki wypłacie jednorazowego wsparcia socjalnego dla emerytów, wojskowych oraz rodzin z dziećmi tuż przed wrześniowymi wyborami parlamentarnymi (łączna wartość wsparcia wyniosła ok. 10 mld dolarów).
- Szczególnie niepokojąca z perspektywy obecnej sytuacji demograficznej Rosji jest decyzja Kremla o ograniczeniu wydatków na służbę zdrowia. W 2021 r. była ona mocno niedoinwestowana i zmagająca się z trzema falami pandemii COVID-19, przy czym każda kolejna z nich była tragiczniejsza w skutkach od poprzedniej. W efekcie od kwietnia 2020 do września 2021 r. nadmierna śmiertelność w Rosji wzrosła o 700 tys. zgonów (a do końca obecnego roku może przekroczyć 1 mln). Sytuacja demograficzna Rosji znacznie się więc pogorszyła – znaczący wpływ na to miał również fakt, że o około połowę spadła liczba migrantów przebywających w Rosji (do ok. 5,5 mln), co z kolei powoduje deficyt siły roboczej, negatywnie odbijający się na wzroście gospodarczym.

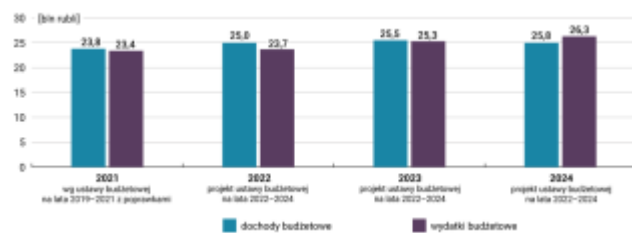
ANEKS

Wykres 1. Założenia makroekonomiczne na lata 2022–2024



Źródło: ustawy budżetowe FR.

Wykres 2. Główne parametry projektu ustawy budżetowej na lata 2022–2024



Źródło: ustawy budżetowe FR.

Wykres 3. Struktura wydatków i dochodów w 2022 roku



Źródło: ustawy budżetowe FR.