

Rozdział 4.

FINANSE PAŃSTWA JAKO ŚRODEK W WALCE ELIT

4.1. Walka o budżet i Fundusz Stabilizacyjny

W latach ubiegłych proces sporządzania budżetu leżał w gestii Ministerstwa Finansów, a rządowej komisji budżetu zawsze przewodniczył Aleksiej Kudrin. W tym roku, kiedy po raz pierwszy zaczęto przygotowywać budżet na trzy następne lata, przewodniczącym komisji budżetowej został Fradkow, któremu nie spodobały się prognozy Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego i Handlu (na ich podstawie opracowuje się budżet). Ten ostatni de facto zlekceważył wskazówki bezpośredniego przełożonego, przedłużał prace aż do czasu, kiedy było już zbyt późno na wprowadzenie zasadniczych zmian do prognoz. Na dodatek German Gref zaproponował utworzenie nowej państwowej „skarbonki” – Funduszu Inwestycyjnego, czemu w pierwszej chwili gwałtownie sprzeciwiło się Ministerstwo Finansów. Na tę sytuację nałożyły się ostre spory o obniżenie VAT, które tylko podgrzały wcześniejsze niezadowolenie Fradkowa z liberalnej polityki gospodarczej Gabinetu Ministrów. Równocześnie sytuację komplikowało ścieranie się „siłowej” części Administracji Prezydenta z „liberalnym” Ministerstwem Finansów z powodu poprawek do Kodeksu Podatkowego, różnica zdań MRGH i Aleksieja Millera odnośnie cen gazu oraz kwestia podwojenia emerytur i wynagrodzeń budżetówki w ciągu 3 lat, przez co trzeba było zapomnieć o pomysle podwojenia PKB. W ten sposób budżet-2006 znów jest wynikiem kompromisu między klanami i elitami, daleki jest więc od jednolitego przełomowego planu modernizacji rosyjskiej gospodarki. Dla ugrupowań elitarnych najważniejsza jest dziś akumulacja środków finansowych i mobilizacja aparatu, by zwyciężyć w nadchodzących wyborach.

W związku z tym jest całkowicie logiczne, że prawie wszyscy uczestnicy procesu tworzenia budżetu domagały się w tym roku tego samego – zwiększenia wydatków państwa poprzez wzrost państwowych nakładów inwestycyjnych (najbardziej „korupcyjonna” część wydatków). Jako pierwszy powiedział to German Gref, który zaproponował utworzenie Funduszu Inwestycyjnego podlegającego kontroli MRGH. Szef tego resortu planował utworzenie nowego funduszu rządowego pod ustawę „O specjalnych strefach gospodarczych” (SSG), która zakłada znaczne wydatki państwa na SSG (na przykład, początkowo zakładano, że właśnie za środki państwowe będzie tworzona infrastruktura SSG, które zamierzano organizować według zasady green-field). Pomysł Grefa na SSG generalnie spodobał się, ponieważ wypuścił on z rąk kontrolę nad jego realizacją. W konsekwencji szefowi MRGH udało się „wyrwać” od Ministerstwa Finansów 70 mld. rubli dla jego Funduszu Inwestycyjnego, wątpliwe jednak, by udało mu się skorzystać z nich w przyszłym roku – Kudrin zrobił wszystko, by te pieniądze leżały niewykorzystane w budżecie.

Nawiasem mówiąc, ciekawe jest, że walcząc o Fundusz Inwestycyjny German Gref zaproponował, by zaprzestać finansowania około 30 federalnych programów celowych (FPC) z powodu ich nieopłacalności. Podobne żądania wysuwało wcześniej również Ministerstwo Finansów, w którego opinii tylko 25% federalnych programów celowych przynosi jako takie korzyści. Kudrin jednak faktycznie nie chciał dać Grefowi 70 mld. rubli, więc je zamroził z uwagi na brak gotowych i mniej więcej dopracowanych propozycji ich wykorzystania. W ten sposób **dwóch głównych ministrów zajmujących się w rządzie gospodarką przyznało, że instytucja FPC jest nieopłacalna i że nie mają nowych propozycji wykorzystania tych środków**. Co się zaś tyczy walki o pieniądze z budżetu, to Gref przegrał z Kudrinem.

Jest rzeczą charakterystyczną, że obaj ministrowie należą do tej samej NPG i w wielu sprawach występują w uzgodniony sposób (na przykład w kwestiach polityki podatkowej), ale ich poglądy dotyczące Funduszu Inwestycyjnego są odmienne. Wydaje się, że jest to skutkiem walki o przywództwo wewnątrz grupy, przecież Gref usiłował szantażować Kudrina tym, że jeśli nie poprze on Funduszu Inwestycyjnego, to szef MRGH nie poprze budżetu opracowanego przez Ministerstwo Finansów. W efekcie, Aleksiej Kudrin mimo wszystko „ograł” Grefa.

Z punktu widzenia walki o zasoby interesujące jest też wejście w skład rządu Dmitrija Miedwiediewa, pod którego kuratelą znajdzie się teraz omal połowa budżetu. Kudrin przyjął tę nominację bardzo nerwowo, pojawił się przecież nowy szef, cieszący się nie mniejszym zaufaniem prezydenta niż on sam (Fradkow był postacią o wiele mniej wpływową niż formalnie podlegający mu Kudrin). Uwzględniając zaś znaczenie projektów narodowych, którymi kieruje nowy wicepremier, rola Aleksieja Kudrina w aparacie będzie stopniowo malała. Chociaż, jeśli Miedwiediewowi uda się porozumieć z Kudrinem co do dalszej współpracy (może mu, na przykład, zaproponować fotel premiera kiedy sam zostanie prezydentem FR), wówczas będzie można uniknąć w przyszłości sytuacji konfliktowych.

Proces kształtowania budżetu nie pozostał też niezauważony przez parlamentarzystów. Najkrócej rzecz ujmując, ich żądania, wsparte przez Michaiła Fradkowa, polegały na tym, że w budżecie należy zwiększać kwoty przeznaczone na wydatki państwa. Przy tym deputowani, tak samo jak Gref, nie zgłaszali konkretnych projektów inwestycyjnych, których koszty nie spowodowałyby inflacji. Wygląda na to, że ich zainteresowanie sprowadzało się do „wyciągania” od rządu dodatkowych pieniędzy, które mogliby przeznaczyć na liczne kosztowne pozycje budżetu.

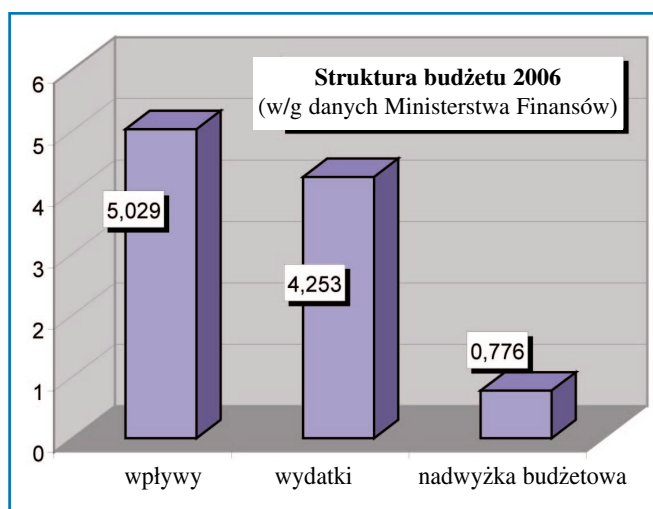
Z powodu konfliktów w aparacie władzy i walki rozmaitych lobbistów o środki budżetowe, główny dokument finansowy kraju na następny rok **znowu jest inercyjny, nie rozwiązuje ani jednego problemu gospodarczego. Nawet odwrotnie**

– **stwarza źródła nowych trudności. Główną z nich jest proficyt (nadwyżka budżetowa) samego budżetu, uniemożliwiający choćby minimalny wzrost tempa rozwoju gospodarczego,** który praktycznie stanął w miejscu po znacznym spadku tempa wzrostu wydobycia ropy naftowej i gazu pod koniec ubiegłego roku. Budżet-2006 r. zakłada więc nadwyżkę w wysokości 500 miliardów przy Funduszu Stabilizacyjnym przekraczającym 1 trylion rubli. W rzeczywistości, jeśli ceny ropy nie spadną, a pozostaną na obecnym poziomie, wielkość prognozowanej nadwyżki budżetowej można będzie pomnożyć przez dwa, a Funduszu Stabilizacyjnego przez 1,5 razy. Sytuacji nie ratuje nawet Fundusz Inwestycyjny, na który Ministerstwo Finansów zgodziło się przeznaczyć kwotę rzędu 2 mld. dolarów. – rosyjski budżet i tak będzie przepełniony pieniędzmi.

Z ekonomicznego punktu widzenia problem polega na tym, jaka powinna być wysokość nadwyżki budżetowej (to, że musi on być proficytowy nie budzi wątpliwości wśród rosyjskich elit). Kwestia ta jest bezpośrednio związana ze strukturą gospodarki i systemem wydatków państwa. Wiadomo, że rosyjska gospodarka prawie całkowicie jest zależna od eksportu surowców, wobec czego zmiany koniunktury na świecie mają proporcjonalny wpływ na jej stan. Jeżeli, na przykład spada cena ropy naftowej – spadają wpływy do budżetu. Prognozowanie cen światowych na nośniki energii jest ogromnie trudne i dlatego Ministerstwo Finansów z roku na rok musi się zabezpieczać, zakładając w budżecie zaniżone ceny na nie.

Rząd nie ma przy tym możliwości znacząco zwiększać wydatków państwa, przede wszystkim w sferze socjalnej, ponieważ nie tylko doprowadzi to do wzrostu inflacji, ale też może stworzyć problemy w przyszłości, kiedy ceny ropy naftowej spadną i państwo nie będzie mogło wykonywać tego rodzaju zobowiązań. Rozwiązania tego problemu należy szukać w dywersyfikacji gospodarki i wzroście wpływów do budżetu niezależnych od eksportu ropy naftowej, tj. wzroście ściągalności podatków w branżach nie surowcowych. Ostatnie innowacje podatkowe Ministerstwa Finansów świadczą o tym, że nie zamierza ono rozwijać małego i średniego biznesu. W liczbach budżet-2006 wygląda następująco. Z ponad 5 trylionów rubli, które państwo powinno uzyskać przy cenie ropy nie niższej niż 40\$ za baryłkę, zostanie wydane prawie 4,3 trylionu rubli. W porównaniu z rokiem bieżącym wzrost wyniesie prawie 1,2 trylionu rubli. Procentowo najbardziej wzrosną wydatki w pozycji „wydatki socjalne”, co zdarzy się po raz pierwszy odkąd prezydentem Rosji został Władimir Putin, podczas gdy wcześniej najszybciej rosły wydatki na resorty siłowe. Ogółem wydatki socjalne (około 1 trylionu rubli) wzrosną o 28% w porównaniu z rokiem bieżącym.

W rankingu pozycji budżetu po stronie wydatków pierwsze miejsce zajmuje GMK. Wydatki w tej pozycji wzrosną trzykrotnie, do 31,6 mld. rubli. Oznacza to, że w w **przyszłym roku nie będzie monetaryzacji GMK – w przeciwnym razie wydatki te powinny się zmniejszyć** po wprowadzeniu 100% opłaty za usługi GMK. Drugie miejsce



pod względem wzrostu procentowego zajmuje służba zdrowia – wzrost o 81,3% (127,3 mld. rubli), trzecie – sport – o 48,7% (5,6 mld. rubli), czwarte – edukacja – o 29,5% (206 mld. rubli). Charakterystyczne, że w wyrażeniu procentowym wydatki na blok siłowy wzrosną mniej, niż na potrzeby socjalne, chociaż w wyrażeniu pieniężnym różnica wynosi pięć jednostek (na resorty siłowe w 2006 r. wydatki wyniosą 5% PKB, co jest rekordem dla krajów nie będących w stanie wojny, a na politykę socjalną – 1%).

W 2006 r. budżet wyda na obronę o 20,5% więcej (668, 3 mld. rubli), niż w roku bieżącym i na bezpieczeństwo – o 22,5% (540 mld. rubli). Bezpośrednie wydatki na wojsko zwiększą się o 22,1%. Wielkie pieniądze otrzymają organy prokuratury – wzrost o 31,6%, FSB – o 37%, więziennictwo – o 27%. Prawie o jedną trzecią więcej państwo zamierza wydawać na urzędników i o 38% – na sędziów.

Planowane na 2006 rok wpływy do budżetu federalnego wyniosą 5046,1 mld. rubli (20,70% PKB), nie licząc zaś wpływów z jednolitego podatku socjalnego i odpisów na Fundusz Stabilizacyjny Federacji Rosyjskiej – 3886,5 mld. rubli (15,94% PKB). W dochodzie budżetu federalnego wpływy z podatków wynoszą 3167,8 mld. rubli (12,99% PKB), a bez uwzględnienia wpływów z jednolitego podatku socjalnego i odpisów na Fundusz Stabilizacyjny Federacji Rosyjskiej – 25912 mld. rubli (10,63% PKB). W dochodzie budżetu wpływy z innych źródeł niż podatki stanowią 1878,2 mld. rubli (7,70% PKB).

Tradycyjnie już, wzrostowi wydatków nie towarzyszy odpowiedni wzrost wpływów z podatków i, co najważniejsze – wzrost gospodarczy. W efekcie, nieprocentowe wydatki budżetu (wszystkie wydatki z wyjątkiem kosztów obsługi długu zagranicznego) wzrosną w przyszłym roku o 24,4% (plan wzrostu gospodarczego – 5,8%). Sytuacja ta prowadzi do zdebilansowania systemu budżetowego kraju.

Niebezpieczeństwo polega na tym, że zmniejszanie wydatków (szczególnie społecznych) w warunkach spadku cen światowych na ropę naftową i zbliżających się wyborów, będzie państwu bardzo nie na rękę i jeśli zabraknie środków Funduszu Stabilizacyjnego, rząd będzie miał dwa wyjścia – albo uciec się do pożyczek zagranicznych, albo znacznie podnieść podatki. Tego rodzaju sytuacja będzie równoznaczna z kraciem całej polityki gospodarczej rosyjskich rządów ostatnich lat.

W 2005 r. różni lobbyści walczyli nie tylko o pieniądze z budżetu i Funduszu Inwestycyjnego, ostra walka rozegrała się również o środki z Funduszu Stabilizacyjnego, który mimo wszystko nie został „rozpieczętowany”. Przy tym ze środków z tego funduszu została spłacona część długu zagranicznego Rosji wobec Klubu Paryskiego, co można uznać za sukces ministra finansów. 20 sierpnia 2005 r. została zamknięta transakcja spłaty zadłużenia wobec Klubu Paryskiego w wysokości 15 mld. USD zgodnie z wartością nominalną, tj. bez zniżek, ale też bez dyskonta za przedterminową spłatę. By zrealizować ten plan Ministerstwo Finansów musiało wytrzymać 5 miesięcy uporczywych negocjacji z europejskimi kolegami, a także wysłuchać wielu krytycznych opinii pod swoim adresem ze strony rosyjskich przeciwników przedterminowej spłaty. W listopadzie minister finansów Rosji Aleksiej Kudrin ponownie oświadczył, że Rosja gotowa jest spłacić przed terminem jeszcze jedną część swojego długu w Klubie Paryskim. Łączna kwota rosyjskiego zadłużenia zagranicznego wynosi około 86,8 mld. USD, z czego 29,8 mld. Rosja jest winna Klubowi Paryskiemu. Na razie chodzi o spłatę zaledwie 3 mld. USD z tej kwoty, wkrótce jednak może dotyczyć to również spłaty pozostałych 26,8 mld. dolarów. Aleksiej Kudrin tradycyjnie już proponował spłacenie zadłużenia ze środków Funduszu Stabilizacyjnego.

Korzyści z przedterminowej spłaty kredytów są widoczne gołym okiem: gdyby Rosja pokrywała dług według notowań rynkowych, musiałaby zapłacić o 12-13% więcej. Według oceny Kudrina w tym roku Rosja zaoszczędzi na odsetkach 400 mln. USD, a do 2020 r. – 6 mld. dolarów. Warto przy tym zauważyć, że w trakcie negocjacji na początku roku strony uzgodniły nie tylko jednorazową spłatę zadłużenia, ale również to, że do sprawy będzie można powrócić przed 2008 r. **Rosja ma wszelkie szanse, by spłacić wszystkie swoje długi. Wówczas Władimir Putin wejdzie do historii współczesnej Rosji jako prezydent, który nie pozostawił po sobie ani jednej kopiejki zagranicznego zadłużenia państwa**, podczas gdy wcześniej przywódcy kraju tylko zwiększali kredyty, które co roku wiązały znaczne kwoty z budżetu federalnego wydawane na ich obsługę, zamiast wykorzystywać je w kraju. Wydaje się, że ten cel ma zasadnicze znaczenie dla Władimira Putina osobiście i właśnie dlatego wspiera on Kudrina w tej kwestii.

4.2. Sytuacja na rynkach finansowych

Oprócz budżetu, Funduszu Inwestycyjnego i Funduszu Stabilizacyjnego w roku ubiegłym toczyła się również walka o rynki finansowe. Proces ten zapoczątkował latem 2004 r. pseudo kryzys bankowy. Pod pretekstem walki z praniem brudnych pieniędzy cofnięto wówczas licencje wielu niewielkim bankom. Cofnięcie licencji zbiegło się z ostrym oświadczeniem Banku Centralnego, że nie wszystkie banki wejdą do systemu ubezpieczenia wkładów. W efekcie tego w sektorze bankowym zapanowała panika wywołana niezrozumieniem sytuacji przez uczestników rynku i mglistością najbliższych perspektyw jego rozwoju.

Wówczas szef federalnej służby inspekcji podatkowej Wiktor Zubkow (należy do „siłowej” NPG) poinformował o jakiejś „czarnej liście” dużych banków, którym w najbliższym czasie może być cofnięta licencja. Po tym oświadczeniu tysiące indywidualnych klientów pospieszyło do banków, by zabrać swoje pieniądze, co de facto doprowadziło do bankructwa chociażby Guta-banku, zaś Alfa-bank doprowadziło na skraj upadku. Rok temu kryzys zakończył się wykupieniem Guta-banku przez „siłowy” Wniesztorbank za symboliczną kwotę 1 mln, rubli i przetoczeniem większości indywidualnych wkładów do tegoż „siłowego” Wniesztorbanku. Inaczej mówiąc, najwięcej zyskał Wniesztorbank.

Po letnim pseudokryzysie 2004 r. sytuacja na rynku międzybankowym ustabilizowała się, chociaż podniesiono opłaty za większość operacji bankowych. Wiosną bieżącego roku sytuacja zaczęła się powtarzać. **Wielu bankom cofnięto licencje, ale nie doprowadziło to do ponownego kryzysu. Przyczyną były zapewne przeciwstawne cele organizatorów letniego „prania” i wiosennego „najazdu” na banki. O ile latem 2004 r. głównym celem „siłowników” było doprowadzenie do bankructwa Alfa-banku i zagarnięcie kilku mniejszych banków, to na początku bieżącego roku postanowili przejąć kontrolę nad rynkiem obrotów gotówkowych.**

Rynek ten istnieje nie tylko po to, by prac brudne pieniądze. Prowadzony jest na nim obrót praktycznie wszelką gotówką. Jeżeli, na przykład, firma nie wypłaca swoim pracownikom „legalnej” pensji, musi ona co miesiąc zamieniać na gotówkę część środków ze swojego konta rozrachunkowego. Jeżeli zaś chcąc rozwijać biznes firma musi dawać łapówki albo prezenty, musi się to odbywać również drogą pobierania gotówki, ponieważ urzędnicy są „opłacani” w gotówce, a nie weksłami. Rynek obrotu gotówkowego jest niezwykle obszerny, a zyski banków z tego tytułu są porównywalne z dochodami niektórych spółek naftowych. Największe pieniądze zarabiał zaś na tym do wiosny bieżącego roku Sbierrbank, który w rzeczywistości zasila ten rynek gotówką, skupując na nim od wszystkich pozostałych banków wszelkiego rodzaju weksle.

W związku z tym „nalot” struktur siłowych na banki uderzył również w Sbiernik i rynek obrotu gotówkowego. Maksymalną aktywność w tej dziedzinie wykazali pracownicy FSFM Wiktora Zubkowa.

Liczba wykrytych przestępstw związanych z legalizacją środków pochodzących z przestępstwa w ciągu ośmiu miesięcy bieżącego roku wyniosła 5833, w tym na dużą i bardzo dużą skalę – 1426, zaś w całym ubiegłym roku – zaledwie 1349 (w tym 590 na dużą skalę). W roku bieżącym wpłynęło już do sądu 5000 spraw z artykułów 174 („pranie pieniędzy lub innego mienia nabytych przez inne osoby w drodze przestępstwa”) i 174.1 („pranie pieniędzy lub innego mienia nabytych przez osobę w wyniku popełnienia przez nią przestępstwa”) Kodeksu Karnego.

Lawinowo rośnie również liczba osób pociągniętych do odpowiedzialności za pranie pieniędzy – od mniej niż 100 w 2004 r. do 867 od początku bieżącego roku. Ujawnione zaś straty wzrosły z 14 mld. rubli w całym 2005 r. do 162 mld. rubli od początku bieżącego roku. Przy tym, jak wyjaśnił informator z MSZ, do tych 162 mld. rubli nie wliczono 7 mlrd. USD. Prokuratura Generalna zarzuca JUKOS’owi legalizację zagarniętych wpływów.

Wynikiem tego rodzaju aktywności struktur „siłowych” stało się załamanie rynku obrotu gotówkowego. O ile do maja 2005 r. w Moskwie za wypłatę gotówki pobierano 1-1,5%, to później już 2-2,5%. Pod koniec października odsetki wzrosły do 5,5-6%, zaś w wielu bankach w ogóle zbrakło gotówki. Widać więc gołym okiem jak wielkich zmian dokonano na rynku finansowym, przy tym najprawdopodobniej zorganizowało je jedno z odgałęzień „siłowej” NPG w celu poszerzenia swoich interesów.

Zmiany rynku jeszcze się nie zakończyły i będą trwały do czasu osiągnięcia założonego celu przez struktury „siłowe”. Skończy się zaś sytuacja, najprawdopodobniej, nieznaczną podwyżką opłat za wypłaty gotówki. Nie będzie to jednak oznaczało, że same banki zaczną zarabiać więcej, po prostu ten, kto będzie kontrolował omawiany rynek, będzie osiągał „dodatkowy zysk”, podczas gdy same banki nic nie zarobią na podniesieniu opłat. Struktury „siłowe” nadal będą tłumaczyły swoje poczynania walką z praniem „pieniędzy mafii”.