

## Budżet Rosji na 2025 rok: wojna ponad wszystko

Iwona Wiśniewska

21 listopada Duma Państwowa zaakceptowała w trzecim czytaniu projekt budżetu federalnego na 2025 r. oraz ogólne parametry budżetów na lata 2026–2027. Wydatki będą wyższe kolejny rok z rzędu, głównie za sprawą rosnących w dwucyfrowym tempie nakładów na obronę narodową i bezpieczeństwo wewnętrzne. Te dwie pozycje, odpowiadające za potrzeby armii oraz utrzymanie kontroli nad społeczeństwem, pochłoną ponad 43% środków, przy czym fundusze na wojsko poukrywano także w innych rozdziałach budżetu. Za toczącą się wojnę w coraz większym stopniu płacić będą biznes i obywatele – Kreml zaplanował wzrost obciążeń podatkowych przy jednoczesnym ograniczeniu wydatków socjalnych i na kapitał ludzki.

Budżet na 2025 r. stanowi demonstrację determinacji do prowadzenia wojny niezależnie od kosztów i rosnących wyzwań ekonomicznych. Jeszcze rok temu rząd planował, że szczyt finansowania inwazji przypadnie na rok 2024. Władze liczyły na to, że dzięki złamaniu obrony Ukrainy i co najmniej zmniejszeniu intensywności działań zbrojnych nastąpi redukcja nakładów wojennych w następnych latach. Okazało się jednak, że optymistycznego scenariusza nie udało się zrealizować, w związku z czym konieczne jest dalsze drenowanie krajowej gospodarki i obywateli. Mimo to Władimir Putin ma nadzieję, że gotowość Zachodu do wspierania Kijowa skończy się szybciej niż pieniądze w Rosji.

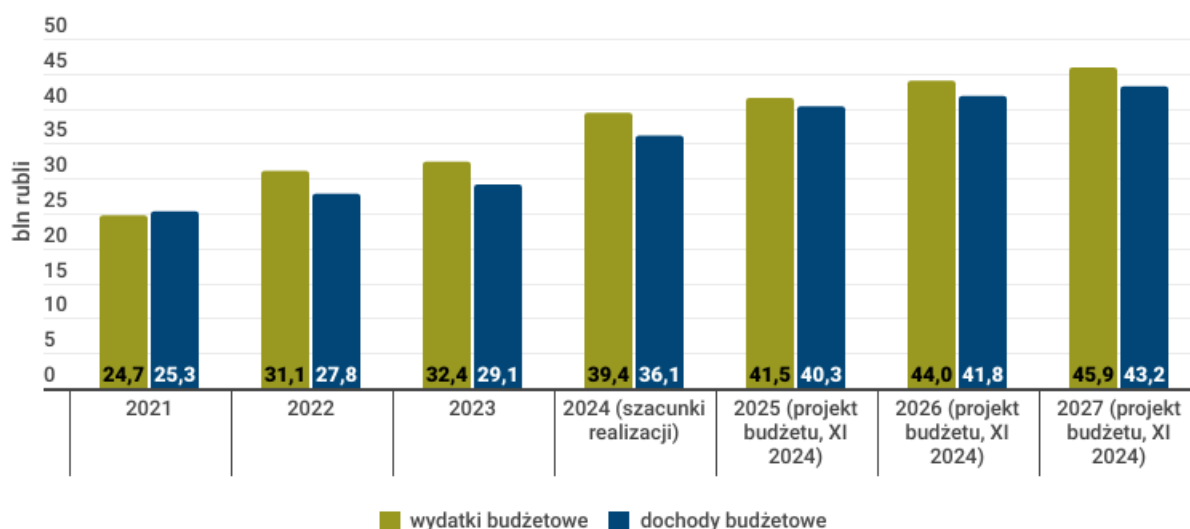
Zakończenie procedury zatwierdzenia budżetu wymaga jeszcze akceptacji dokumentu przez Radę Federacji i podpisania go przez Putina, co powinno nastąpić w najbliższych tygodniach.

### Finansowanie wojny priorytetem

W 2025 r. wydatki kasy państwa mają wzrosnąć do 41,5 bln rubli (ok. 415 mld dolarów po aktualnym kursie), tj. o 5% względem tych szacowanych przez rząd na 2024 r., przy czym te tegoroczne zwiększono już dwukrotnie (w lipcu i październiku) i w efekcie mają wynieść 39,4 bln rubli, tj. o 2,7 bln rubli więcej, niż zapisano w ustawie budżetowej z listopada 2023 r. Oznacza to, że nakłady budżetowe w roku bieżącym będą aż o 18% wyższe r/r. Najprawdopodobniej przeważająca część dodatkowych środków zostanie skierowana na armię, lecz szczegółów ich podziału nie ujawniono.

Zgodnie z rosyjską praktyką w zależności od bieżących potrzeb Kremla realne wydatki mogą być istotnie zmieniane w trakcie danego roku budżetowego. Do planów rządowych dotyczących budżetu na lata 2025–2027 należy zatem podchodzić z dużą ostrożnością (zob. wykres 1).

Wykres 1. Wydatki i dochody budżetowe w latach 2021–2027



Źródło: Duma Państwowa FR, Ministerstwo Finansów FR.

W 2025 r. znacznie zwiększy się finansowanie wojny. Najsilniejszy wzrost wydatków zaplanowano w rozdziale „**obrona narodowa**” – do 13,2 bln rubli (ok. 132 mld dolarów), wobec 10,8 bln rubli zapisanych w budżecie na rok 2024 (+22,2%). To również o ponad 55% więcej, niż zamierzano wydać na elementy tej pozycji rok temu. Zgodnie z ustawą budżetową na lata 2024–2025, przyjętą w listopadzie 2023 r., nakłady na obronę narodową w 2025 r. miały spaść do 8,5 bln rubli.

Należy przy tym zaznaczyć, że środki na „obronę narodową” będą nie tylko największą (prawie 33% łącznych wydatków), lecz także najbardziej utajnioną pozycją budżetu w 2025 r. Aż 85% z nich nie przypisano do konkretnych zadań. W dokumencie wpisano jedynie ich ogólne przeznaczenie – „wyposażenie sił zbrojnych, wypłaty na dodatki finansowe i wsparcie przedsiębiorstw kompleksu wojskowo-przemysłowego” (zob. wykres 2).

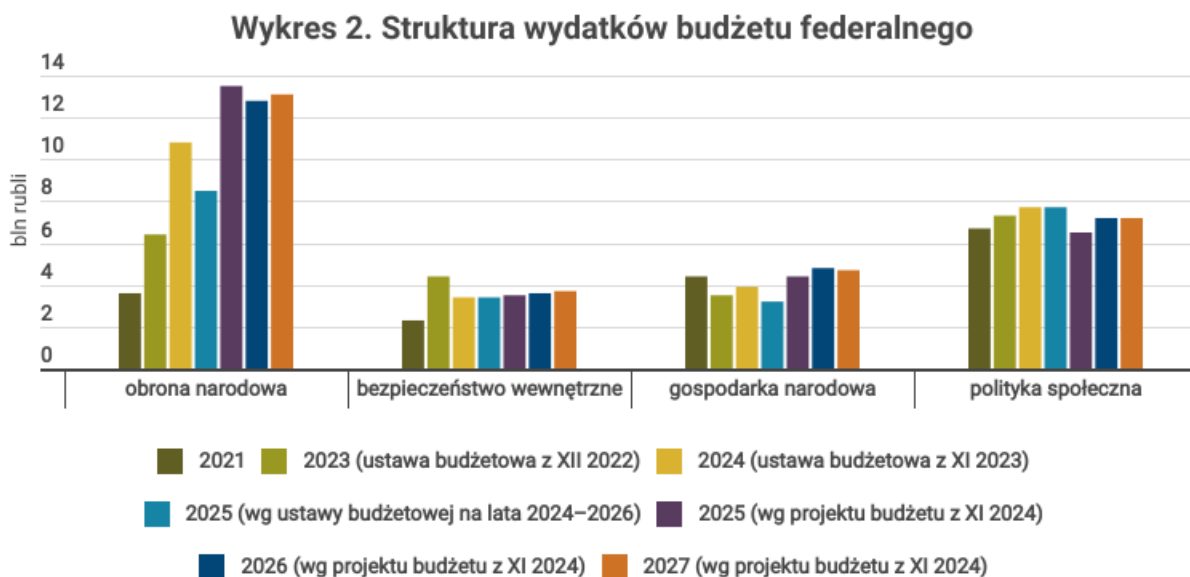
W 2025 r. podwyższone mają też zostać (o 2% r/r) wydatki z rozdziału „**bezpieczeństwo wewnętrzne**” – łącznie pozycja ta zaabsorbuje 10,5% budżetu. Finansuje się z niej m.in. struktury bezpośrednio zaangażowane w wojnę, takie jak Gwardia Narodowa czy Federalna Służba Bezpieczeństwa, albo odpowiadające za represje i kontrolę nad społeczeństwem (policja czy służba więzienna).

Wzrosnąć mają również nakłady na **gospodarkę narodową** (o ok. 13% r/r), których celem jest m.in. wsparcie biznesu, w tym korporacji państwowych, a także na program substytucji importu i projekty infrastrukturalne. Środki te trafiają w dużej mierze do przedsiębiorstw sektora zbrojeniowego oraz firm aktywnych w regionach okupowanych.

Zarazem ma nastąpić zmniejszenie wydatków na **politykę społeczną** (o prawie 16% r/r). W przyszłym roku 25% zaplanowanych funduszy, tj. ok. 17 mld dolarów, mają pochłonąć emerytury wojskowych i działania związane z zapewnieniem im mieszkań, a 14 mld dolarów – zasiłki na noworodki i ich wychowanie. Od 2024 r. pozycja ta nie jest już największą w budżecie federalnym. Co więcej, ma na nią zostać wyasygnowane o ponad połowę mniej pieniędzy niż na armię. Finansowanie służby zdrowia i edukacji wzrośnie jedynie nominalnie, znacznie poniżej tempa inflacji. Rząd stopniowo wycofuje się też z niektórych kosztownych

programów, np. w lipcu 2024 r. zrezygnował z masowych preferencyjnych kredytów hipotecznych (utrzymał je tylko dla rodzin z dziećmi). Ponadto coraz więcej nakładów na kapitał ludzki i politykę społeczną przerzuca na regiony, ograniczając przy tym wielkość transferów, które otrzymują one z budżetu federalnego.

Wiosną 2022 r., powołując się na względy bezpieczeństwa państwa, władze przestały publikować szczegółowe informacje o faktycznie realizowanych wydatkach budżetowych – podają wyłącznie ich sumę, bez rozdzielania ich na konkretne rozdziały. Od tego czasu znamy jedynie plany dotyczące podziału środków pomiędzy pozycjami, pochodzące z ustaw budżetowych, podczas gdy rzeczywiste nakłady mogą się od nich istotnie różnić (dotyczy to zwłaszcza obrony narodowej).



Źródło: Ministerstwo Finansów FR.

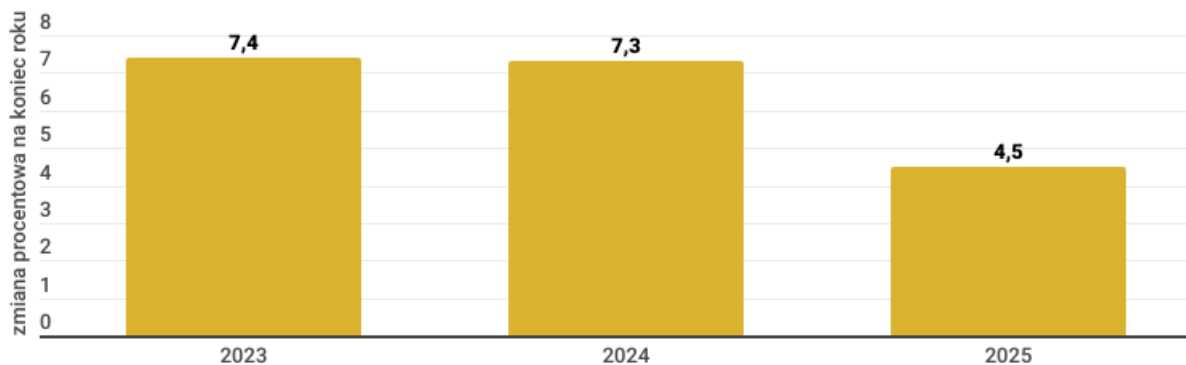
## Zwiększenie obciążeń podatkowych

Rosnące koszty wojny zmuszają Kreml do dalszego przerzucania ich na społeczeństwo i biznes. Zaplanowano, że w 2025 r. dochody budżetowe zwiększą się o 12%, do 40,3 bln rubli (ok. 420 mld dolarów według kursu założonego w przyszłorocznym budżecie). Dzięki podniesieniu podatków do kasy państwa ma trafić dodatkowe 2,5 bln rubli. Prawie 65% tych funduszy pochodzić będzie z podwyższenia do 25% (z 20%) stawki podatku od zysków firm, a kolejne 20 p.p. – ze wzrostu obciążeń dla osób fizycznych (powróciła progresywna skala podatkowa). Podskoczy też akcyza na benzynę, alkohol czy papierosy. Rząd zamierza także podnieść taryfę na usługi publiczne (komunalno-mieszkaniowe, wodę, gaz, transport), i to powyżej oficjalnej inflacji. W efekcie udział dochodów innych niż naftowo-gazowe w budżecie zwiększy się do 73% (z 69% w 2024 r. i 61% w 2019 r.).

W 2025 r. dochody naftowo-gazowe państwa mają być o ok. 3% niższe r/r i wynieść 10,9 bln rubli (ok. 113 mld dolarów). Rząd założył średnioroczną cenę baryłki ropy eksportowanej na poziomie 69,7 dolara (wobec 70 dolarów w 2024 r.), przy czym z uwagi na zmianę sposobu szacowania przez władze średniej eksportowej ceny surowca, od której nalicza się opodatkowanie koncernów, może ona być wyższa niż ta realnie uzyskiwana ze sprzedaży zagranicznej.

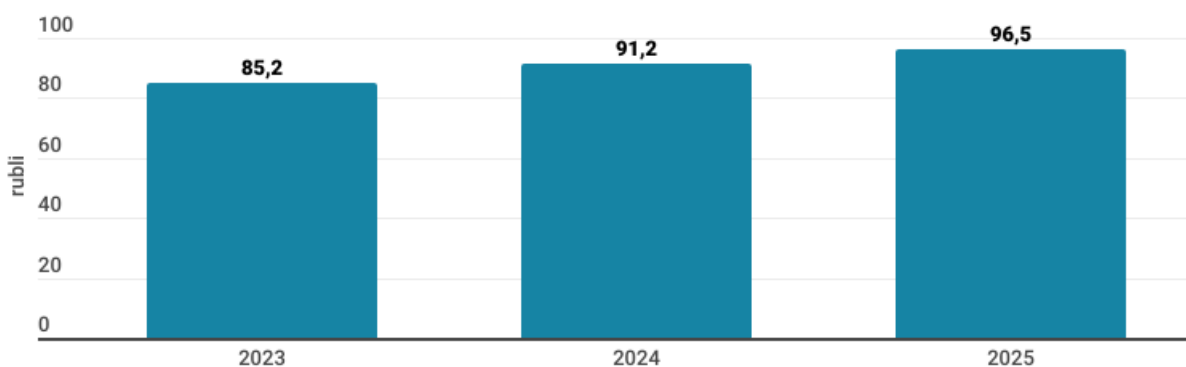
Dochodową część budżetu wesprą również inflacja i dewaluacja rubla. Zgodnie z rządowym scenariuszem rozwoju sytuacji społeczno-ekonomicznej Rosji na 2025 r., na którym oparto przyszłoroczny budżet, wzrost cen ma wynieść 4,5% (zob. wykres 3), a rubel ma się osłabić w stosunku do dolara o ok. 6% (zob. wykres 4).

**Wykres 3. Inflacja**



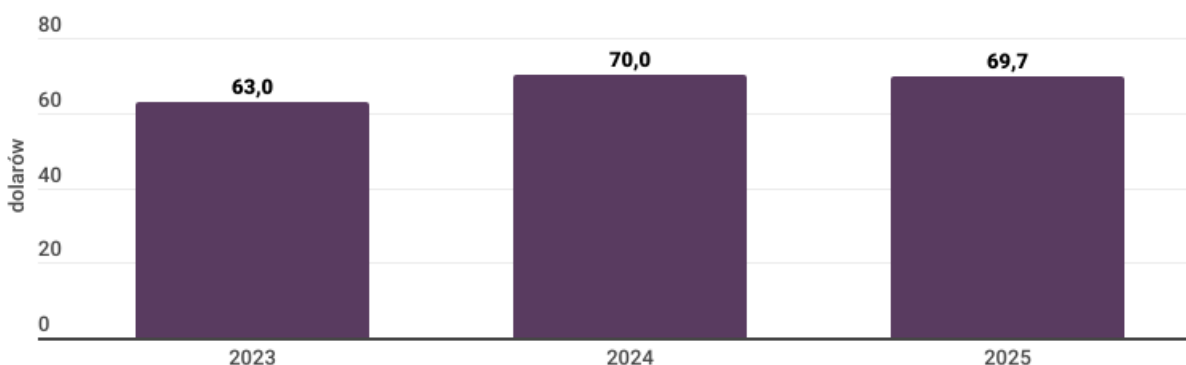
Źródło: Rosstat, Rząd FR.

**Wykres 4. Średni kurs dolara do rubla**



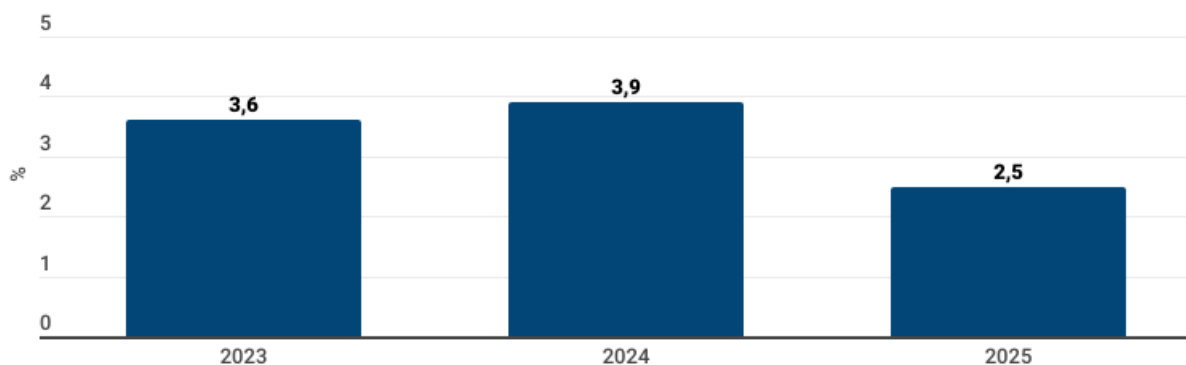
Źródło: Centralny Bank FR, Rząd FR.

**Wykres 5. Średnia cena eksportowa baryłki ropy**



Źródło: Rząd FR.

**Wykres 6. Wzrost PKB**



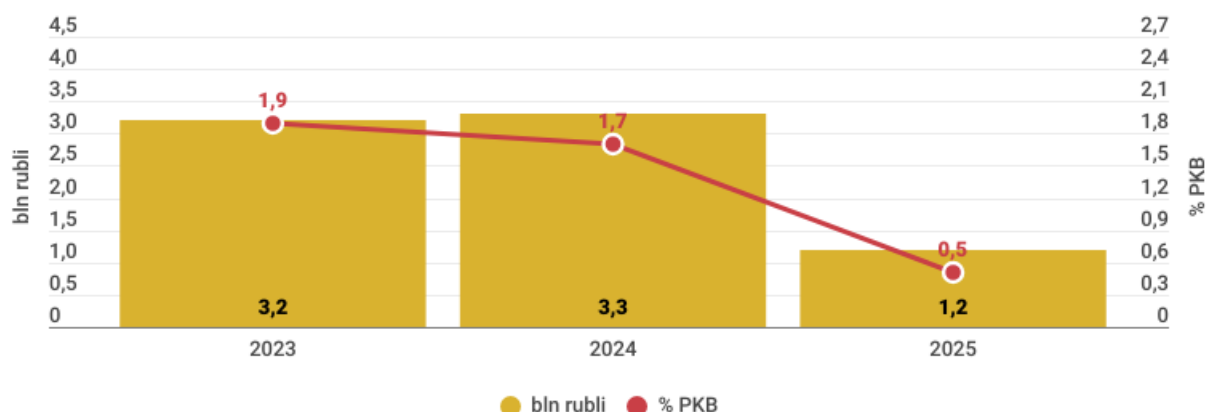
Źródło: Rosstat, Rząd FR.

### **Finansowanie deficytu budżetu**

Kolejny rok z rzędu rząd planuje zmniejszyć deficyt. W 2025 r. ma się on zamknąć w kwocie 1,2 bln rubli (ok. 12,5 mld dolarów), przy czym w 2024 r., zgodnie z ustawą z listopada 2023 r., miał wynieść 1,6 bln rubli (0,9% PKB), lecz został podwyższony ponad dwukrotnie ze względu na konieczność łożenia na wojnę (zob. wykres 7). Można się zatem spodziewać, że i w 2025 r. nie uda się go ograniczyć. Deficyt ma zostać sfinansowany głównie ze środków z emisji długu na rynku wewnętrznym (pod koniec 2024 r. łączne zadłużenie zwiększy się do 15,7%, a w 2025 r. – do 16,5% PKB), przy czym rządowe obligacje kupują przede wszystkim banki państwowe – sankcje odcięły Rosję od rynków zagranicznych.

Jednocześnie rosnąca stawka bazowa (obecnie 21%) skutkuje dynamicznym wzrostem kosztów obsługi długu. W 2024 r. na ten cel zostanie przeznaczony 5,8% wydatków budżetowych, a w 2025 r. – już 7,7%. Środki płynne Funduszu Dobrobytu Narodowego (FDN) mają w 2024 r. zostać uszczuplone o 10%, do 5,3 bln rubli (2,7% PKB). Będzie to efektem dewaluacji rubla (środki płynne znajdujące się na kontach banku centralnego zainwestowano w juany i złoto) oraz utrzymywania się średniej ceny eksportowanej baryłki ropy powyżej 60 dolarów, co pozwala rządowi za dodatkowe dochody kupować juany i kierować je do FDN. Dzięki tym operacjom w 2025 r. ma się w nim znaleźć 7,3 bln rubli, tj. 3,4% PKB.

Wykres 7. Deficyt budżetu federalnego



Źródło: Rząd FR.

### Demonstracja determinacji Kremla

Parametry budżetowe, w tym te dotyczące nakładów na obronę, wskazują na znaczącą zmianę planów. W budżecie na lata 2024–2026, przyjętym w grudniu 2023 r., zakładano bowiem ograniczenie wydatków państwa w 2025 r., zwłaszcza na obronność. Rosnące potrzeby wojenne zmusiły jednak rząd do ich zasadniczego podniesienia zarówno w roku bieżącym, jak i przyszłym.

Obrona i bezpieczeństwo wewnętrzne pochłoną łącznie ponad 43% oficjalnie zaplanowanych nakładów budżetowych. Niemniej publiczne koszty wojny będą de facto wyższe, ponieważ część wydatków na armię poukrywano w innych pozycjach budżetowych (m.in. w rozdziale „gospodarka”, z którego finansuje się rozwój uzbrojenia i rozbudowę mocy zakładów zbrojeniowych). Tradycyjnie pewien odsetek rozchodów budżetu federalnego (ok. 30% w 2025 r.) pozostaje niejawny, przy czym zdecydowana większość z nich służy celom wojskowym.

Zastąpienie zakładanej redukcji wydatków obronnych w 2025 r. ich istotnym wzrostem sugeruje, że optymizm Kremla, iż w 2024 r. uda się złamać obronę Ukrainy, a w następnych latach co najmniej zmniejszyć intensywność działań zbrojnych (lub wręcz je zakończyć wskutek częściowego osiągnięcia celów politycznych) okazał się nadmierny i trzeba przygotować się na dłuższą wojnę.

Nakłady na obronę narodową w 2026 r. mają pozostać na wysokim poziomie ok. 12,8 bln rubli (ok. 138 mld dolarów), wobec 7,4 bln rubli planowanych jeszcze w 2023 r. Można to interpretować jako sygnał o determinacji Moskwy do kontynuowania wojny aż do zwycięskiego zakończenia wysłany Waszyngtonowi i jego kluczowym sojusznikom, aby skłonić ich do poszukiwania sposobów zamrożenia konfliktu za cenę poważnych ustępstw Kijowa.

Biorąc pod uwagę wyhamowywanie tempa wzrostu gospodarczego z powodu wyczerpania mocy produkcyjnych, osiągnięcie prognozowanego wzrostu PKB w 2025 r. także może się okazać niemożliwe. Aktualne prognozy Centralnego Banku FR są bardziej pesymistyczne od rządowych – zakładają wyżkę PKB o 0,5–1,5% i inflację na koniec roku na poziomie 5,5%, co oznacza utrzymywanie restrykcyjnej polityki monetarnej i wysokie koszty kredytów,

zniechęcające do inwestycji.

Również kurs rubla może okazać się słabszy, niż zakładają władze. Dane za 2024 r. pokazują, że zacieśnianie reżimu sankcyjnego przez USA prowadzi do zmniejszenia dochodów z importu i eksportu, przy czym te pierwsze spadają szybciej niż drugie, co pogarsza bilans obrotów bieżących i generuje niedobory waluty na rynku wewnętrznym. W efekcie mogą pojawić się problemy z realizacją planów dochodowych, przez co konieczne będzie zwiększenie deficytu.