

Katarzyna Szuber*

Różnorodność społeczno-gospodarcza podmiotów Federacji Rosyjskiej na tle kryzysu gospodarki światowej

Słowa kluczowe: podmioty Federacji, problemy demograficzne, gospodarka, bezrobocie podział administracyjny, polityka wewnętrzna Rosji

Streszczenie: Niniejszy artykuł koncentruje się na ukazaniu różnorodności sytuacji społeczno-gospodarczej w poszczególnych regionach Federacji Rosyjskiej. W artykule przedstawiono drogę kształtowania się skomplikowanego rosyjskiego podziału administracyjnego, skonfrontowany został również centralny system zarządzania z systemami zarządzania prowadzonymi w strategicznych podmiotach Federacji. W artykule podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy możliwe jest odgórne planowanie i przewidywanie zmian gospodarczych w państwie o tak różnorodnej sytuacji społecznej, ekonomicznej i jaki wpływ ma na to sytuacja gospodarcza na świecie. Przy opracowaniu strategii gospodarczej państwa szczególnie ważne jest bowiem nie tylko przeprowadzenie długofalowej analizy możliwych zmian zachodzących na światowym rynku, w ramach którego funkcjonuje dane państwo, lecz także, przede wszystkim dostosowanie wszystkich elementów strategii i próba przewidzenia zmian gospodarczych w odniesieniu do wewnętrznej sytuacji państwa.

Economic and social diversity of the administrative units of the Russian Federation against the background of the global economic crisis

Key words: entities of the Federation, demographic problems, the economy, unemployment, administrative division, Russia's domestic policy

Summary: Economic and social diversity of the administrative units of the Russian Federation against the background of the global economic crisis. The article focuses on the diversity of the socio-economic situation in different regions of the Russian Federation. The author presents the process of formation of the Russian complex administrative division system, and compares the central management system in Russia with systems implemented in strategic entities of the Federation. The article is an attempt at answering the question whether top-down planning and anticipation of economic changes in a country with such diverse social and economic factors is possible at all – and to what extent the process is affected by the global economic situation. Crucially, the development of a state's economic strategy involves not only a long-term analysis of possible future changes in the global market in which the country operates, but primarily a skilful adjustment of all elements of the strategy and an attempt to anticipate economic changes in relation to the internal situation of the state.

* *Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu*

Wprowadzenie

W gospodarce światowej w pierwszej dekadzie XXI w. dynamiczne zmiany spowodowały niecodzienne oddziaływanie na gospodarki narodowe i spowodowały rozszarpywanie w zajmowanych pozycjach wśród państw wiodących prym w gospodarce światowej. Główną przyczyną zmian jest postępujący proces globalizacji, internacjonalizacji, wzmocnienie procesów regionalizacji, jak również stopniowe wyczerpywanie się surowców, zwłaszcza energetycznych, czego bezpośrednim następstwem jest drastyczny, niejednokrotnie trwały wzrost ich cen na rynku światowym. Gospodarka wielu krajów, nie tylko europejskich, boryka się z poważnymi problemami. Rządy zatem analizują polityki budżetowe i opracowują strategie przewidujące możliwe scenariusze gospodarcze, aby zapobiec recesji. Doświadczenia jednak pokazują, że nie zawsze opracowane strategie pozwalają uniknąć problemów – im większe państwo, tym trudniej zapanować nad zachodzącymi zmianami i tym trudniej zsynchronizować niezbędne zmiany i dostosować je do potrzeb poszczególnych jednostek terytorialnych.

Sytuacja gospodarcza i problem demograficzny podmiotów Federacji

Jednym z najbardziej skomplikowanych pod względem podziału administracyjnego państw jest Federacja Rosyjska. Proces kształtowania się tego państwa właściwie jeszcze nie został zakończony. Ostatnie zmiany terytorialne miały miejsce w styczniu 2010 r., kiedy to wydzielono ósmy okręg federalny.

Rosja podzielona jest na 21 republik, które posiadają swoje własne konstytucje, 47 obwodów, 1 obwód autonomiczny (żydowski), 4 okręgi autonomiczne, 9 krajów i 2 miasta wydzielone – miasta o znaczeniu federalnym, których status określają osobne ustawy (Moskwa, Sankt Petersburg). System władzy regionalnej obejmuje republiki, kraje, obwody, miasta wydzielone, obwód autonomiczny i okręgi autonomiczne. Samorząd terytorialny (władza lokalna) obejmuje rejony municypalne, okręgi miejskie, osiedla miejskie (miasta) i wiejskie oraz jednostki podziału wewnętrznego miast o znaczeniu federalnym. Ponadto w 2000 r. Rosję podzielono na okręgi federalne, na czele których stoją gubernatorzy mianowani przez prezydenta Rosji: centralny (stolica – Moskwa), północno-zachodni (Petersburg), południowy, nadwołżański (Niżny Nowogród), uralski (Jekaterynburg), syberyjski (Nowosybirsk) oraz dalekowschodni (Chabarowsk). Dodatkowo 19 stycznia 2010 r. upubliczniono decyzję prezydenta Dmitrija Miedwediewa o wydzieleniu z południowego okręgu federalnego odrębnego okręgu północnokaukaskiego. Obecnie jest osiem okręgów federalnych¹. Jednostki te zróżnicowane są w sferze polityczno-prawnej,

¹ E. Zieliński, *System konstytucyjny Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2005, s. 90.

co oznacza uprzywilejowanie części republik kosztem innych. Pociąga to za sobą szereg konsekwencji, np. finansowych. Niektóre regiony zostały bardziej obciążone na rzecz budżetu federalnego niż inne. Republiki, okręgi autonomiczne i Żydowski Obwód Autonomiczny zostały oficjalnie utworzone na zasadzie narodowościowej, podczas gdy pozostałe stanowią klasyczne jednostki podziału administracyjno-politycznego w państwie federalnym. Mimo narodowościowej podstawy wydzielenia tych jednostek, języki urzędowe inne niż rosyjski mogą jednak wprowadzać jako dodatkowe tylko republiki, co zastrzega art. 68 ust. 2 Konstytucji².

Władza Centralna w Federacji Rosyjskiej i Republiki wchodzące w skład Federacji Rosyjskiej mają własne konstytucje i organy władzy ustawodawczej oraz wykonawczej. Większość autonomicznych jednostek etnicznych przyjęło status suwerennych państw wewnątrz Federacji, pozostawiając jednak rozbudowany aparat administracyjny, podporządkowany władzy centralnej, co praktycznie uniemożliwiło faktyczną samorządność na niższych szczeblach struktury terytorialnej. Czy zatem w przypadku tak złożonego systemu administracyjnego możliwe jest ustabilizowanie i ujednoczenie sytuacji gospodarczej całego państwa? Próbuąc znaleźć odpowiedź, należy mieć na uwadze, że sytuacja w poszczególnych regionach jest skrajnie różna. Być może władza centralna powinna pozostawić decydowanie o kierunku prowadzenia polityki gospodarczej władzy regionalnej, a nawet lokalnej? Niemożliwym bowiem wydaje się przewidywanie zmian gospodarczych w 143-milionowym państwie z płaszczyzny centralnej. Konstytucja Federacji Rosyjskiej co prawda deklaruje: „[...] w Federacji Rosyjskiej uznaje się i gwarantuje samorząd terytorialny”, a także: „samorząd terytorialny jest w ramach swoich kompetencji niezależny”³, w praktyce jednak polityka twardej ręki stosowana przez Władimira Putina często ogranicza swobodę regionom, co nie ułatwia rozwiązywania problemów regionów: bezrobocia, korupcji, konfliktów religijnych, etnicznych i narodowościowych, terroryzmu, a przede wszystkim nie sprzyja wprowadzaniu reform gospodarczych i w obrębie sił zbrojnych.

Zmiany są jednak widoczne w mentalności społeczeństwa, zwłaszcza młodego pokolenia. Zaczyna ono zdawać sobie sprawę z tego, że jest w stanie wpłynąć na teraźniejszość i przyszłość w Rosji. Demonstracje w trakcie wyborów prezydenckich były tego niezbitym dowodem. Brak podporządkowania społeczeństwa nie jest jednak jedynym problemem władzy. Bunt młodego pokolenia widoczny jest także w liczbie Rosjan wyjeżdżających na Zachód. Potwierdzają to wyniki spisu powszechnego z 2010 r. W ciągu 8 lat liczba ludności Rosji zmniejszyła się o 2 mln (wynosi obecnie 142,9 mln). Najbardziej jednak niepokojące są rosnące dysproporcje pomiędzy poszczególnymi regionami⁴. Niektóre regiony całkowicie

² Konstytucja Federacji Rosyjskiej z dnia 12 grudnia 1993 r., Warszawa 2000.

³ Ibidem.

⁴ K. Jarzyńska, *Wyniki spisu powszechnego 2010 – pogłębiający się kryzys demograficzny w Rosji*, „Tydzień na Wschodzie”, nr 41(201), 21 grudnia 2011 r., <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2011-12-21/wyniki-spisu-powszechnego-2010-poglebiajacy-sie-kryzys-de>>, (data dostępu: 24.05.2013).

się wyludniają, zdarza się, że wsie znikają z mapy Rosji, w miastach zaś liczba mieszkańców wzrasta z roku na rok. Prawie 27% ludności Rosji mieszka tylko w centralnym okręgu federalnym, podczas gdy na terenie dalekowschodniego okręgu federalnego mieszka zaledwie 4,4% ludności całej Federacji Rosyjskiej. Ponadto widocznie zmniejsza się liczba ludności o rdzennym pochodzeniu rosyjskim, rośnie natomiast liczba mieszkańców północnokaukaskiego okręgu federalnego, głównie wyznawców islamu. Sytuacja w regionach zatem jest coraz bardziej niespokojna. Władze od lat borykają się ze społecznymi plagami, takimi jak alkoholizm czy AIDS, a bezrobocie w niektórych regionach sięga kilkudziesięciu procent. Na Kaukazie Północnym bezrobocie na koniec 2012 r. przekroczyło 30%⁵.

Problem bezrobocia

Aby zapobiec narastającym problemom, rząd powinien zapewnić perspektywy młodemu pokoleniu. Zapewnienie zatrudnienia po skończonej szkole i możliwość podnoszenia kwalifikacji dostosowanych do potrzeb regionów mogłoby zapobiec zmianom demograficznym zachodzącym w regionach. Rząd jednak zdaje się nie zauważać problemów ludności, tak jak nie zauważa oddziaływania światowego kryzysu na rynek rosyjski. Tymczasem Rosja znalazła się w gronie państw, które najbardziej na świecie odczuły kryzys. W pierwszym półroczu 2009 r. poziom PKB w Rosji obniżył się o 10,4% w porównaniu do poziomu z tego samego okresu poprzedniego roku. Odnotowano także wzrost bezrobocia. Wzrost bezrobocia, spadek wynagrodzeń i zaległości płacowe, przy jednoczesnej wysokiej inflacji, spowodowały, że po dziesięciu latach dynamicznego wzrostu realne dochody Rosjan zaczęły spadać. Zatem poziom życia rosyjskiego społeczeństwa drastycznie się obniżył. Spowodowało to też wzrost odsetka ludności żyjącej w skrajnej biedzie.

Zdaniem władz rosyjskich obecna sytuacja gospodarcza Rosji jest „średnia”, a słabe wyniki mają charakter przejściowy. Władze nie zareagowały nawet na przewidywania Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju o zaledwie 1,8-procentowym wzroście PKB Rosji w 2013 r., połączone z opinią, że spadek nie ma charakteru chwilowego, a jest raczej trwałą tendencją. Budzi to zaniepokojenie wśród niezależnych ekspertów, których oceny są dużo bardziej pesymistyczne i zapowiadają wejście Rosji w okres recesji już w drugiej połowie 2013 r., zwłaszcza wobec przewidywanego spadku ceny ropy naftowej i eksportu gazu ziemnego, przy zmniejszającym się popycie europejskich odbiorców i konkurencji amerykańskiego gazu łupkowego. Wprawdzie Rosja ma duże rezerwy walutowe – ponad poł biliona dolarów – jednak zależność od cen paliw czyni gospodarkę tego państwa wyjątkowo wrażliwą. Jesienią 2011 r. nastąpiło spowolnienie, które było efektem, z jednej

⁵ Уровень безработицы населения по субъектам Российской Федерации, в среднем за год, Федеральная служба государственной статистики, <www.gks.ru>, (data dostępu: 24.05.2013).

strony, kryzysu finansowo-ekonomicznego w Europie, a z drugiej strony, obaw inwestorów zagranicznych o stagnacyjne trendy pod rządami Władimira Putina. Rosyjskie władze ogłaszają co pewien czas kolejne „strategie”, projekty rozwojowe i reformy bądź zapowiadają bodźce dla przedsiębiorców, jednak z trudem (lub wcale nie) przekładają się one na konsekwentną politykę państwa⁶.

Być może optymizm władz wynika z różnic między wynikami makroekonomicznymi prezentowanymi przez różne instytucje badające. Przykładem może być badanie poziomu bezrobocia. Wyniki prezentowane przez Rosstat, Federalną Służbę Statystyczną w Rosji, często różnią się nawet o kilkanaście procent od wyników badań opracowanych przez Instytut Gallupa. Z danych Federalnej Służby Statystycznej wynika, że w Rosji w 2011 r. bezrobocie wzrosło o 5,5%⁷, a dane Instytutu Gallupa wskazują na wzrost o 22%⁸. Bez względu na wynik, Rosja nie ma żadnej skutecznej i jasnej strategii walki z bezrobociem. Nadmienić należy również, że współczynnik ten liczony dla całej Federacji Rosyjskiej nie odzwierciedla sytuacji w poszczególnych regionach. W Rosji są bowiem miejsca, gdzie problem ten jest wręcz dramatyczny – w niektórych rosyjskich republikach na Kaukazie Północnym bezrobocie przekracza 30% (Czeczenia i Inguszetia)⁹. W takich okolicznościach szczególnego znaczenia nabiera zakres kompetencji samorządu terytorialnego. Wobec braku jednej wizji dotyczącej środków stymulacji rosyjskiej gospodarki trudno jest jednak liczyć, że rząd podejmie nowe wyzwania i określi samorządom nowe kompetencje, wprowadzające zmiany systemowe i umożliwiające zbudowanie nowej, adekwatnej do obecnej trudnej sytuacji, polityki gospodarczej państwa.

Możliwe, że spokój rządzących wynika z faktu, że na tle krajów unijnych Rosja pod względem poziomu bezrobocia wypada bardzo korzystnie. Według danych Eurostatu na luty 2013 r. średni poziom bezrobocia w państwach Unii Europejskiej wyniósł 10,9%. Najwyższy poziom osiągnął w Grecji (ponad 26%) i na Łotwie (14,3%)¹⁰. W grudniu 2012 r. liczba osób pozostających bez pracy w Rosji wynosiła około 8,2% ludności w wieku ekonomicznie czynnym. Dla porównania, w tym samym czasie stopa bezrobocia w Hiszpanii wynosiła 26,3%. Najlepiej sytuacja wygląda w Holandii (4,8%) i Niemczech (5,4%)¹¹. Rosja pod względem bezrobocia zawsze wyglądała korzystnie na tle Europy. Ponadto w przypadku dużych inwestycji w gospodarkę Rosja zawsze może liczyć na udział kapitału

⁶ A. Szeptycki, *Obszar WNP: więcej niestabilności*, „Rocznik Strategiczny” 2011/2012, s. 140.

⁷ *Уровень безработицы населения по субъектам Российской Федерации, в среднем за год*, Федеральная служба государственной статистики, <www.gks.ru>, (data dostępu: 24.05.2013).

⁸ *За: Безработица в России оказалась в 3 раза выше по методике Gallup*, <<http://www.polit.ru/news/2012/07/06/gallup/>>, (data dostępu: 24.05.2013).

⁹ Rosstat, <http://www.gks.ru/free_doc/2009/demo/tab111-3.xls>, (data dostępu: 15.08.2011), za: K. Przybyła, *Rosja wobec wewnętrznych wyzwań i zagrożeń w najbliższych latach*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, III–IV, 2012/2–24, BBN, s. 129.

¹⁰ Źródło danych: Eurostat, grudzień 2012.

¹¹ Ibidem.

prywatnego. Było to widoczne przy organizacji szczytu APEC w 2012 r. we Władystoku i widoczne jest w trakcie przygotowań do zimowych igrzysk w Soczi w 2014 r. Rząd utrzymuje, że słabe wyniki pierwszego kwartału 2013 r. mają charakter przejściowy i że już od drugiego półrocza możliwy jest co najmniej 3-procentowy wzrost PKB, co pozwoliłoby na osiągnięcie zakładanego na koniec 2013 r. wzrostu na poziomie 2,4% PKB. Tymczasem PKB Rosji w lutym 2013 r. wzrósł zaledwie o 0,1% wobec 1,6% w styczniu. Od początku roku wzrost wyniósł 0,9%. W 2012 r. PKB wzrósł o 3,5%, a w 2011 roku – o 4,3%¹². Nieprzypadkowo tereny, na których bezrobocie jest największe, są najmniej stabilne w Rosji, np. Kaukaz Północny, charakteryzujący się najwyższym poziomem bezrobocia w kraju.

Zakończenie

Nie istnieje jedna uniwersalna recepta na pobudzanie wzrostu gospodarczego, tworzenie nowych miejsc pracy, zlikwidowanie problemów demograficznych i problemów narodowościowych, ale istnieją wspólne cele i zakres reform, które należy uwzględnić, kiedy bierze się pod uwagę nie tylko państwo jako całość, lecz także specyfikę i stan poszczególnych regionów. W przypadku tak dużej rozbieżności w poziomie życia w poszczególnych jednostkach administracyjnych Federacji Rosyjskiej jedyną metodą wydaje się być prowadzenie odrębnych systemów zarządzania i opracowanie odrębnych strategii przewidywania zmian gospodarczych dostosowanych do specyficznych potrzeb i problemów występujących na poziomie regionalnym i lokalnym. Rosja całkiem szybko uporała się z konsekwencjami ostatniego kryzysu finansowego, utrzymując wzrost gospodarczy na poziomie ponad 4% w latach 2010–2011. Po spadku eksportu ropy naftowej i produktów ropopochodnych w 2011 r. I kwartał 2012 r. cechował się dynamicznym wzrostem eksportu tych surowców. Eksport gazu, w przeciwieństwie do eksportu ropy naftowej, zmalał w I połowie 2012 r. – było to wynikiem słabszego popytu ze strony gospodarek importerów surowców energetycznych. Mniejszy popyt przyczynił się do spadku cen gazu ziemnego. Prognozowany wzrost gospodarczy w Rosji w 2013 r. wynosi 3,7% i powinien przyspieszyć¹³.

Literatura

- Fischer E., *Stagnacja rosyjskiej gospodarki*, „Tydzień na Wschodzie”, nr 18(261), 22.05.2013.
 Jarzyńska K., *Wyniki spisu powszechnego 2010 – pogłębiający się kryzys demograficzny w Rosji*, „Tydzień na Wschodzie”, nr 41(201), 21 grudnia 2011 r.

¹² E. Fischer, *Stagnacja rosyjskiej gospodarki*, „Tydzień na Wschodzie”, nr 18(261), 22.05.2013.

¹³ *Prognozy dla gospodarki światowej w tym głównych partnerów handlowych Polski, II półrocze*, WUP w Warszawie, Mazowieckie Obserwatorium Rynku Pracy, 14.12.2012 r., s. 26.

Konstytucja Federacji Rosyjskiej z dnia 12 grudnia 1993 r., Warszawa 2000.

Szeptycki A., *Obszar WNP: więcej niestabilności*, „Rocznik Strategiczny” 2011/2012, s. 133–165.

Prognozy dla gospodarki światowej w tym głównych partnerów handlowych Polski, II półrocze, WUP w Warszawie, Mazowieckie Obserwatorium Rynku Pracy, 14.12.2012 r.

Przybyła K., *Rosja wobec wewnętrznych wyzwań i zagrożeń w najbliższych latach*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, III–IV, 2012/2–24, BBN, s. 129.

Zieliński E., *System konstytucyjny Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2005.

Strony internetowe

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

<http://www.gks.ru/>

<http://www.polit.ru/news/>