Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 19.07.2022 www.osw.waw.pl

Rosja: gospodarka mobilizacyjna

Iwona Wiśniewska

W ostatnich tygodniach w Rosji wprowadzono kolejne zmiany prawne przystosowujące gospodarkę do funkcjonowania w czasie wojny na Ukrainie. Przyjęto m.in. ustawę o specjalnych działaniach w obszarze gospodarki, gdy poza granicami FR trwają „operacje specjalne". Dokument zezwala m.in. na czasowe wykorzystanie zapasów i obiektów przygotowanych na okres mobilizacji. Ponadto rosyjski biznes nie będzie miał prawa do odmowy zrealizowania kontraktów niezbędnych do prowadzenia „kontrterrorystycznych i innych" działań Sił Zbrojnych FR za granicą, a przy tym przedsiębiorstwa muszą być gotowe na pracę trzyzmianową przez siedem dni w tygodniu. Dodatkowo Ministerstwo Obrony oraz inne organy zaangażowane w „operację specjalną" (m.in. Ministerstwo ds. Sytuacji Nadzwyczajnych, FSB i Rosgwardia) otrzymały uprawnienia do zmiany warunków już podpisanych umów. Państwowe zamówienia obronne, w tym na uzupełnienie zapasów, mogą być realizowane bez przetargów. Sekretarz prasowy Kremla Dmitrij Pieskow przekazał, że to rząd będzie decydował o tym, w jakich sytuacjach mechanizm zostanie użyty.

Jednocześnie za nadzór nad państwowymi zamówieniami obronnymi oraz wdrażaniem polityki substytucji importu odpowiadać będzie Denis Manturow, dotychczasowy minister przemysłu i handlu FR, który otrzymał awans na wicepremiera (zastąpił na tym stanowisku Jurija Borisowa, który został szefem Roskosmosu, na miejsce Dmitrija Rogozina). Młodsza córka prezydenta Władimira Putina Katerina Tichonowa została z kolei wiceprzewodniczącą komitetu ds. substytucji importu i technologicznej niezależności przy Rosyjskim Związku Przemysłowców i Przedsiębiorców.

Przyjęte ustawy w obszarze rynku finansowego pozwoliły natomiast m.in. na objęcie tajemnicą państwową danych o wielkości rosyjskich rezerw walutowo-kruszcowych. Emitentów papierów wartościowych czasowo zwolniono z obowiązku corocznej aktualizacji informacji o sytuacji finansowej i akcjonariuszach. Bankom zezwolono na stosowanie tzw. ujemnego oprocentowania dla wkładów walutowych. Ponadto o rok (do końca 2023 r.) wydłużono możliwość wykupywania przez spółki własnych akcji, co ma przeciwdziałać spadkowi ich kapitalizacji.

Władze zdecydowały także o indeksacji od 1 czerwca emerytur wojskowych o 10%. Jednocześnie zabroniono organizacjom kredytowym zajmowania w ramach egzekucji spłaty zadłużenia „społecznie istotnych płatności" (chodzi głównie o zasiłki) należnych emerytom wojskowym. Dodatkowo uznani za niezdolnych do dalszej służby wojskowej ze względu na rany odniesione w walce mogą przy przejściu do rezerwy starać się o specjalny zasiłek finansowy lub kontynuować służbę na utworzonych dla nich stanowiskach.

Rozszerzono również kategorię osób, które mają prawo do odszkodowania w przypadku śmierci żołnierza na polu bitwy (np. o tych, którzy przez co najmniej pięć lat wychowywali poległego do uzyskania przez niego pełnoletności). Nowe prawo zezwala na nadanie statusu weterana także cywilom zaangażowanym w „operację specjalną" na Ukrainie: członkom brygad remontowych, lekarzom, korespondentom wojennym oraz cywilnemu personelowi Sił Zbrojnych FR.

Ponadto przyjęto ustawę o jednorazowym podniesieniu Gazpromowi podatku od wydobycia zasobów naturalnych. Z tego tytułu w 2022 r. koncern musi przekazać do budżetu państwa dodatkowe 1,25 bln rubli (obecnie równowartość ok. 22 mld dolarów).

Zgodnie z doniesieniami agencji Reuters 14 lipca br. Gazprom miał powiadomić co najmniej jeden z europejskich koncernów gazowych o tym, że może nie być w stanie wypełnić kontraktów na dostawy surowca. Powołał się przy tym na klauzulę siły wyższej (tj. przyczyny niezależne od spółki), która obowiązywać ma wstecznie, od 14 czerwca br. Według Reutersa ograniczenia dostaw rosyjskiego gazu dotyczyć mają gazociągu Nord Stream 1 – w dniach 11–21 lipca poddawany jest on planowemu przeglądowi technicznemu, a przesył nim całkowicie wstrzymano.

Tabela. Najważniejsze wskaźniki moskiewskiej giełdy oraz kurs dolara w rublach w okresie od 11 do 18 lipca (na zamknięciu sesji)

	11 lipca	12 lipca	13 lipca	14 lipca	15 lipca	18 lipca
IMOEX indeks rublowy (w punktach)	2162	2134	2074	2063	2110	2096
RTSI indeks dolarowy (w punktach)	1154	1142	1120	1114	1162	1169
USD/RUB kurs dolara w rublach	58,9	58,9	58,3	58,3	57,2	56,3

Komentarz

- Ustawa o specjalnych działaniach w obszarze gospodarki de facto daje rosyjskim władzom takie uprawnienia, jakie miałyby one w przypadku ogłoszenia powszechnej mobilizacji. Zmiany prawne zwiększają swobodę prowadzenia przez Kreml wojny na Ukrainie, ale pokazują zarazem, że rosyjski sektor przemysłowo-obronny (w większości państwowy) nie jest w stanie zaspokoić aktualnych potrzeb armii, więc niezbędne jest zaangażowanie także innych branż. Tamtejsze prywatne firmy nawet w trakcie pokoju były jednak umiarkowanie zainteresowane udziałem w realizacji państwowych zamówień obronnych ze względu na rozbudowaną biurokrację i wymogi bezpieczeństwa, problemy z wyegzekwowaniem należności od zamawiających czy niską rentowność kontraktów (zazwyczaj były one jedynie podwykonawcami dużych koncernów powiązanych z osobami z rosyjskiej elity władzy). W uzasadnieniu do ustawy rząd wprost napisał, że dokument jest odpowiedzią na „krótkoterminową podwyższoną potrzebę" remontu sprzętu wojskowego i uzbrojenia oraz zapewnienia sektorowi siłowemu wsparcia materialno-technicznego.

- Wojna na Ukrainie i rozwijający się w Rosji kryzys gospodarczy stają się okazją do dalszego umacniania putinowskiego modelu polityczno-ekonomicznego. W efekcie rośnie rola państwa w gospodarce, ograniczana jest konkurencja i rozbudowywane są mechanizmy korupcyjne (o czym świadczy m.in. zwiększenie możliwości realizowania państwowych kontraktów obronnych bez przetargu). Ponadto Denis Manturow uważany jest za człowieka Siergieja Czemiezowa (bliskiego znajomego Putina jeszcze z czasów pracy w Dreźnie), prezesa Rostechu – państwowej korporacji przemysłu obronnego. Jego nominacja na wicepremiera i skumulowanie w jego ręku kontroli nad sektorem zbrojeniowym i polityką substytucji importu zwiększają zatem znaczenie Rostechu dla gospodarki i dostęp Czemiezowa do rosnących wydatków budżetowych przeznaczanych na te cele, a tym samym możliwość wyprowadzania publicznych pieniędzy na prywatne konta. Rostech już przed wojną należał do jednego z głównych beneficjentów środków budżetowych kierowanych na państwowe zamówienia obronne i uniezależnienie gospodarki od importu, przy czym dotychczasowe rezultaty tych działań były dość skromne. Wzmocnieniu kontroli elity putinowskiej nad biznesem służy także nowe stanowisko Kateriny Tichonowej, która będzie nadzorować aktywność dużego biznesu w obszarze uniezależniania się Rosji od importu. Wątpliwe jednak, by te zmiany kadrowe zwiększyły efektywność polityki substytucji importu, zwłaszcza w obecnych warunkach, gdy kraj odcięto od zachodnich technologii. Można się spodziewać, że mimo dużych nakładów budżetowych postępować będzie prymitywizacja rosyjskiej gospodarki, a towary, które uda się tam wyprodukować będą droższe i gorszej jakości.
- Utajnienie wielkości rezerw walutowo-kruszcowych Centralnego Banku Rosji jest bezpośrednią odpowiedzią Kremla na decyzję państw zachodnich o objęciu rosyjskiego złota zakazem importu (embargo wprowadziły już USA, Wielka Brytania, Kanada i Japonia; UE zamierza to zrobić wkrótce). Zgodnie ze stanem na 8 lipca br. rezerwy walutowo-kruszcowe Rosji wynosiły 573 mld dolarów, tj. o ok. 60 mld dolarów mniej niż przed rozpoczęciem napaści na Ukrainę. Około 300 mld dolarów w walutach obcych zamrożono na kontach w zachodnich bankach, kolejne ponad 130 mld dolarów ulokowano w złocie (ok. 2,3 tys. ton kruszcu). Utajnianie informacji jest jednym ze sposobów Kremla na utrudnianie Zachodowi nakładania i egzekwowania sankcji oraz dokonywania analizy sytuacji w rosyjskiej gospodarce. Po rozpoczęciu inwazji władze FR przestały publikować m.in. dane o handlu zagranicznym, wydobyciu i eksporcie ropy, kondycji finansowej większości dużych spółek i ich akcjonariuszach, a także o szczegółach dotyczących wydatków budżetu federalnego. De facto rosyjska gospodarka coraz bardziej pogrąża się w szarej strefie i staje się zależna od pozbawionych kontroli specjalnych regulacji biurokratycznych.
- Decyzja o jednorazowym zwiększeniu obciążeń podatkowych Gazpromu była kolejną demonstracją instrumentalnego traktowania przez Kreml tego koncernu i gospodarki w ogóle. Dodatkowe wpływy od tej spółki stanowią ekwiwalent ok. 5% dochodów budżetowych zaplanowanych przez rząd na cały 2022 r. Rosyjskie władze starają się w ten sposób rekompensować spadek wpływów do budżetu spoza sektora naftowo-gazowego (w ostatnich miesiącach są one niższe niż przed rokiem), co ma pozwolić na sfinansowanie rosnących wydatków. Należy przy tym zauważyć, że dodatkowe obciążenie podatkowe nałożone na Gazprom de facto pokrywa się z wysokością

dywidend, jakie koncern miał wypłacić akcjonariuszom za 2021 r. (50% akcji należy do państwa). 30 czerwca br., wbrew rekomendacjom Rady Dyrektorów, Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy zdecydowało jednak o wstrzymaniu tych wypłat. W efekcie cena akcji koncernu załamała się (obniżyła się o ponad 30%), co pociągnęło za sobą głębokie spadki na moskiewskiej giełdzie. Obroty akcjami spółki w ostatnich tygodniach sugerują, że niektórzy inwestorzy mogli mieć dostęp do informacji insiderskich i zyskali dzięki nim na wahaniach notowań. Jednocześnie Gazprom wykorzystywany jest przez Kreml do konfrontacji z Zachodem, przede wszystkim z UE.

- Dodatkowa indeksacja emerytur wojskowych (w lutym podniesiono już je o 8,6%, tj. o wysokość inflacji w 2021 r., w podobnej skali zwiększono także emerytury pozostałych niepracujących seniorów) z jednej strony świadczy o tym, że Kreml stara się nie dopuścić do wzrostu niezadowolenia w tej grupie społecznej (w Rosji jest ponad 42 mln emerytów, a więc stanowią oni ok. 30% populacji, i większość bierze udział w wyborach). Z drugiej strony zarówno podwyżki emerytur wojskowych, jak i innych uposażeń mundurowych mają na celu zwiększenie atrakcyjności służby wojskowej i zachęcenie obywateli do dobrowolnego wyjazdu na wojnę na Ukrainie. W sytuacji kryzysu i spadku dochodów społeczeństwa zaciągnięcie się do armii może stać się sposobem na rozwiązanie osobistych problemów finansowych. Polityka Kremla jest jednak niespójna, a coraz więcej doniesień świadczy o tym, że władze uchylają się od wypłacania zobowiązań (dotyczy to zwłaszcza odszkodowań dla rodzin poległych), co podważa i tak niskie zaufanie do państwa. Kreml konsekwentnie nie informuje o kosztach wojny na Ukrainie. Dostępne dane za styczeń–kwiecień 2022 r. pokazywały wzrost bezpośrednich nakładów na obronę narodową (bez wypłat socjalnych) o 45% względem analogicznego okresu ubiegłego roku.