

Kompromis wokół szóstego pakietu sankcyjnego

Szymon Kardaś, Iwona Wiśniewska

30 maja w nocy Rada Europejska zdołała porozumieć się co do szóstego pakietu sankcji wobec Rosji. Choć szczegóły uzgodnień nie zostały jeszcze upublicznione, to z doniesień medialnych wynika, że przywódcy państw członkowskich UE wyrazili zgodę na objęcie restrykcjami importu rosyjskiej ropy, z tymczasowym wyłączeniem dla surowca sprowadzanego do UE za pomocą ropociągów (tej derogacji domagały się przede wszystkim Węgry). Zakaz ma zostać wprowadzony w ciągu sześciu miesięcy od momentu wejścia w życie decyzji Rady UE w tej sprawie. W konkluzjach szczytu przewidziano jednocześnie, że Rada Europejska jak najszybciej powróci do kwestii tymczasowego odstępstwa dotyczącego ropy naftowej dostarczanej ropociągami. Na szczycie Rady Europejskiej uzgodniono ponadto wprowadzenie embarga na import rosyjskich produktów naftowych – ma to nastąpić w ciągu ośmiu miesięcy. Rada Europejska zobowiązała zarazem Radę UE do niezwłocznego przyjęcia nowego pakietu sankcyjnego, przy zapewnieniu prawidłowo funkcjonującego jednolitego rynku UE, uczciwej konkurencji, solidarności wśród państw członkowskich i równych warunków działania, także w odniesieniu do redukcji uzależnienia od rosyjskich paliw kopalnych.

Według zapowiedzi przewodniczącego Rady Europejskiej Charles’a Michela oraz przewodniczącej Komisji Europejskiej Ursuli von der Leyen embargo na import ropy z Rosji drogą morską uderza w ponad dwie trzecie dostaw surowca z tego kierunku do UE. Przedstawiciele władz unijnych dodali, że przy uwzględnieniu zapowiedzi rezygnacji z importu ropy przez Polskę i Niemcy do końca 2022 r. dostawy surowca z Rosji do UE mogą zmniejszyć się do końca roku nawet o 90%.

Ponadto w ramach obecnego pakietu sankcji kolejne trzy rosyjskie banki mają zostać odłączone od systemu telekomunikacji międzybankowej SWIFT, w tym największy bank państwowy – Sberbank. Według doniesień medialnych lista ma być jeszcze uzupełniona o państwowy Rosselchozbank (szóste miejsce pod względem wielkości aktywów) i prywatny Moskiewski Bank Kredytowy (siódme miejsce).

Dodatkowo restrykcjami personalnymi ma zostać objętych kolejnych 58 osób, w tym patriarcha Moskwy i całej Rusi Cyryl, Alina Kabajewa (uważana za byłą partnerkę życiową prezydenta Władimira Putina) oraz osoby odpowiedzialne za prowadzenie wojny na Ukrainie. Na listy sankcyjne trafić mają ponadto trzy rosyjskie kanały telewizyjne – nie będą one mogły rozpowszechniać swojego sygnału na terytorium UE, również za pomocą przekazu satelitarnego.

31 maja Gazprom wstrzymał dostawy gazu do holenderskiej spółki energetycznej GasTerra, która odmówiła dokonywania opłat za rosyjski surowiec w rublach. W ramach kontraktu

obowiązującego do 1 października 2022 r. spółka powinna otrzymać jeszcze 2 mld m³ gazu. Do odcięcia dostaw przygotowuje się także duński koncern Ørsted, który 31 maja zamierza zapłacić za rosyjski surowiec w euro. Zgodnie z umową zawartą do 2030 r. spółka powinna odbierać z Rosji 1,8 mld m³ gazu rocznie.

29 maja prezydent Serbii Aleksandar Vučić poinformował o uzgodnieniu z prezydentem Putinem nowego trzyletniego kontraktu gazowego (obecna umowa na dostawy surowca wygasa 31 maja br.). Szczegóły mają zostać uzgodnione bezpośrednio z Gazpromem, jednak – jak zapewnia strona serbska – warunki porozumienia mają być wyjątkowo korzystne dla Belgradu. Stawki mają zostać przywiązane do cen ropy naftowej, w efekcie czego Serbia będzie płaciła od 310 do 408 dolarów za 1 tys. m³ rosyjskiego gazu. Kontrakt ma zostać podpisany w czasie czerwcowej wizyty ministra spraw zagranicznych FR Siergieja Ławrowa w Serbii.

Poza kwestiami energetycznymi

Chiny zamknęły swoją przestrzeń powietrzną dla wyleasingowanych przez rosyjskich przewoźników na Zachodzie samolotów Boeing i Airbus. W maju nie byli oni bowiem w stanie dostarczyć chińskiemu regulatorowi dokumentów potwierdzających, że importowane maszyny wykreślono z zagranicznych rejestrów. Pod koniec lutego br. zachodnie państwa wprowadziły w ramach sankcji zakaz współpracy z Rosją w transporcie lotniczym – m.in. wstrzymały usługi leasingowe, w wyniku czego rosyjscy przewoźnicy powinni byli zwrócić zachodnim właścicielom około połowy używanych jednostek. Samoloty te zostały jednak zatrzymane, a prezydent Putin polecił ich przerejestrowanie do Rosji.

Od 1 czerwca 2022 r., zgodnie z zapowiedzią prezydenta FR, rząd podniesie o 10% minimalną pensję, minimum socjalne oraz emerytury niepracujących seniorów. W efekcie minimum socjalne ma zostać podwyższone do 15 279 rubli (tj. równowartość 245,5 dolara). Zaplanowany wzrost nie pokryje jednak spadku rzeczywistej wartości tych wypłat, gdyż obecnie roczna inflacja w Rosji wynosi ok. 17%. Zgodnie z rządowymi prognozami w całym 2022 r. realne dochody obywateli mają się zmniejszyć o 7%.

Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego FR opracowało w maju nowy scenariusz rozwoju sytuacji w kraju. Resort prognozuje spadek PKB w 2022 r. o ok. 7,8% (wcześniejsze szacunki mówiły o 8,8–10%), a w 2023 r. – o kolejne 0,7% (zamiast wzrostu o 1,3%). Z kolei Centralny Bank Rosji utrzymuje na razie swoje poprzednie prognozy mówiące o spadku PKB w 2022 r. o 8–10% oraz o 0–3% w 2023 r., przy czym zakłada się, że gospodarka najsilniej odczuje sankcje w IV kwartale 2022 r.

Komentarz

- Szósty pakiet sankcji, zapowiedziany przez przewodniczącą Komisji Europejskiej jeszcze 4 maja br., wzbudził wiele kontrowersji wśród państw członkowskich. Uzyskanie kompromisu zajęło prawie miesiąc, a w tym czasie część ograniczeń została złagodzona. Polityczne porozumienie w kwestii embarga na import rosyjskiej ropy i produktów naftowych jest sukcesem UE i może mieć bardzo negatywne konsekwencje dla gospodarki oraz sektora energetycznego Rosji. Unia wciąż jest głównym rynkiem zbytu dla eksportu naftowego z tego kraju (w przypadku ropy surowej – ok. 50% w 2021 r.). Z kolei wartość sprzedawanych za granicę ropy i produktów naftowych stanowiła w

ubiegłym roku ok. 74% łącznej wartości eksportu naftowo-gazowego Federacji Rosyjskiej. W konsekwencji wysokich cen surowców energetycznych oraz spadku jej obrotów handlowych w sferze pozaenergetycznej znacząco wzrósł w bieżącym roku udział sektora naftowo-gazowego we wpływach do budżetu FR. W 2021 r. wynosił ok. 36%, w okresie od stycznia do kwietnia br. zwiększył się do 48%, a w samym kwietniu osiągnął poziom 63%. Ponadto z doniesień medialnych wynika, że choć szósty pakiet sankcji nie obejmuje restrykcji na tankowce transportujące rosyjską ropę do państw trzecich, to będzie obejmował zakaz świadczenia usług ubezpieczeniowych wobec jednostek wykorzystywanych przez Rosję do eksportu surowca na te rynki. Taki krok może mieć poważne konsekwencje dla starań Moskwy na rzecz dywersyfikacji rynków zbytu i przekierowywania eksportu naftowego do państw azjatyckich.

- Dotkliwość restrykcji naftowych będzie jednak uzależniona od ich ostatecznego kształtu oraz determinacji państw członkowskich w zakresie ich wdrażania. Komunikat Rady Europejskiej wskazuje, że wiele szczegółów dotyczących sankcji ma być przedmiotem dalszych konsultacji w celu podjęcia ostatecznych decyzji na poziomie Rady UE. Z doniesień medialnych wynika, że niektórym krajom sprowadzającym rosyjską ropę lub produkty naftowe mogą być przyznane okresy przejściowe na wdrażanie restrykcji. Bloomberg poinformował, że Bułgaria może takowy uzyskać w odniesieniu do importu ropy surowej do czerwca albo grudnia 2024 r., z kolei Chorwacja może otrzymać derogację w stosunku do wybranych produktów naftowych. Nie ma też pełnej jasności co do wszystkich koncesji finansowych i politycznych (poza wyłączeniem spod embarga dostaw ropy Drużbą), dzięki którym udało się przekonać Węgry do zmiany stanowiska w sprawie sankcji. Na obecnym etapie nie wiadomo, jaki kształt będą miały mechanizmy zabezpieczające państwa członkowskie UE przed nieuczciwą konkurencją ze strony firm z krajów, które nadal będą sprowadzać rosyjską ropę rurociągami. Z doniesień medialnych wynika, że restrykcje mogą objąć zakaz reeksportu ropy sprowadzanej przez państwa unijne Drużbą oraz wykluczenie możliwości eksportu produktów naftowych wytworzonych z rosyjskiego surowca do innych krajów UE. Choć wyłączenie dotyczące ropociągu Drużba w praktyce odnosić się będzie do dostaw tylko jego południową nitką (eksport do Słowacji, Czech i na Węgry, na który przypada około jednej trzeciej całkowitego wolumenu przesyłanego tym rurociągiem), to niewskazanie terminu obowiązywania okresu przejściowego może mieć negatywny wpływ na tempo wdrażania embarga przez inne państwa UE. Niewykluczone, że jeśli w perspektywie kilku miesięcy dojdzie do zakończenia lub zamrożenia konfliktu zbrojnego między Rosją i Ukrainą, trudno będzie zrealizować postulaty rozszerzania restrykcji na dostawy ropy drogą rurociągową. To z kolei może zachęcać państwa importujące dotąd rosyjski surowiec drogą morską do luzowania obostrzeń w tym zakresie.
- Jest bardzo prawdopodobne, że w odpowiedzi na decyzje UE Moskwa, poza wyrażeniem krytyki sensowności polityki sankcji, ogłosi plany dywersyfikacji kierunków eksportu naftowego. Już w kwietniu Władimir Putin polecił rządowi przygotowanie do 1 czerwca listy projektów mających służyć osiągnięciu powyższego celu, a do połowy września – rewizji strategii energetycznej państwa. Nie można też wykluczyć, że w reakcji na unijne sankcje naftowe Moskwa zdecyduje się na podjęcie ostrzejszych działań, w tym na ograniczenie dostaw gazu dla szerszej grupy unijnych odbiorców (do tej pory eksport

surowca wstrzymano do tych krajów, w których firmy odmówiły regulowania zań płatności w rublach: Polski, Bułgarii, Finlandii i Holandii).

- Uszczuplenie rosyjskich dochodów z eksportu surowców energetycznych, przede wszystkim ropy naftowej, będzie miało kluczowe znaczenie dla kondycji finansów publicznych FR. Mimo spadku dochodów z podatków na rynku wewnętrznym rosyjski budżet federalny w pierwszych czterech miesiącach 2022 r. – głównie dzięki wysokim cenom surowców – został zrealizowany z nadwyżką w wysokości ponad 1 bln rubli (ok. 12 mld dolarów po średnim kursie z tego okresu). Od początku roku rząd konsekwentnie zwiększał wydatki bezpośrednie na obronę narodową i w kwietniu przeznaczył na ten cel 627 mld rubli (ok. 8 mld dolarów), tj. prawie trzykrotnie więcej niż w styczniu br. Wprowadzenie unijnego embarga na ropę naftową nie wywoła natychmiastowych skutków dla Rosji. Rząd dysponuje bowiem dużymi rezerwami sięgającymi ok. 12 bln rubli, czyli stanowiącymi równowartość ok. 50% wszystkich wydatków budżetu federalnego zaplanowanych na 2022 r. Nie wiadomo, w jakim stopniu Rosja zdoła przekierować dostawy ropy naftowej na inne rynki, głównie azjatyckie, niemniej dzięki rezerwom rząd FR jeszcze przez pół roku mógłby finansować swoje wydatki, nawet gdyby do budżetu przestały wpływać jakiegokolwiek dochody.
- Odcięcie Sbierrbanku oraz dwóch kolejnych rosyjskich banków od systemu SWIFT znacząco utrudni tym podmiotom obsługę zagranicznych operacji finansowych – przede wszystkim podniesie ich koszt i czas realizacji, jednak całkowicie możliwości ich wykonywania nie zablokuje. Banki te przez ostatnie miesiące przygotowywały się na taką decyzję i opracowywały alternatywne systemy komunikacji. W efekcie po wprowadzeniu szóstego pakietu sankcji od systemu SWIFT odciętych będzie łącznie jedynie 10 rosyjskich banków (siedem z nich odłączono już w marcu), a znakomita większość działających na tamtejszym rynku podmiotów będzie mogła nadal korzystać z tej usługi.