

„Wojenny” budżet Rosji na lata 2023–2025

Iwona Wiśniewska

5 grudnia Władimir Putin podpisał ustawę budżetową na 2023 r., zawierającą także ogólne parametry budżetów na lata 2024–2025. Dokument zakłada, że średnia ceny ropy Urals w 2023 r. wyniesie 75 dolarów za baryłkę, inflacja na koniec roku – 5%, a spadek PKB – ok. 1%. Dochody budżetowe w 2023 r. mają sięgnąć 26,1 bln rubli, tj. 17,4% PKB, podczas gdy kwota zaplanowana na 2022 r. to ok. 27,7 bln rubli. Dochody z sektora naftowo-gazowego mają przy tym wynieść 8,9 bln rubli, będą zatem o ponad 20% niższe niż w 2022 r. Przewidywany jest wzrost obciążeń podatkowych, zwłaszcza przedsiębiorstw z sektora surowców energetycznych (w tym Gazpromu i producenta LNG – Novateku).

Wydatki budżetowe w 2023 r. zaplanowano na poziomie 29 bln rubli, co odpowiada ich realnemu wykorzystaniu w 2022 r. Należy jednak pamiętać, że rzeczywiste wartości mogą znacząco odbiegać od planów (np. zgodnie z ustawą budżetową na 2022 r. rząd zamierzał wydać jedynie 23,7 bln rubli). Nie jest znany szczegółowy podział tych wydatków, bowiem 20% z nich nie zostało przypisanych żadnym konkretnym pozycjom. Od wiosny br. władze zaprzestały publikowania informacji o strukturze bieżących wydatków budżetowych. Dzięki opublikowaniu we wrześniu przez Ministerstwo Finansów założeń do projektu budżetu na lata 2023–2025 można jednak zorientować się w priorytetach władz. Około jedną trzecią nakładów przydzielono na bezpieczeństwo wewnętrzne i obronę narodową (wobec 24% w 2021 r.). Szczególny wzrost widoczny jest w przypadku nominalnych wydatków na bezpieczeństwo wewnętrzne – niemal o 100% względem 2021 r. Na politykę społeczną natomiast przeznaczonych ma być ok. 25% całości wydatków (wobec 27% w 2021 r.), co oznacza, że środki na ten cel podniesione zostaną jedynie o wskaźnik inflacji (tj. o 12%).

W efekcie budżet zaplanowano z deficytem odpowiadającym 2% PKB (podobny poziom szacowany jest w 2022 r.). Ma być on finansowany głównie poprzez wzrost zadłużenia wewnętrznego (przede wszystkim emisję obligacji rządowych). Ponadto na realizację inwestycji w Rosji, szczególnie infrastrukturalnych, władze zamierzają przeznaczać środki z Funduszu Dobrobytu Narodowego. Na koniec 2023 r. jego zasoby mają się skurczyć do 7,2 bln rubli (tj. o 4,8% PKB), z 16,7 bln rubli (12,8% PKB) w 2021 r. (zob. Aneks).

Komentarz

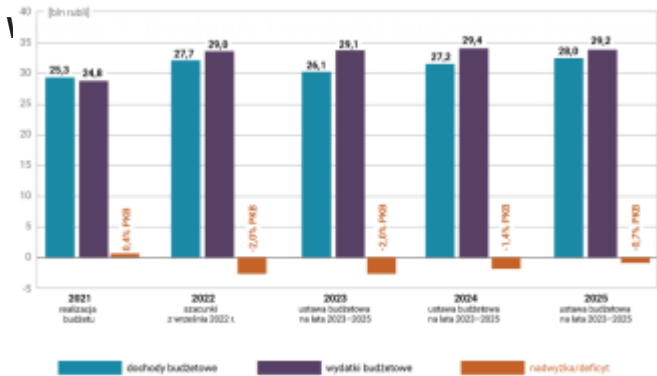
- Ustawa budżetowa w Rosji, zwłaszcza w czasie trwającej wojny, nie jest dokumentem, który będzie ściśle realizowany przez rząd. Daje ona jednak możliwość zapoznania się z priorytetami Kremla na kolejne lata. Zazwyczaj w ciągu roku kilkakrotnie wnoszone są do niej poprawki. W 2022 r., ze względu na szczególną nieprzewidywalność rozwoju sytuacji, rząd otrzymał szerokie kompetencje umożliwiające mu de facto dostosowywanie

poziomu bieżących wydatków do realnych potrzeb i możliwości państwa. Do budżetu trafiły m.in. wszystkie dochody z sektora naftowo-gazowego (wcześniej te, które uzyskiwano dzięki cenie powyżej 44 dolarów za baryłkę ropy, były przekazywane do Funduszu Dobrobytu Narodowego), zwiększono także obciążenia podatkowe już w trakcie roku fiskalnego. Podobnych zmian można się spodziewać również w 2023 r. Rząd przygotowywał bowiem projekt budżetu na nadchodzący rok jeszcze przed ogłoszeniem mobilizacji i – na co wskazuje znaczna liczba autopoprawek wniesionych do projektu (przesunięcia środków pomiędzy pozycjami dotyczyły 2 bln rubli, tj. ok. 6% wszystkich wydatków) – nie został o niej uprzedzony. Aktualność tracą ponadto założenia, na których oparto budżet. Zgodnie z obecnymi prognozami spadek PKB w 2023 r. będzie większy (ok. 3%), niż przewidziano w dokumencie. Mało realne wydaje się także uzyskanie średniej ceny ropy Urals na poziomie 75 dolarów za baryłkę (w listopadzie wyniosła ona 68 dolarów, ale na początku grudnia sprzedawana była za nawet mniej niż 50).

- Z dostępnych informacji dotyczących budżetu na 2023 r. wynika, że priorytetem rządu będzie kontynuowanie wojny, o czym świadczy wzrost wydatków na obronę narodową (przy czym część kosztów prowadzenia konfliktu zbrojnego ukryta jest zapewne także w innych pozycjach, np. w wydatkach na służbę zdrowia, politykę społeczną czy cyfryzację). Jednocześnie pierwszorzędnym celem rządu będzie przeciwdziałanie destabilizacji wewnętrznej. Ogromny wzrost środków przewidzianych na aparat represji (liczba pracowników resortu spraw wewnętrznych, w tym policji, ma się zwiększyć do 922 tys.) pokazuje, że Kreml nie do końca ufa badaniom opinii publicznej mówiącym o apatii rosyjskiego społeczeństwa i jego niechęci do protestów. Władze mają świadomość, że koszty wojny przerzucane są w dużej mierze na obywateli, przez co poziom życia Rosjan spada. Gotowe są jednak wspierać jedynie najuboższe grupy (emerytów i rodziny z dziećmi), tak aby nie dopuścić do skrajnej nędzy w kraju.
- Realizacja budżetu na 2023 r. będzie dużym wyzwaniem dla rządu, który już obecnie masowo emituje obligacje (w ciągu ostatnich dwóch miesięcy łącznie prawie 3 bln rubli, tj. ok. 2% PKB), aby sfinansować tegoroczny deficyt. Papiery te w całości wykupują banki państwowe, w dużej mierze za środki pożyczone od Centralnego Banku Rosji (CBR), co de facto oznacza „drukowanie” pustego pieniądza. Na potrzeby finansowania deficytu władze na razie jedynie w ograniczonym stopniu wspomagają się rezerwami zgromadzonymi w Funduszu Dobrobytu Narodowego. Choć większość tych środków została zamrożona przez państwa zachodnie w marcu 2022 r. (były bowiem zdeponowane na kontach CBR w zachodnich walutach), to rząd wciąż ma do nich dostęp dzięki operacjom księgowym – CBR przekazuje do budżetu ruble, a zamrożone waluty przepisuje na swoje konta. Pieniądze te służą Kremlowi głównie do „pozabudżetowego” wspierania gospodarki. Efektywność tego typu inwestycji jest jednak ograniczona, gdyż projekty realizowane ze środków publicznych są zazwyczaj bardzo kosztowne i nie skutkują wzrostem ekonomicznym w dłuższej perspektywie (np. obiekty sportowe, muzealne czy mosty – przykładowo we Władywostoku czy prowadzące na Krym).
- Aby realizować swoje cele geopolityczne, Kreml zmuszony jest zwiększać także obciążenia sektora naftowo-gazowego, który do tej pory był głównym źródłem bogacenia się elity putinowskiej. Niemniej, mimo wzrostu podatków, koncern gazowy Novatek

(kontrolowany przez osoby blisko powiązane z prezydentem) nadal będzie mógł korzystać z licznych przywilejów, a nawet rozszerzać swoją działalność (może przejąć udziały w projekcie Sachalin-2 od wycofującego się z Rosji brytyjsko-holenderskiego koncernu Shell). Również inne rosyjskie koncerny łączone z Kremlm mogą liczyć na wsparcie państwa, bowiem to do nich trafi większość środków na realizację projektów infrastrukturalnych i zamówień publicznych. W ten sposób prezydent Putin zabiega o utrzymanie lojalności swojego otoczenia.

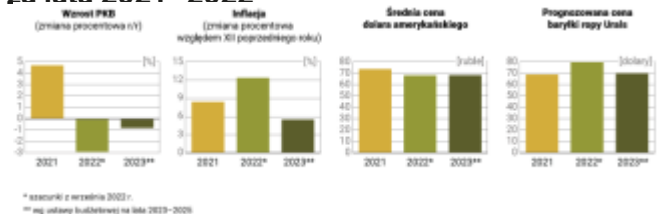
ANEKS



Rosyjskiej w latach 2021–2025

Źródło: Ministerstwo Finansów Federacji Rosyjskiej.

Wykres 2. Założenia makroekonomiczne do budżetu na rok 2023 i analogiczne wskaźniki za lata 2021–2022



Źródło: Ministerstwo Finansów Federacji Rosyjskiej.