

## Gospodarka pod respiratorem Skutki pandemii i załamania się cen ropy naftowej dla Rosji

Iwona Wiśniewska

Rosyjską gospodarkę dotknęły w marcu 2020 r. jednocześnie dwa wstrząsy – pandemia COVID-19 i załamanie się cen ropy naftowej. Po ponad trzech miesiącach walki z koronawirusem SARS-CoV-2, obowiązkowej samoizolacji i zamrożeniu większości sektorów gospodarki pandemia w Rosji nadal się rozprzestrzenia. Koszty ekonomiczne dynamicznie rosną, a coraz bardziej negatywne skutki odczuwalne są przez rosyjskie społeczeństwo, którego realne dochody zaczęły spadać. Zmęczenie społeczne tzw. lockdownem nasila się tym bardziej, że wdrażany przez rząd program osłony dla gospodarki i obywateli jest oszczędny, a wsparcie dociera głównie do wybranych grup społecznych i przedsiębiorstw, w tym kontrolowanych przez członków elity rządzącej. Mimo to, a także wbrew złej sytuacji epidemiologicznej, Kreml przystąpił do odmrażania gospodarki.

Rozwijający się w uzależnionej od sektora surowcowego Rosji kryzys związany z pandemią jest dodatkowo pogłębiony przez załamanie globalnego popytu na ropę naftową, a w konsekwencji jej cen. W efekcie prognozy dla rosyjskiej gospodarki na 2020 r. są pesymistyczne i obecnie zapowiadają spadek PKB o 4–6%. Jednak dzięki znacznym rezerwom finansowym i niskiemu długowi publicznemu Kreml dysponuje, jak się wydaje, wystarczającą poduszką finansową, aby przetrwać pandemię i ustabilizować finanse publiczne, jeśli tylko kryzysowa sytuacja nie potrwa dłużej niż dwa lata. Polityka ekonomiczna prowadzona przez Kreml w czasie pandemii umacnia jednocześnie funkcjonujący w Rosji kapitalizm państwowy, dalej ogranicza konkurencję i w rezultacie pogłębia nieefektywność rosyjskiego modelu ekonomicznego. Federacja Rosyjska staje się coraz bardziej wrażliwa na kolejne zmiany koniunktury przy topniejącej poduszce finansowej.

### Pandemia i spadek cen ropy uderzają w Rosję

Rozprzestrzeniający się w świecie od początku 2020 r. koronawirus, wskutek którego miliardy osób zostały zmuszone do pozostania w domach (w kwietniu ponad 4 mld mieszkańców globu

objętych było różnego rodzaju samoizolacją), a gospodarki zamrożono, spowodował znaczny spadek popytu i recesję w wielu państwach. Dla Rosji, poza kosztami walki z pandemią w kraju, kluczowe znaczenie miało załamanie się w marcu cen ropy naftowej na światowych rynkach. Globalny popyt na ropę naftową w kwietniu, po tym jak



Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia  
ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa  
tel.: (+48) 22 525 80 00, info@osw.waw.pl

[www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl)

REDAKCJA MERYTORYCZNA: Adam Eberhardt,  
Marek Menkiszak  
REDAKCJA: Katarzyna Kazimierska, Szymon Sztyk  
SKŁAD: Wojciech Mańkowski

Opinie wyrażone przez autorów analiz  
nie przedstawiają oficjalnego stanowiska władz RP.

wyhamował transport, spadł według Międzynarodowej Agencji Energetycznej aż o ok. 25%. Przeceń ropy spowodowaną jej nadpodażą na rynku spotęgowała wojna cenowa, jaką wywołała Arabia Saudyjska, nie zdoławszy (6 marca) porozumieć się z Rosją w sprawie warunków ograniczenia wydobycia surowca. W efekcie w marcu średnia cena baryłki ropy Urals spadła do 29 dolarów, a w kwietniu – do zaledwie 16,2 dolara. Oznacza to, że cena surowca była znacznie niższa od średniej ceny ropy, na której oparty został budżet Rosji na 2020 r., tj. 42,4 dolara za baryłkę.

Dostępne obecnie wskaźniki ekonomiczne dotyczą głównie I kwartału 2020 r., co w sytuacji dość wysokich cen ropy naftowej w styczniu i lutym nie oddaje aktualnej skali problemów gospodarczych Rosji. W I kwartale jej PKB zwiększył się o 1,8% r/r, produkcja przemysłowa wzrosła o 1,5% r/r, a roczna inflacja w kwietniu wyniosła 3,1%. W I kwartale zmiany cen surowców energetycznych doprowadziły jednak do zmniejszenia rosyjskiego eksportu o 15% – do 88 mld dolarów. Wstępne dane za kwiecień pokazują spadek PKB o ok. 20% r/r i podwojenie liczby zarejestrowanych bezrobotnych – do 1,4 mln osób.

Nastroje w rosyjskim biznesie są bardzo pesymistyczne. Indeks aktywności gospodarczej PMI w przemyśle przetwórczym w Rosji spadł w kwietniu z 47,5 do 31 pkt (wskaźnik poniżej 50 pkt świadczy o złej koniunkturze, poniżej 40 – o poważnym kryzysie gospodarczym). W tym samym miesiącu dramatyczny spadek – do 12 pkt – odnotował indeks PMI w sferze usług, podczas gdy jego wartość w marcu wynosiła 37 pkt.

## Przeciwdziałanie pandemii

W połowie maja liczba zakażonych osiągnęła w Rosji poziom 250 tys. i rosła w tempie ponad 10 tys. przypadków na dobę<sup>1</sup>. W efekcie kraj ten znalazł się na drugim miejscu w świecie (po USA) pod względem liczby chorych na COVID-19<sup>2</sup>. Ponad połowa zarażeń (i zgonów) z powodu koronawirusa przypada na Moskwę. Federacja Rosyj-

ska wyróżnia się przy tym stosunkowo niewielką śmiertelnością (w połowie maja – ponad 2,2 tys.), choć rosną wątpliwości co do wiarygodności tych danych<sup>3</sup>. Kreml może pochwalić się także wysoką liczbą przeprowadzonych testów na obecność koronawirusa. Na początku maja było wykonywanych prawie 200 tys. testów dziennie, a łącznie do 14 maja przeprowadzono ich ponad 6 mln (ponad 40 na 1000 mieszkańców), z czego w Moskwie – ponad 1 mln.

## ” Od marca rosyjska gospodarka doświadczana jest dwoma wstrząsami: pandemią COVID-19 i załamaniem się cen ropy naftowej.

Pierwsze działania rosyjskich władz w ramach zapobiegania rozprzestrzenianiu się pandemii dotyczyły zwiększenia nakładów na rosyjską służbę zdrowia, dzięki czemu już w styczniu rosyjskie państwowe laboratoria zdołały opracować testy na koronawirusa. W rezultacie Rosja mogła nie tylko zaspokoić potrzeby wewnętrznego rynku, lecz także stać się eksporterem testów. Wzrosły również zamówienia państwowe na lekarstwa, środki ochrony osobistej czy respiratory, przy czym na kontraktach tych w większości zarabiały państwowe podmioty, głównie korporacja Rostech lub przedsiębiorstwa blisko powiązane z rosyjską elitą władzy<sup>4</sup>.

Jednocześnie władze zaczęły chronić Rosję od możliwego napływu wirusa z zagranicy i zdecydowały o zamknięciu granic państwa. Następnie zaczęto wprowadzać ograniczenia w ruchu wewnętrznym. Od 28 marca do 11 maja obowiązywał w Rosji okres wolny od pracy z zachowaniem należnych wynagrodzeń oraz obowiązkiem samoizolacji. *De facto* stanęła większość rosyjskiej gospodarki – dotyczyło to zwłaszcza usług oraz przemysłu,

<sup>3</sup> Władze Moskwy poinformowały, że śmiertelność w stolicy w kwietniu 2020 r. była o 20% wyższa od średniej w poprzednich latach (zmarło ponad 11,8 tys. osób wobec średniej na poziomie 9,8 tys.). Przyznano także, iż za przyczynę śmierci 60% zmarłych na COVID-19 uznano inne choroby towarzyszące. O zaniżaniu danych pisał też Financial Times, więcej informacji zob.: J. Burn-Murdoch, H. Foy, *Russia's Covid death toll could be 70 per cent higher than official figure*, Financial Times, 11.05.2020, [www.ft.com](http://www.ft.com).

<sup>4</sup> Więcej na temat: С. Сатановский; *Закупательная способность*, Новая газета, 20.04.2020, [www.novayagazeta.ru](http://www.novayagazeta.ru).

<sup>1</sup> Więcej danych na stronie internetowej Стопкоронавирус.фр.

<sup>2</sup> Coronavirus (COVID-19) Cases.

mocno ograniczyło transport i handel, ominęło natomiast wybrane sektory, m.in. wydobywczy, spożywczy i farmaceutyczny. Prezydent Władimir Putin odpowiedzialność za walkę z koronawirusem przeniósł na gubernatorów. To oni, na podstawie sytuacji epidemiologicznej w regionie, decydowali o skali lockdownu. We wszystkich regionach Rosji od marca obowiązuje stan podwyższonej gotowości w związku z pandemią COVID-19, jednak stan nadzwyczajny nie został wprowadzony. Początkowa paniczna reakcja niektórych gubernatorów oraz zamknięcie przez nich wjazdu na terytorium regionów lub ich części (np. Niżny Nowogród, Czeczenia), a także wstrzymanie pracy wszystkich zakładów przemysłowych doprowadziły m.in. do przerwania niektórych szlaków transportowych i łańcuchów przemysłowych w Rosji. Część tych restrykcji została zniesiona po interwencji władz centralnych. Najbardziej rygorystyczne ograniczenia w przemieszczaniu się obywateli wprowadziła Moskwa, gdzie od połowy marca obowiązuje zakaz wszelkich zgromadzeń, a od 28 marca tylko bardzo ważny powód pozwala na wyjście z domu. Regiony (przede wszystkim Moskwa) zaczęły wprowadzać specjalne zezwolenia umożliwiające przemieszczanie się mieszkańców, wykorzystując jednocześnie technologie cyfrowe, monitorujące przestrzeganie przez obywateli reżimu samoizolacji i kwarantanny. Beneficjentami regionalnych inwestycji w monitoring mieszkańców były przede wszystkim państwowe spółki (Rostech) lub firmy kontrolowane przez osoby powiązane z elitą władzy<sup>5</sup>.

**” Restrykcyjne warunki lockdownu nie uchroniły Rosji przed dynamicznym rozprzestrzenianiem się koronawirusa, w efekcie znalazła się ona w czołowie państw pod względem liczby zakażeń.**

Od początku maja trwały przygotowania planu osłabiania reżimu samoizolacji. Prezydent Putin zdecydował o zniesieniu od 12 maja okresu wolnego od pracy i etapowym odmrażaniu gospodarki. *De facto* to władze regionalne przesądzą

jednak o tym, kiedy lockdown zostanie faktycznie zakończony. 11 maja sytuacja epidemiologiczna pozwalała na to jedynie w 11 regionach. Dla przykładu władze Moskwy postanowiły wznowić od 12 maja w stolicy działalność części zakładów przemysłowych i prac na placach budowy (zatrudniających głównie migrantów, którzy na żadne wsparcie finansowe nie mogli liczyć). Wprowadzono również obowiązek noszenia maseczek, a reżim samoizolacji utrzymano do końca maja.

## Oszczędna pomoc państwa

Coraz bardziej odczuwalne konsekwencje pandemii dla biznesu i obywateli wymusiły na rosyjskich władzach wdrażanie programów osłonowych. Dotychczas wprowadzono dwa pakiety państwowego wsparcia: pierwszy – 16 marca, drugi – 27 kwietnia; trzeci pakiet ogłoszono 11 maja (zob. tabela w Aneksie). Na pomoc państwa skierowaną do społeczeństwa mogą liczyć przede wszystkim rodziny z dziećmi – każdy pakiet pomocowy wprowadzał dla nich kolejne zasiłki. Pośrednią pomoc otrzymali również najbardziej potrzebujący obywatele już wcześniej korzystający ze wsparcia państwa (wszystkie zasiłki zostały przedłużone na czas kryzysu). Ponadto rząd, by uniknąć kryzysu bankowego, zezwolił na restrukturyzację kredytów (w 2019 r. 40% Rosjan miało zaciągnięty kredyt, a znaczna część kilka jednocześnie; mniej niż połowa kredytobiorców spłacała je terminowo).

W przypadku biznesu początkowo wsparcie otrzymały małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) oraz przedsiębiorstwa indywidualne (PI) głównie z branż, które najbardziej ucierpiały w związku z kryzysem (zob. wykres 1 w Aneksie). Głównym celem pomocy państwowej było utrzymanie zatrudnienia (był to jeden z warunków jej udzielenia), zwłaszcza że przedsiębiorcy bardzo ucierpieli na decyzji władz o konieczności opłacania pensji pracowników w czasie przymusowego przestoju. MŚP i PI początkowo mogły liczyć jedynie na moratorium podatkowe (poza VAT), redukcję składek na ubezpieczenia zdrowotne lub zwolnienie z nich, a także ulgi administracyjne. Wprowadzono np. moratorium na wszystkie kontrole przedsiębiorstw przez rosyjskie organy do 1 czerwca

<sup>5</sup> Więcej na ten temat zob. M. Domańska, *Rosja: monitoring społeczny odpowiedzią na pandemię*, 3.04.2020, [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl).

br. (ogółem wstrzymano ok. 400 tys. kontroli). Dopiero od maja MŚP mogły otrzymywać bezpośrednio subsydia od państwa, a od czerwca ulgowe kredyty (mogą one zostać umorzone). Pod koniec kwietnia Kreml zaczął również wspierać największe firmy rosyjskie z rządowej listy przedsiębiorstw o znaczeniu systemowym dla gospodarki (ponad 1100 koncernów).

## ” Rządowy program pomocowy skierowany został do wybranych grup społecznych oraz przedsiębiorców, w coraz większym stopniu jego beneficjentami stają się też powiązane z Kremlem koncerny.

Kreml w ograniczonym stopniu wspierał natomiast rosyjskie regiony – bezpośrednie transfery finansowe były niewielkie. Trzeba przy tym zaznaczyć, że realizacja większości zadań w ramach polityki socjalnej spoczywa na regionach, podczas gdy kondycja finansowa wielu z nich od lat jest trudna. Są one silnie zadłużone i uzależnione od transferów z Moskwy<sup>6</sup>. W czasie pandemii mimo spadających dochodów regiony starały się jednak dodatkowo wspierać swoich mieszkańców i biznes. Polegało to głównie na zwolnieniach od podatków regionalnych. Najbardziej rozbudowany pakiet zaoferowała bogata Moskwa, która także dofinansowywała stawki kredytowe dla MŚP.

Ważnym wsparciem dla wzrostu popytu w Rosji była także decyzja Banku Centralnego Rosji z 24 kwietnia o obniżce bazowej stopy procentowej do 5,5% (z 6%). Na początku maja prezes banku zadeklarowała gotowość dalszej jej redukcji, nawet o kolejne 50 pkt bazowych.

Zgodnie z szacunkami rządu łączne koszty realizacji dwóch pierwszych pakietów wsparcia wyniosą 2,1 bln rubli (ok. 28 mld dolarów), tj. ok. 2% PKB Rosji. Po uwzględnieniu trzeciego pakietu wsparcia

środki te mają wzrosnąć do 2,8% PKB<sup>7</sup>. Zgodnie z szacunkami przedstawionymi przez ministra finansów Antona Siłuanowa bezpośrednie wydatki państwa w ramach trzech pakietów wyniosą jedynie ok. 1,85 bln rubli (25 mld dolarów), pozostałe środki będą m.in. zarezerwowane na gwarancje rządowe<sup>8</sup> (zob. wykres 2 w Aneksie).

Jednak analitycy rynkowi znacznie ostrożniej szacują państwowe wydatki bezpośrednie. Według ich wyliczeń przypada na nie jedynie ok. 0,6 bln rubli (8 mld USD) z 2,1 bln rubli przeznaczonych w ramach dwóch pierwszych pakietów. Reszta, poza gwarancjami państwowymi, obejmuje np. odroczone zapłaty podatków, które za pół roku biznes powinien spłacić, lub inne administracyjne ulgi dla biznesu<sup>9</sup>.

Prezydent Putin, deklarując wsparcie dla biznesu w marcu, zapowiedział również zwiększenie od 2021 r. obciążeń fiskalnych, jednak tylko dla zamożniejszych osób. Obejmuje to podniesienie z 2 do 15% podatku od dywidend wypłacanych podmiotom zagranicznym oraz wprowadzenie 13-procentowego podatku od dochodu z lokat kapitałowych i inwestycji w papiery wartościowe powyżej 1 mln rubli (ok. 12 tys. dolarów).

## Pomoc nieadekwatna do potrzeb

W zasadzie od początku przygotowań rosyjskiego rządowego programu pomocowego rosła krytyka wobec skali wsparcia, stosowanych instrumentów czy czasu, w jakim pomoc trafiała do najbardziej potrzebujących. Zapowiedziane wsparcie w wysokości 2,8% PKB jest zbyt niskie w stosunku do potrzeb i możliwości rosyjskiej gospodarki. Dotyczy to zwłaszcza MŚP, z których część już została zmuszona do zamknięcia swojej działalności, a większości PI całkowicie uniemoż-

<sup>6</sup> Więcej na temat: Н. Зубаревич, *Региональные риски нового кризиса для занятости и бюджетов регионов*, „Мониторинг экономической ситуации в России” 2020, nr 7, 29.04.2020, [www.iep.ru](http://www.iep.ru).

<sup>7</sup> Dotychczas rząd nie przedstawił szczegółowego kosztorysu trzeciego pakietu wsparcia. Przytoczone dane dotyczą wcześniejszych zapowiedzi rządowych.

<sup>8</sup> Ф. Стеркин, Е. Базанова, wywiad z ministrem finansów FR Antonem Siłuanowem «*Растратить ФНБ за два года было бы неправильно*», *Ведомости*, 5.05.2020, [www.vedomosti.ru](http://www.vedomosti.ru).

<sup>9</sup> И. Ткачёв, *Сколько денег российские власти направят на борьбу с кризисом*, *RBK*, 28.04.2020, [www.rbc.ru](http://www.rbc.ru).



liwiono uzyskiwanie dochodów. Wartość rosyjskiego programu znacznie odbiega od wysokości wsparcia, na jakie mogą liczyć przedsiębiorstwa z innych państw (co dodatkowo uderza w ich konkurencyjność). Rosja nie może mierzyć się nie tylko z najbogatszymi gospodarkami świata, lecz także z państwami Europy Środkowej – Węgry przeznaczyły na program pomocowy ponad 13%, a Czechy około 12% PKB.

## » Zapowiedziane rządowe wsparcie w wysokości 2,8% PKB jest zbyt niskie w stosunku do potrzeb oraz możliwości rosyjskiej gospodarki.

Niewystarczające wydaje się zwłaszcza wsparcie Kremla dla budżetów regionalnych, które szczególnie odczuwają zmniejszenie aktywności gospodarczej. Jak szacują eksperci Wyższej Szkoły Gospodarki w Moskwie, ich dochody mogą zmniejszyć się nawet o 1,4 bln rubli. Rosyjscy niezależni opozycyjni ekonomiści postulowali w marcu przeznaczenie na ten cel 5–10 bln rubli (tj. 5–10% PKB), w tym znaczną część w formie bezpośredniej i bezzwrotnej pomocy dla obywateli oraz MŚP.

Ważnym problemem jest również struktura wsparcia dla biznesu i duże opóźnienia w wypłatach środków. Rosyjski biznes zaczął odczuwać skutki pandemii już w lutym, po załamaniu się współpracy gospodarczej z Chinami. Pierwszy pakiet został opracowany w połowie marca, jednak znaczna część pomocy faktycznie docierała do potrzebujących dopiero pod koniec kwietnia, a część dotąd nie została rozdystrybuowana. Banki do połowy kwietnia odmawiały restrukturyzacji długów obywateli i MŚP, obawiając się obciążenia ich kosztami tej operacji. Sytuacja poprawiła się po tym, jak 15 kwietnia prezydent zdecydował, że państwowy bank WEB będzie gwarantował 75% kredytów udzielanych MŚP. Z danych Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego Federacji Rosyjskiej wynika, że dotychczas do banków trafiło ponad 31 tys. wniosków kredytowych na łączną sumę 78 mld rubli, z czego podpisano jedynie 8 tys. umów (na łączną sumę 21 mld rubli). Wypłaty bezpośrednich subsydiów dla MŚP rozpoczną się dopiero w połowie maja, a ulgowych kre-

dytów, które można będzie umorzyć, dopiero od czerwca. Warunkiem poważnie ograniczającym możliwość skorzystania z ww. pomocy jest utrzymanie zatrudnienia, w przypadku małych firm niemalże w całości. Istnieje też wiele administracyjnych barier dla skorzystania z pomocy, np. nieaktualny rejestr MŚP czy uznaniowa interpretacja urzędników co do przynależności firm do branż uznanych za najbardziej pokrzywdzone przez kryzys. Prezydent Putin przyznał ponadto, że do 10 maja nie wypłacono dodatkowych wynagrodzeń za kwiecień dla medyków walczących z pandemią w 30 regionach.

Dużo zastrzeżeń budzi również decyzja o wsparciu przez rząd przedsiębiorstw o znaczeniu systemowym dla gospodarki. Wątpliwości dotyczą wydłużającej się wskutek lobbingu listy tych przedsiębiorstw. Ponadto znaczna część koncernów objętych takim wsparciem to firmy kontrolowane przez państwo (34%), np. Gazprom, Rosnieft', Rostech; kolejną grupę stanowią struktury biznesowe, będące własnością osób silnie powiązanych z elitą władzy (30%), np. Mostotriest należący do Arkadija Rotenberga. Na liście znajdują się również firmy zarejestrowane w rajach podatkowych, w tym Akron kontrolowany przez Wiaczesława Kantora. Należy także zauważyć, że znaczna część tych przedsiębiorstw jest systematycznie wspierana przez państwo różnego rodzaju ulgami podatkowymi (np. firmy z sektorów naftowego i gazowego) albo są one beneficjentami zamówień publicznych (w 2019 r. trafiły do nich kontrakty na łączną sumę 1,6 bln rubli)<sup>10</sup>.

Ważnym problemem, zwłaszcza dla MŚP, jest też zmiana procedur zamówień publicznych w okresie pandemii. Oficjalnie celem rządu było skrócenie procesu wyłaniania kontrahentów, m.in. rozszerzono możliwość przeprowadzania przetargów przy jednym ofercie. Doprowadziło to *de facto* do dalszego ograniczenia konkurencji, która była jedyną szansą na uzyskanie dostępu do publicznych środków przez MŚP. W efekcie zamówienia

<sup>10</sup> Олигархи, госкорпорации и недействующие организации, wspólny projekt Znak.com i wolontariuszy grupy RAVEN (Russian Anti-Virus Emergency Network), 4.05.2020, [www.znak.com](http://www.znak.com).

publiczne w jeszcze większym stopniu trafiają do wybranych spółek państwowych lub przedsiębiorstw powiązanych z elitą władzy.

## Poduszka finansowa zabezpieczeniem przed załamaniem gospodarki

Aktualne prognozy zapowiadają bardzo trudny dla Rosji II kwartał 2020 r., co będzie związane z niską aktywnością gospodarczą spowodowaną trwającym lockdownem, a także niskimi cenami ropy naftowej i koniecznością redukcji wydobycia surowca zgodnie z zobowiązaniami w ramach porozumienia OPEC Plus, zawartego 9 kwietnia br.<sup>11</sup> CBR prognozuje spadek PKB w II kwartale o 8% r/r. Sytuacja ma się jednak zacząć poprawiać w drugim półroczu i w efekcie w całym 2020 r. PKB ma zmniejszyć się o 4–6% (jest to prognoza podzielana przez większość rosyjskich i zagranicznych instytucji). Realne dochody obywateli mogą spaść o 5–6,5%. Odbicie ma być na tyle dynamiczne, że w kolejnych latach rosyjska gospodarka powinna wyjść z recesji. Ministerstwo Finansów FR szacuje, że oba wstrząsy – pandemii COVID-19 i spadku cen ropy naftowej – w 2020 r. kosztować będą budżet 6,5% PKB (2,8% PKB na wsparcie gospodarki w walce z pandemią i 3,7% PKB na pokrycie utraconych dochodów w związku ze spadkiem cen ropy naftowej). Z wyliczeń Ministerstwa Finansów wynika<sup>12</sup>, że dochody budżetowe będą mniejsze o 4 bln rubli (ok. 55 mld dolarów), a w konsekwencji deficyt budżetowy w 2020 r. wyniesie ok. 4% PKB. By go sfinansować, rosyjskie władze zamierzają sięgnąć po rezerwy zgromadzone w Funduszu Dobrobytu Narodowego (FDN) oraz pożyczyć pieniądze na rynku, emitując obligacje.

Z Funduszu rząd zamierza pokryć deficyt powstały na skutek zmniejszenia dochodów naftowo-gazowych, tj. ponad 26 mld dolarów. Zgodnie ze stanem na 1 kwietnia 2020 r. w FDN zgromadzonych było ok. 165 mld dolarów (12,9 bln rubli), tj. 11,3% PKB. W kwietniu suma ta zmniejszyła się

jednak o 2,1 bln rubli (28 mld dolarów) na wykup przez rząd akcji Sberbanku<sup>13</sup>, w rezultacie płynne środki w FDN na koniec kwietnia szacowane były na ok. 8% PKB. Jednocześnie rezerwy walutowo-kruszcowe CBR na 1 maja wynosiły ponad 567 mld dolarów.

Rząd planuje ponadto w 2020 r. zwiększyć dług państwowy o ok. 1,5–2% PKB (maks. ok. 2 bln rubli). W I kwartale ministerstwo już sprzedało papiery wartościowe na sumę 0,5 bln rubli, w II kwartale zamierza pożyczyć kolejne 0,6 bln rubli. Jak dotąd rząd nie ma problemów ze znalezieniem inwestorów. W kwietniu zdołał sprzedać obligacje na sumę trzykrotnie wyższą (100 mld rubli), niż początkowo planował. Łączny dług publiczny nadal utrzymuje się na niskim poziomie i szacowany jest obecnie na zaledwie 14% PKB.

” **Dzięki znacznym rezerwom finansowym i niskiemu długowi publicznemu Kreml dysponuje wystarczającymi środkami, aby pokryć koszty pandemii i spadku cen ropy szacowane na 6,5% PKB.**

Ponadto rosyjski rząd na realizację programu wsparcia dla gospodarki ma do dyspozycji również ok. 1 bln rubli, jakie otrzymał w marcu od CBR po sprzedaży Sberbanku. Dodatkowo tegoroczny budżet został zasilony sumą ok. 1,1 bln rubli, niewydaną w 2019 r. (łącznie ok. 28 mld dolarów). Rząd planuje również ustalenie priorytetów w wydatkach i przesunięcie części środków na politykę socjalną i służbę zdrowia. Dotyczy to zwłaszcza pieniędzy, których ze względów technicznych i czasowych nie uda się wydać w pełnym zakresie w 2020 r., np. tych przeznaczonych na część projektów infrastrukturalnych (jak zapewnia minister Siłuanow już udało się „zaoszczędzić”

<sup>11</sup> Więcej na ten temat: S. Kardaś, *Nowe porozumienie OPEC Plus – skutki dla Rosji*, 10.04.2020, [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl).

<sup>12</sup> Na podstawie scenariusza rozwoju sytuacji zakładającego spadek PKB Rosji o 5% w 2020 r. i średnioroczną cenę ropy Urals w wysokości 30 dolarów za baryłkę.

<sup>13</sup> W marcu rząd wykupił od CBR pakiet większościowy w Sberbanku, największym banku rosyjskim. Środki na tę transakcję w wysokości 1,2 bln rubli pochodziły z FDN, następnie ok. 1 bln rubli trafiło do budżetu państwa. Schemat ten został opracowany w celu obejścia zakazu finansowania bieżących wydatków budżetowych ze środków FDN. Środki te początkowo miały sfinansować wzrost wydatków socjalnych w latach 2020–2022, który prezydent Putin zapowiedział w swoim orędziu w styczniu br.

ok. 250 mld rubli). Kreml zapewnia przy tym, że nie planuje redukcji wydatków budżetowych w bieżącym roku.

## ” Reakcja Kremla na rozwijający się kryzys prowadzi do umocnienia nieefektywnego modelu ekonomicznego w Rosji, w tym kapitalizmu państwowego.

Jak wskazują rosyjscy eksperci, przedstawiane przez ministerstwo szacunki są jednak niepełne, dotyczą bowiem jedynie deficytu budżetu federalnego. Ich zdaniem wraz z budżetami regionalnymi, samorządowymi i funduszy ubezpieczeń społecznych dochody państwa mogą zmniejszyć się w 2020 r. nawet o 7 bln rubli, tj. ponad 6% PKB. Oznacza to, że rząd będzie musiał zmierzyć się ze znacznie większym deficytem, jeśli rzeczywiście nie zdecyduje się na cięcia wydatków<sup>14</sup>.

### Podsumowanie

Rosyjska gospodarka doświadczona w 2020 r. dwoma wstrząsami – pandemią COVID-19 i załamaniem się cen ropy naftowej – weszła w trzeci kryzys w ciągu ostatnich 20 lat. Odbywa się to w sytuacji, gdy nie zdołała jeszcze otrząsnąć się z recesji z 2015 r. W ostatnich latach z przyczyn systemowych (scentralizowany i zbiurokratyzowany system zarządzania, dominacja państwa i słaba konkurencja, korupcja) rosyjska gospodarka znajdowała się w stagnacji i nie była w stanie wypracować nowych czynników wzrostu dla zdynamizowania rozwoju.

Ostatnie lata rosyjski rząd wykorzystał na odbudowanie rezerw budżetowych, które w połowie marca 2020 r. osiągnęły rekordowe wartości. W rezultacie po raz kolejny Rosja weszła w kryzys, dysponując pokaźną poduszką finansową. W marcu rząd miał nadzieję, że wystarczy ona nawet na sześć trudnych lat, obecnie bardziej prawdopodobne jest, że mogłaby zostać wykorzystana już w ciągu najbliższych dwóch, jeśli koniunktura – wbrew obecnym prognozom – nie poprawi się.

Niewątpliwie dużym wsparciem dla rosyjskiego rządu jest również niski dług publiczny, dający możliwość zwiększenia zadłużenia na pokrycie części deficytu budżetowego.

Mimo wysokich rezerw Kreml bardzo oszczędnie rozdziela środki na wsparcie gospodarki dotkniętej pandemią. Jest to zapewne w dużej mierze związane z niepewną sytuacją epidemiologiczną i trudnościami z prognozowaniem cen ropy naftowej w kolejnych miesiącach. W efekcie rosyjskie władze, obawiając się utrzymania negatywnych czynników przez dłuższy czas, nie decydują się na znaczne uszczuplenie zapasów. Rezerwy rządowe już dwukrotnie (w trakcie poprzednich kryzysów w 2009 i 2015 r.) uratowały reżim Władimira Putina, pozwalając ustabilizować finanse publiczne i utrzymać poparcie społeczne. Dlatego również teraz, gdy oceny Putina w rankingach spadają (w kwietniu według Centrum Lewady poparcie dla polityki prezydenta deklarowało 59%, a zaufanie do niego tylko 28% respondentów – najmniej od początku jego rządów rozpoczętych w 2000 r.), Kreml chce zachować pole manewru: móc punktowo wspierać swój główny elektorat (emerytów czy rodziny wielodzietne), a przede wszystkim największe koncerny (zarządzane przez członków elity), aby nie dopuścić do eskalacji napięć w elicie.

Reakcja Kremla na rozwijający się w ostatnich miesiącach kryzys wpisuje się w dotychczasową politykę władz. Umacniany jest państwowy kapitalizm, beneficjentami walki z pandemią w coraz większym stopniu stają się duże państwowe spółki lub podmioty powiązane z rosyjską elitą władzy. Walka z koronawirusem zademonstrowała ponadto problemy scentralizowanego systemu zarządzania Rosją. Urzędnicy przyzwyczajeni do wykonywania poleceń mieli problem z samodzielnym zarządzaniem, dotyczyło to zwłaszcza znacznej części wyznaczonych przez prezydenta Putina gubernatorów technokratów. Trudności te potęgowały zależność finansowa większości regionów od federalnego centrum i niewystarczające zasoby. Polityczna odpowiedzialność gubernatorów za kontrolę nad pandemią nie miała *de facto* pokrycia w instrumentach, dzięki którym mogliby oni skutecznie walczyć z jej konsekwencjami.

<sup>14</sup> E. Gurvich, A. Suslina, *Fiscal Policy During the Time of the Pandemic*, ECONS, 24.04.2020, [www.econs.online](http://www.econs.online).

Z perspektywy rosyjskich władz silne wsparcie małego i średniego biznesu nie jest pożądane. Jest to bowiem sektor, który skupia aktywnych, samodzielnie myślących i zazwyczaj krytycznych wobec władz obywateli. W konsekwencji przez ostatnie 20 lat, mimo oficjalnych deklaracji wsparcia dla MŚP, sektor ten był *de facto* sekowany przez władze, a jego udział w tworzeniu PKB pozostawał na bardzo niskim poziomie ok. 20%. Podejście władz do MŚP przejawia się w oszczędnym wsparciu państwa dla tego typu przedsiębiorców również w ramach programu pomocowego.

Obecny kryzys po raz kolejny uwidoczniał niebezpieczeństwo uzależnienia Rosji od sektora surowcowego. Malejący popyt na surowce energetyczne i ich spadające ceny po raz kolejny stały się ciosem dla całej gospodarki, pozbawiając budżet znacznej części dochodów. Jednocześnie scentralizowany i kontrolowany przez państwo sektor energetyczny w Rosji pozbawiony jest bodźców do poprawy swojej konkurencyjności. W sytuacji, gdy musi on sięgać po coraz trudniej dostępne i kosztowne

złoża, może liczyć na bezwarunkowe wsparcie państwa. W rezultacie od ostatniego załamania cen ropy naftowej w 2015 r. koszty jej wydobycia w Rosji zwiększyły się, podczas gdy w tym samym czasie amerykańskie koncerny pozyskujące drogą ropę łupkową zdołały zredukować koszty o połowę i wyprowadzić USA na pierwsze miejsce pod względem wolumenu jej wydobycia na świecie.

Dzięki wysokim rezerwom sytuacja ekonomiczna najprawdopodobniej nie stanie się przyczyną upadku reżimu Putina w najbliższym czasie. Kreml dysponuje wystarczającą ilością środków, aby nie tylko zbilansować finanse publiczne, lecz także dodatkowo wspierać swój najważniejszy elektorat w czasie kryzysu. Analizując działania rosyjskiego rządu w trakcie pandemii, można stwierdzić, że Kreml nie zamierza zmieniać dotychczasowej polityki gospodarczej, a nawet będzie umacniał nieefektywny model ekonomiczny, w tym kapitalizm państwowy. W efekcie kryzysy mogą pojawiać się w Rosji coraz częściej, a odbudowa rezerw, aby z nimi walczyć, będzie coraz trudniejsza.



# ANEKS

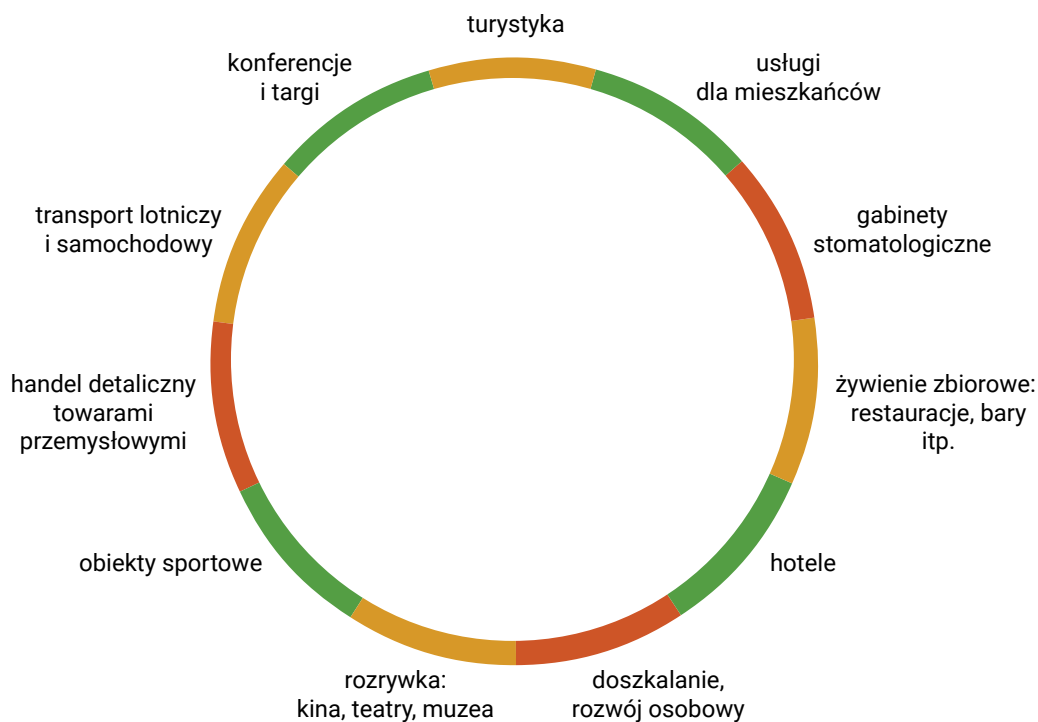
Tabela. Wsparcie państwa dla obywateli i biznesu w ramach programu pomocowego

Społeczeństwo	Biznes		
	MŚP, PI i samozatrudnieni z branż najbardziej dotkniętych przez kryzys	Przedsiębiorstwa o znaczeniu systemowym dla gospodarki*	
dodatkowe lub przyspieszone wypłaty zasiłków dla rodzin z dziećmi	<b>I PAKIET</b>		
	automatyczne przedłużenie (na sześć miesięcy) wszelkich świadczeń i ulg socjalnych	odroczenie na sześć miesięcy spłat zaciągniętych kredytów	
	podniesienie wysokości zasiłku dla bezrobotnych	nieoprocentowane kredyty dla MŚP i PI na wypłaty pensji pracownikom	
	odroczenie spłat kredytów zaciągniętych przez osoby fizyczne	moratorium podatkowe (poza VAT) na sześć miesięcy dla MŚP	
	zasiłek chorobowy dla osób na kwarantannie i pracowników powyżej 65. roku życia	PI – moratorium na opłaty składek na ubezpieczenia społeczne MŚP – redukcja wymiaru składek o połowę (z 30% do 15%)	
	zakaz egzekwowania kar za zaleganie z opłatami za usługi komunalne	moratorium na bankructwo (na sześć miesięcy)	
	<b>II PAKIET</b>		
	bonusy finansowe (na trzy miesiące) dla lekarzy i personelu medycznego walczącego z koronawirusem	bezwrotne wypłaty dla MŚP (najniższa pensja na każdego pracownika) pod warunkiem utrzymania zatrudnienia	subsydiowanie oprocentowania kredytów (5,5%) oraz objęcie gwarancjami państwowymi 50% kredytu
		odroczenie opłat za dzierżawę dla podmiotów federalnych i regionalnych	moratorium na bankructwo (na sześć miesięcy)
	<b>III PAKIET</b>		
	bonusy finansowe (na trzy miesiące) dla pracowników socjalnych	ulgowe kredyty (sześciokrotność najniższej pensji na każdego pracownika), możliwość ich umorzenia pod warunkiem utrzymania zatrudnienia	moratorium podatkowe w 2020 r. (zależne od kondycji firmy)
		umorzenie MŚP oraz PI należności z tytułu wszystkich podatków (poza VAT) za II kwartał 2020 r.	subsydia na pokrycie kosztów produkcji, prowadzenia robót czy świadczenia usług
		zwrot podatku dochodowego dla samozatrudnionych za 2019 r.	

\* Lista przedsiębiorstw: *Системообразующие предприятия*, Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego Federacji Rosyjskiej.

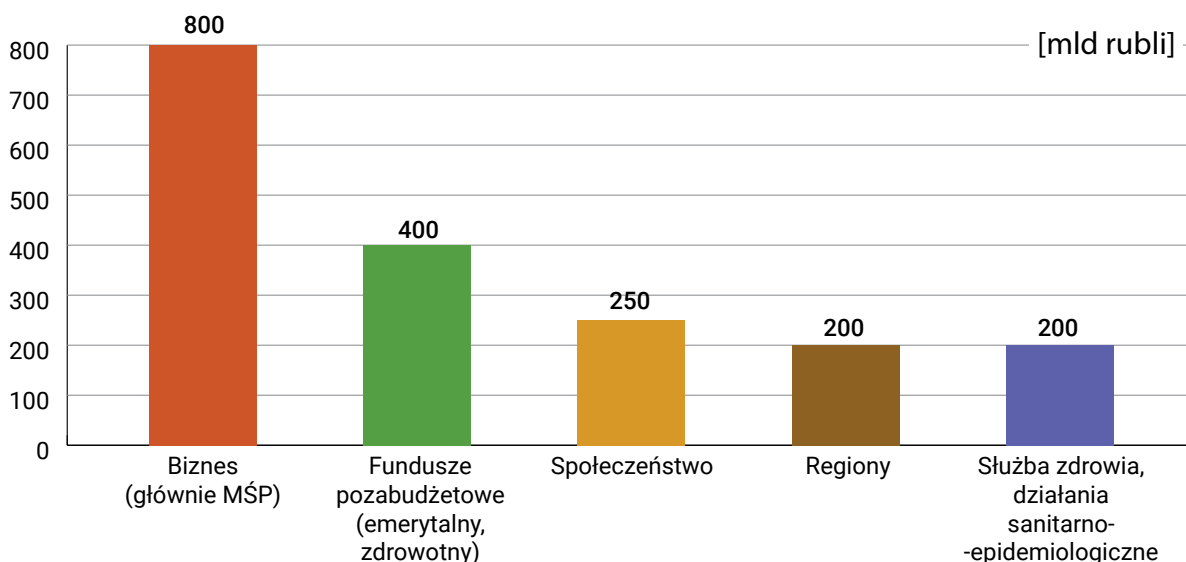
Źródło: Стопкоронавирус.фр.

**Wykres 1. Branże mogące liczyć na wsparcie państwa w ramach programu pomocowego**



Źródło: Стопкоронавирус.фр.

**Wykres 2. Wydatki bezpośrednie z budżetu w ramach programów pomocowych**



Źródło: Ф. Стеркин, Е. Базанова, wywiad z ministrem finansów FR Antonem Siłuanowem «Растратить ФНБ за два года было бы неправильно», Ведомости, 5.05.2020, [www.vedomosti.ru](http://www.vedomosti.ru).