

Magere jaren voor de Russische overheid

Jan Limbeek

In oktober 2015 heeft de Russische regering sobere begrotingsplannen voor 2016 bekend gemaakt. De nominale inkomsten en uitgaven stijgen weinig en dalen dus reëel. En de minister van Financiën houdt er rekening mee dat het nog erger kan worden.

In de eerste tien jaar van Ruslands onafhankelijkheid was de begroting een interessant onderwerp. Er was steeds geld tekort, er moest bezuinigd worden, de schuldenlast van de overheid was groot en de economische consequenties van een onbetrouwbare en armlastige overheid waren zwaar negatief. Deze eeuw verdwenen deze problemen door de aantrekkende economie en de stijgende grondstoffenprijzen. Berichtgeving over voortdurende meevallers, begrotingsoverschotten en dergelijke, werden saai en voorspelbaar. Alleen in 2009 ging het financieel slecht omdat Rusland hard getroffen werd door de kredietcrisis. Maar in 2010 waren de problemen weer voorbij. De huidige economische crisis duurt echter langer dan de voorgaande crises. Daarmee is de begroting weer een interessant onderwerp geworden.

Een goede minister van Financiën, overal ter wereld, moet vooral goed 'nee' kunnen zeggen. En meedenken in de trant van: 'Uitstekend voorstel, maar er is geen geld voor' of 'Waar is de financiële dekking?' Verder moet hij allerlei rampscenario's schetsen. Doet hij dit niet, dan vliegt het geld in razend tempo de schatkist uit en is er in de kortste keren een (groot) begrotingstekort. Er zijn immers altijd meer bestedingsdoelen dan er geld is. De druk om geld uit te geven is zo groot dat het zelfs in goede tijden niet altijd lukt om de staatsbegroting in evenwicht te krijgen.

Onder president Poetin heeft Rusland twee uitstekende ministers van Financiën gehad. In 2011 trad [Aleksej Koedrin](#) af uit protest tegen de gigantische verhoging van de militaire uitgaven, maar vooral omdat hij niet door een deur kon met toenmalig president en de latere premier Dmitri Medvedev. Koedrin zorgde voor een continu begrotingsoverschot door de financieel-economische verwachtingen stevast conservatief of pessimistisch in te schatten. Zo makkelijk was dat niet, want er kwamen weliswaar, vooral na 2004, steeds meer petrodollars binnen, maar er was ook grote bestedingsdruk.

Onder Koedrin werd in 2004 begonnen met het sparen van een deel van de olie-inkomsten in het Stabiliteitsfonds om een appeltje voor de dorst te hebben in mindere tijden. In 2008 werd dit spaarfonds gesplitst in een [Reservefonds en een Nationaal Welzijnsfonds](#). In goede tijden en zeker in de huidige slechte tijden willen politici die fondsen graag besteden. Het is een taak van de minister van Financiën om dit te voorkomen. Want ze zijn weliswaar bedoeld voor mindere tijden, het is niet de bedoeling dat de fondsen, die op 1 november 2015 samen 139 miljard dollar omvatten, er in een paar jaar grotendeels doorheen gejaagd worden.

De opvolger van Koedrin als minister van Financiën is Anton Siloeanov. Ook hij probeert de hand zo goed mogelijk op de knip te houden. Conservatieve aannames en pessimistische voorspellingen horen daar bij.



Siloeanov

Begroting 2016

In oktober 2015 diende de regering het begrotingsontwerp voor 2016 in aan de Doema. Waarschijnlijk zal het parlement niet meer dan een paar komma's veranderen, want de echte discussie heeft al plaatsgevonden binnen de regering en onder invloed van het Kremlin.

Tabel 1 Federaal begrotingsontwerp voor 2016 (mld roebel)

Inkomsten	13.738,5
Uitgaven	16.098,7
Tekort	2.360,2
Tekort, %bbp	3%

Bron: Regeringssite (government.ru)

Eind september 2015 zei Poetin niet te willen dat het begrotingstekort in 2016 hoger wordt dan drie procent van het bbp. De ontwerpbegroting is precies dat tekort. Aanvankelijk was het 2,8 procent van het bbp, daarna werden de defensie-uitgaven met 170 miljard roebel minder verlaagd ten koste van het begrotingstekort.

Voor de totale overheid, inclusief regionale besturen en de sociale fondsen, zal het tekort uitkomen op 3,8 procent.

Er zijn drie grote maatregelen gepland in de begroting voor 2016. Ten eerste wil men de inkomsten vergroten door de export en winstbelasting te verhogen. Russische bedrijven maken meer winst dan in voorgaande jaren, ondanks de recessie, omdat ze dankzij de depreciatie van de roebel meer roebels voor hun dollar krijgen. Belastinginkomsten uit olie en gas zullen met drie procent toenemen, nadat ze in 2015 met een vijfde daalden. De tweede grote maatregel betreft de pensioenen. De regering ziet ervan af, net als in 2014 en 2015, om meer bij te dragen aan het pensioenfonds dan nodig is om de huidige pensioenen te kunnen betalen. En de pensioenen worden met vier procent verhoogd, minder dan de verwachte inflatie.

De derde en opvallendste maatregel is de reële reductie van de defensie-uitgaven. Volgend jaar stijgen de nominale uitgaven met slechts 0,8 procent. Dat is minder dan de algemene uitgavenstijging van zo'n twee procent. De verwachte inflatie zal veel hoger zijn, waardoor de defensie-uitgaven krimpen, met name de investeringen in militair materieel.

De enorme militaire uitgavenstijgingen zijn dus voorlopig gestopt. In 2011 begon Rusland aan een groot herbewapeningprogramma, waarmee tot en met 2020 twintig biljoen roebel (500 miljard euro tegen de toenmalige wisselkoers) gemoeid was. In 2015 zou defensie 3,3 biljoen roebel krijgen (50 miljard euro). Door tussentijdse bezuinigingen werd dat verminderd naar 3,1 biljoen (47 miljard euro), nog altijd 26 procent meer dan in 2014. Het Ministerie van Financiën verwacht eind 2015 een inflatie van 12,4 procent en voor 2016 6,4 procent, zodat in 2015 nog steeds een grote reële uitgavenstijging resteert en in 2016 helemaal niet.

In oktober 2015 waren de prijzen 15,6 procent hoger dan in oktober 2014. De verwachte inflatie van 12,4 procent voor eind 2015 is dus ruimschoots lager dan het huidige niveau. Dat komt omdat de grote prijsstijgingen van november en december 2014 dan uit de statistieken zijn verdwenen. Om die reden blijft de verwachte inflatie snel dalen. Begin november dacht het Ministerie van Financiën aan een inflatie van zeven procent voor maart 2016, mits de olieprijs op het huidige niveau blijft.

De begroting is gebaseerd op aannames van het Ministerie van Economie voor 2016: een inflatie van 7,4 procent, een Oeral-olieprijs van 50 dollar per vat en een economische groei van 0,7 procent. Als die aannames in de praktijk mee- of tegenvallen, kunnen de begrotingscijfers heel anders worden. De kans is dan groot dat de begroting tussentijds opwaarts of neerwaarts aangepast wordt. Zoals dat in 2015 ook gebeurde omdat de begroting voor 2015 op volkomen onrealistische aannames was gebaseerd: een olieprijs van honderd dollar per vat en een gemiddelde wisselkoers van 34 roebel voor een dollar.

Een olieprijs van 52 dollar lijkt tegenwoordig een realistische, zelfs hoge, aanname. Maar in het voorjaar van 2015, toen het IEA een olieprijs in 2016 van 75 dollar voorspelde, zou dit een erg conservatieve aanname zijn geweest. De olieprijs is niet te voorspellen. Het kan makkelijk lager dan 52 dollar worden - zoals sinds begin augustus 2015 het geval is. Hoger kan natuurlijk ook.

Aangezien bijna de helft van de federale inkomsten afkomstig zijn van belastingen op de winning en export van olie en gas, vóór 2015 zelfs meer dan de helft, zijn de begrotingscijfers nogal onzeker. Door die onzekerheid heeft de regering voor 2016 een eenjarige begroting samengesteld in plaats van een begroting over drie jaar.

Tabel 2 Uitvoering federale begroting, 1e negen maanden 2014 en 2015

	Miljard roebel			% bbp		
	jan-sep 2014	jan-sep 2015	sep 2015	jan-sep 2014	jan-sep 2015	sep 2015
Inkomsten	10.698,3	10.143,1	1.183,2	20,4	19,1	18,6
Olie en gas	5.494,7	4.511,6	478,4	10,5	8,5	7,5
Overige	5.203,6	5.631,6	704,8	9,9	10,6	11,1
Uitgaven	9.529,0	10.932,7	1065,7	18,2	20,6	16,7
Rente staatsschuld	341,9	453,6	83,0	0,7	0,9	1,3
Uitgaven excl. rente	9.187,1	10.479,1	982,7	17,5	19,8	15,4
Overschot (+), tekort (-)	1.169,3	-789,6	117,5	2,2	-1,5	1,8
Primair (excl. rente)	1.511,2	-336,0	200,5	2,9	-0,6	3,1
<i>Ter info</i>						
Omvang bbp	52.379,1	53.042,4	6.365,2			

Opm. De gegevens van september en dus ook de begrotingsdata en het bbp van de eerste negen maanden van 2015 zijn voorlopig

Bron: Economische Expertgroep (eeg.ru)

Tabel 2 laat zien dat het begrotingstekort in de eerste negen maanden van 2015, ondanks de recessie, slechts 1,5 procent van het bbp bedroeg. Aan de andere kant was er in dezelfde periode van vorig jaar een behoorlijk begrotingsoverschot van 2,2 procent, terwijl over het gehele jaar 2014 een klein begrotingstekort van 0,5 procent van het bbp ontstond omdat overheidsinstanties hun jaarbudget aan het einde van het jaar opmaakten. Maar de financiële omstandigheden in het vierde kwartaal van 2014 waren heel slecht - de olieprijs en de roebel maakten een vrije val, de inflatie steeg sterk, de valutareserves van de Centrale Bank (CBR) slonken snel - terwijl in het vierde kwartaal van 2015 [een verder herstel](#) wordt verwacht. Het zou dan ook best kunnen dat het begrotingstekort voor 2015 minder oploopt.

Reservefonds

Het Reservefonds dient om het overgrote deel - negentig procent in 2016 - van het begrotingstekort te financieren. Het is dus zaak om het tekort beperkt te houden om te voorkomen dat het Reservefonds leeg raakt. Dit is de achtergrond van Siloanovs uitlatingen van eind oktober 2015 dat het Reservefonds al in 2016 grotendeels uitgeput raakt als er negatieve ontwikkelingen zijn, waardoor er een groter begrotingstekort resulteert. Het is logisch dat Siloanov dit voorspiegelt. Zodoende kan hij zuinigheid afdwingen. Het zou onverantwoord zijn als hij dit niet deed.

Siloanov schetste op 23 oktober 2015 in het parlement de negatieve omstandigheden aldus: als de olieprijs op het toenmalige niveau van 44 dollar voor een vat Oeral-olie zou blijven, terwijl de wisselkoers van de roebel eveneens stabiel blijft op 62 roebels voor een dollar. In dat geval komt Rusland in 2016 900 miljard roebel (14 miljard dollar) extra tekort.

Het is echter niet waarschijnlijk dat de roebelkoers reëel én nominaal (begin november 2015 kostte een dollar 64 roebel) in waarde zal stijgen, tenzij het economisch

voorspoedig gaat en/of de olieprijs stijgt. Misschien stort de olieprijs in. Dit kan best, maar de roebelkoers zal dan eveneens onderuit gaan. In het onwaarschijnlijke geval dat de roebel sterker wordt terwijl de olieprijs laag blijft, zal de CBR ingrijpen en de rente verlagen en/of buitenlandse valuta opkopen. De roebel verzwakt dan alsnog.

Het Reservefonds zal in 2015 volgens Siloanov met 43 miljard dollar ofwel 2.600 miljard roebel krimpen. Op 1 november 2015 telde het Fonds 66 miljard dollar (4.230 miljard roebel). In de eerste tien maanden van 2015 was de afname 715 miljard roebel. In de laatste twee maanden van 2015 moet de afname dus 1.885 miljard roebel bedragen. Aangezien er in het Fonds alleen buitenlandse valuta zitten,

Tabel 3 Omvang Reservefonds, 1e 10 mnd van 2015

	mld \$	mld. roebels	% bbp
1-11-2015	65,7	4.230	5,8
1-10-2015	70,5	4.671	6,4
1-9-2015	70,7	4.700	6,4
1-8-2015	72,9	4.302	5,9
1-7-2015	76,8	4.266	5,8
1-6-2015	76,3	4.039	5,5
1-5-2015	76,4	3.950	5,4
1-4-2015	75,7	4.426	6,1
1-3-2015	77,1	4.721	6,5
1-2-2015	85,1	5.865	8,0
1-1-2015	87,9	4.945	6,8

Bron: Ministerie van Financiën (minfin.ru)

kunnen we beter kijken naar de afname in dollars: 22 miljard dollar in de eerste tien maanden en 15 miljard dollar in de eerste zes maanden van 2015. Dit is een behoorlijke afname, maar de helft minder dan de 43 miljard dollar voor geheel 2015 die Siloanov ons voorhoudt.

Op 1 januari 2015 was de dollarwaarde van het Reservefonds 88 miljard. Minus Siloanovs reductie van 43 miljard van 2015, maakt 45 miljard. Als het pessimistische scenario van Siloanov voor 2016 uitkomt en bijzonder negatieve ontwikkelingen zich voordoen, terwijl de begroting niet tussentijds krupper gemaakt wordt, dan nadert de bodem van het Reservefonds. In dat geval kan het Reservefonds in 2017 niet meer gebruikt worden om het begrotingstekort te dekken, tenzij het tekort klein is.

De overige valuta-reserves kunnen hiervoor trouwens wel gebruikt worden, als dit politiek zo besloten wordt. Tegen de Doema zei Siloanov op 3 november 2015 dat vanaf 2017 Ruslands andere spaarfonds - het Nationaal Welzijnsfonds - aangesproken moet worden. Voor dekking van het tekort kan Rusland geen extra gebruik maken van leningen op de binnen- en buitenlandse markt, wat het Ministerie van Financiën eigenlijk wil, omdat die te duur zijn. Het Nationaal Welzijnsfonds kromp in de eerste tien maanden van 2015 van 78,0 naar 73,5 miljard dollar. Gemeten in roebels steeg het in dezelfde periode in waarde: van 4.388 naar 4.728 miljard roebel. Een deel van het Nationaal Welzijnsfonds is belegd en niet vrij besteedbaar, maar er resteren nog voldoende middelen.

Vooralsnog zijn er geen plannen om het Nationaal Welzijnsfonds extra aan te spreken. Volgens het begrotingsontwerp zal het fonds eind 2016 nog zes procent van het bbp omvatten. Daarna zijn er nog valuta-reserves van de CBR, die op 1 november 2015 369,6 miljard dollar omvatten, waarvan 308,5 miljard dollar aan buitenlandse valuta.. Siloanov schetst dit dreigende scenario natuurlijk omdat hij ervan uit gaat dat veel regerings- en parlementsleden en vooral president Poetin, deze situatie willen afwenden.

[Terug naar 'Achtergrond'](#)