

Nowe amerykańskie sankcje przeciw Rosji

Marek Menkiszak

2 sierpnia Departament Stanu USA poinformował o wprowadzeniu drugiej transzy sankcji przeciwko Rosji w związku z rosyjskim atakiem chemicznym w Salisbury w Wielkiej Brytanii w marcu 2018 r. przeciwko rodzinie Skripalów.

Sankcje obejmą:

1. Sprzeciw rządu USA wobec ewentualnych decyzji międzynarodowych instytucji finansowych, takich jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy czy Bank Światowy (których USA są członkiem) o przyznaniu Rosji pożyczek oraz innych form pomocy finansowej i technicznej.
2. Zakaz udziału amerykańskich banków (traktowanych dość szeroko, zalicza się do nich w zasadzie wszystkie osoby prawne działające na rynku finansowym, w tym brokerów, dilerów, fundusze inwestycyjne) w transakcjach z rosyjskimi nierublowymi obligacjami skarbowymi (euroobligacjami) na rynku pierwotnym oraz zakaz udzielania pożyczek nierublowych państwu rosyjskiemu (rozumianemu jedynie jako rząd, bank centralny czy fundusze państwowe, nie zaś państwowe spółki).
3. Zaostrzenie zakazu eksportu do Rosji towarów podwójnego przeznaczenia, które mogłyby być wykorzystane do produkcji broni biologicznej lub chemicznej poprzez wprowadzenie zasady „domniemanej odmowy” licencji eksportowej.

Sankcje wejdą w życie w dniu ich publikacji w dzienniku urzędowym, spodziewanej około 19 sierpnia i będą obowiązywały przez 12 miesięcy z możliwością przedłużenia. Warunkiem zniesienia sankcji jest zagwarantowanie przez Rosję, że: nie czyni przygotowań do użycia broni chemicznej, nie użyje broni chemicznej w przyszłości, zgodzi się na weryfikację tych gwarancji przez międzynarodowych inspektorów, wypłaci odszkodowania dla ofiar ataku chemicznego w Salisbury.

Oficjalną reakcję rosyjską na nowe sankcje można określić jako drwiąco-lekceważącą. Rzeczniczka rosyjskiego MSZ Maria Zacharowa, wskazując na ich ograniczony zakres, określiła je jako czysto propagandowe. Wicepremier i minister finansów Anton Siłuanow zapewnił, że nie będą one miały większego wpływu na rosyjską gospodarkę. Z kolei wiceminister spraw zagranicznych odpowiedzialny za kierunek amerykański Siergiej Riabkow podkreślił wewnętrzne (wyborcze) motywy ich wprowadzenia i obciążył odpowiedzialnością za nie tych, którzy „z antyrosyjskiej polityki uczynili instrument polityki wewnętrznej”.

Rynki zareagowały na informacje o sankcjach czasowym osłabieniem kursu rubla (o około 1%) i spadkiem notowań rosyjskich papierów dłużnych (również o około 1%).

Komentarz

- Wprowadzenie drugiej transzy amerykańskich sankcji przeciwko Rosji w związku z rosyjskim atakiem chemicznym w Wielkiej Brytanii było od dawna oczekiwane i stanowiło przedmiot wewnętrznej debaty politycznej w USA. Pierwsza transza amerykańskich sankcji została wprowadzona w sierpniu 2018 r. i obejmowała zakaz eksportu do Rosji z USA wszelkich technologii (głównie zaawansowanych) mających związek z bezpieczeństwem narodowym. Kolejnej transzy sankcji oczekiwano – zgodnie z amerykańską ustawą o zwalczaniu broni chemicznej i biologicznej z 1991 r. (CBW Act) – w ciągu trzech miesięcy (to jest w listopadzie ub.r.). Jednak administracja Trumpa zwlekała z decyzją w tej sprawie, powołując się na odmienną interpretację ustawy, co stało się przedmiotem krytyki ze strony szeregu członków Kongresu (zwłaszcza z Partii Demokratycznej).
- Zakres nowych sankcji jest bardzo ograniczony. Białe Dom nie skorzystał z szerokich upoważnień ustawy CBW, które umożliwiały m.in. prawie całkowity zakaz eksportu i importu, zerwanie stosunków dyplomatycznych czy wstrzymanie komunikacji lotniczej.
- Ogłoszone sankcje będą miały ograniczony wpływ na rosyjską gospodarkę. Po pierwsze, Rosja od dawna nie korzysta ze wsparcia finansowego i technicznego międzynarodowych instytucji finansowych (w szczególności MFW), a realizację nowych projektów Banku Światowego w Rosji wstrzymano w roku 2014, w ramach retorsji za aneksję Krymu przez Rosję. Dodatkowo w obecnej sytuacji gospodarczej Rosja takiego wsparcia nie potrzebuje. Rosyjski skarb państwa (w przeciwieństwie do rosyjskich firm) w ograniczonym stopniu korzysta z zagranicznego wsparcia finansowego, w tym poprzez rozmieszczanie euroobligacji. Zadłużenie rosyjskich rezydentów w amerykańskich bankach wynosi ogółem około 11 mld USD. Jednak w przypadku rosyjskich skarbowych papierów dłużnych tylko około 3,5 mld USD (tj. ok. 8–10%) znajduje się w rękach amerykańskich. Co więcej, według mediów amerykańskich, USA uprzedziły Moskwę o zamiarze wprowadzenia tego typu sankcji już w lutym br., co skłoniło Rosję w marcu i czerwcu do sprzedaży z sukcesem na rynku pierwotnym euroobligacji na łączną kwotę 5,5 mld USD i 750 mln euro (prawie dwukrotnie przekroczono zaplanowany w budżecie limit pożyczek na rynku zagranicznym na rok 2019). Ich nabywcą był głównie kapitał europejski i rosyjski.
- Sankcje mogą pośrednio wpłynąć na osłabienie ratingu kredytowego Rosji i zniechęcić podmioty z innych państw do zakupu rosyjskich papierów dłużnych. Jednak ograniczenie możliwości resortu finansów Federacji Rosyjskiej emitowania papierów dłużnych za granicą nie będzie miało krytycznego znaczenia, rosyjskie władze zadłużają się bowiem przede wszystkim na rynku wewnętrznym. Należy również zauważyć, że wprowadzane ograniczenia dla amerykańskich podmiotów nie dotyczą nabywania rosyjskich papierów dłużnych na rynku wtórnym.

- Eksport do Rosji towarów podwójnego przeznaczenia jest już zakazany na podstawie odrębnych amerykańskich przepisów sankcyjnych i nowe restrykcje niewiele tu zmieniają.
- Wprowadzenie tych ograniczonych sankcji USA przeciwko Rosji należy rozpatrywać głównie w amerykańskim kontekście wewnątrzpolitycznym. Można to uznać za chęć osłabienia oskarżeń administracji Trumpa o pobłażliwość wobec agresywnej polityki Rosji, co stanowi także istotny element kampanii wyborczej przed wyborami prezydenckimi w USA w listopadzie 2020 r., w których Trump będzie ubiegał się o reelekcję.
- Nie wydaje się, aby ta decyzja władz USA wpłynęła istotnie na stosunki rosyjsko-amerykańskie, szczególnie jeśli prawdą jest, że strona rosyjska została o niej poinformowana z dużym wyprzedzeniem. Ponadto 31 lipca wieczorem prezydent Trump zadzwonił do prezydenta Putina, m.in. oferując wsparcie w gaszeniu pożarów lasów na Syberii. Oficjalny komunikat kremlowski na ten temat jest bardzo pozytywny. Stwierdza m.in., że prezydent Putin ocenił ofertę Trumpa „jako rękojmię tego, że w przyszłości uda się przywrócić pełnowymiarowe stosunki” między Rosją a USA. Należy przypuszczać, że Trump jednocześnie uprzedził rosyjskiego prezydenta o zamiarze podpisania dekretu o nowych sankcjach. O spokojnym przyjęciu przez Moskwę nowych sankcji świadczą też jej wstrzemięźliwe oficjalne komentarze, sugerujące, że sam Trump nie ponosi winy za ich wprowadzenie.
- Kreml z jednej strony ciągle liczy na to, iż Trump będzie zainteresowany normalizacją stosunków z Rosją (bez konieczności znaczących rosyjskich ustępstw). Z drugiej strony, Moskwa ma świadomość, że ze względu na kampanię wyborczą w USA nie należy się spodziewać żadnych poważniejszych pozytywnych gestów wobec Rosji ze strony administracji Trumpa przed listopadem przyszłego roku.

Współpraca Witold Rodkiewicz i Iwona Wiśniewska