

Beschouwing

Behoedzame dwang tegen Rusland

Wat is het effect van sancties op Russisch beleid?

Erik Dirksen

Na de annexatie door Rusland van de Krim en de militaire acties tegen Oekraïne zijn in maart 2014 door de EU en de VS sancties ingesteld tegen Russische private personen, bedrijven, en hele sectoren (financiële sector, energiesector en defensie-industrie). Ze zijn nog steeds van kracht, hoewel Rusland verwoede pogingen doet om ze in te laten trekken. Wat is het effect van deze sancties?

Doel van de westerse sancties

De sancties hebben een tweeledig doel: het behouden van consensus binnen de westerse wereld inzake het stoppen van Russische agressie tegen Oekraïne en om Rusland te dwingen te onderhandelen over een vreedzaam vertrek uit Oekraïne. Niet hieraan voldoen dient Rusland aanzienlijke kosten op te leveren, terwijl de economische kosten voor het Westen zo laag mogelijk moeten blijven. Het is niet de bedoeling dat Rusland economisch volledig instort, dat zou de situatie te onvoorspelbaar en gevaarlijk maken. Echter, verdergaande agressie zou tot zwaardere sancties leiden en voor alle partijen hogere kosten met zich meebrengen.

Toch is het uiteindelijk concrete doel van de sancties onduidelijk. Worden ze opgeheven als Ruslands activisten hun acties in Oekraïne opgeven of is totale terugtrekking uit de Krim een noodzakelijke voorwaarde? Een zware politieke beslissing hierover maakt het heel goed mogelijk dat Amerikaans en Europees beleid op dit punt zal divergeren. Ook bestaat er geen overeenstemming in het Westen of het opleggen van sancties wel de juiste methode is.

Accommodatie en dialoog zouden volgens sommigen beter op hun plaats zijn.¹ George Friedman is van mening dat de Amerikaanse sancties helemaal niet de bedoeling hebben om Russisch beleid te veranderen.² Ze zouden bedoeld zijn om leden van het Congres en het ministerie van Buitenlandse Zaken die graag zien dat het Amerikaans beleid zich richt op mensenrechten te apaiseren. Het lijkt er op dat er iets gedaan wordt, terwijl eigenlijk niets gebeurt. Dit is toch wel een verontrustende gedachte.

Ook lijkt het er op dat de sancties niet effectief zijn omdat er wel degelijk zaken met Rusland wordt gedaan. Gazprom, Eon, Shell en het Oostenrijkse OMV hebben bijvoorbeeld een intentiedeal tot een joint venture gesloten op het St.Petersburg Forum in 2015. Siemens levert aan de Krim. Ook steunt de Duitse regering de aanleg van de gaspijpleiding Nord Stream-2. De gassector blijkt namelijk uitgesloten van de sancties. Daarnaast zijn reeds bestaande contracten van de sancties uitgesloten. Bovendien is een uitzondering gemaakt voor vestigingen van een aantal op de 'zwarte lijst' staande Russische banken in EU-lidstaten als Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk en Cyprus. Dit betekent dat ook andere partijen naar sluiptwegen zullen zoeken.

Maar goed, de sancties zijn getroffen en hebben wel degelijk een economische impact. Lilia Shevtsova meldt bijvoorbeeld dat van oligarch Joeri Kovaltsjoek effecten ter waarde van 572 miljoen dollar zijn bevroren en dat de gebroeders Rottenberg in Italië bijna 40 miljoen dollar hebben verloren.³ Daarnaast is de economische recessie in Rusland versterkt en is de animo om nog zaken te doen met Russische bedrijven, die niet onder de sancties vallen, sterk verminderd. Ruslands toegang tot de internationale kapitaalmarkt is bemoeilijkt en westerse investeringen zijn sterk afgenomen. Daar komen de gevolgen van de lage olieprijsen en de sterk gedeprecieerde roebel boven op.

Sancties of lage olieprijs?

Hoewel de cijfers van academische onderzoekers wel eens in detail afwijken van de cijfers van regeringswoordvoerders, geven alle cijfers toch een overeenkomstig beeld. Medio 2016 waren de volgende cijfers in omloop: de omvang van de Russische economie daalde met ongeveer 4% in 2015. Als olieprijsen hoog waren gebleven, en er geen sancties zouden zijn geweest, zou de groei ongeveer 5% positief zijn geweest. Van die daling van 4% wordt zeker 1 à 1,5% toegeschreven aan de sancties. Het grootste gedeelte van de daling wordt echter toegeschreven aan de olieprijsdaling. De verwachting is dat het effect van de sancties in de loop van de tijd verzwakt, als Rusland binnenlandse maatregelen neemt om ze tegen te gaan.

Sinds anderhalf jaar geleden de door EU en VS ingestelde economische sancties tegen Rusland in dit tijdschrift besproken werden, is er meer kijk op de effecten ervan.⁴ Sommige wetenschappelijke onderzoeken, hieronder aangehaald, proberen het effect van gedaalde olieprijsen te onderscheiden van het effect van de sancties, hoewel dat lastig blijft.

Inmiddels is een aantal wetenschappelijke studies verschenen waarin het effect van de sancties wordt onderzocht. Bijvoorbeeld een studie van het Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) beschrijft een kwantitatief econometrisch onderzoek naar het effect op economische groei van Rusland.⁵ De onderzoekers vergeleken actuele data met "counterfactual data" en concludeerden dat tussen begin 2014 en 3^e kwartaal 2015 de kwartaal op kwartaal groei afnam met 2% van het BBP (op een groei van ongeveer 5% BBP als "normale" groei gemeten). Het effect van de sancties is volgens hen dus aanzienlijk. Belangrijk is dat zij er in zijn geslaagd het effect van de sancties los te maken van het effect van dalende olieprijsen:

In een doorwrochte econometrische studie komen Evsey Gurchik en Ilya Prilepskiy tot de conclusie dat de financiële sancties aanzienlijke indirecte effecten hebben op de Russische economie in de vorm van afgenomen mogelijkheden om te lenen voor zowel bedrijven als banken die niet direct in de sancties worden genoemd.⁶ Daarnaast is de vraag naar Russische overheidsobligaties afgenomen. De onderzoekers schatten dat deze indirecte effecten het directe effect van de sancties verdrievoudigen. Ook gaan zij in op de volgens hen afgenomen kapitaaluitstroom, die naar schatting over de periode 2014-2017 totaal 160-170 miljard dollar, dus ongeveer 40 miljard dollar per jaar zou bedragen. Maar de daling van de olieprijs had volgens hen een veel groter effect op de Russische economie. Het verlies aan BBP gaat volgens hen 8,5 procentpunt over de periode 2014-2017 bedragen.

Ook is de wisselkoers van de roebel aanzienlijk gedaald. Tussen januari 2014 en januari 2015 deprecieerde de roebel van 33 per dollar tot 68 per dollar (op 10 oktober 2016 was de koers 62,5 roebel per dollar). Maar volgens C. Dreger et al. in een econometrisch onderzoek naar de beslissende factoren achter de gedaalde koers, is het grootste deel van de daling een gevolg van de olieprijsdaling en niet van de sancties.⁷

Mentale omslag

Vormen de gevolgen van sancties en gedaalde olieprijsen nu het echte probleem van de Russische economie? Een viertal factoren droeg na 1991 bij aan het optimisme dat velen in het Westen hadden met betrekking tot een snelle omvorming van Rusland tot een moderne kapitalistische samenleving. Dat waren het bestaan van een relatief hoog scholingsniveau, lage lonen (waardoor de concurrentiepositie sterk leek te zijn), geografische nabijheid ten opzichte van markten in de EU, en een eigen potentiële markt van 150 miljoen consumenten.

Al gauw bleek echter dat de scholing vaak niet geschikt was om beroepen uit te oefenen die men in een markteconomie nodig heeft. Lage lonen betekenden lage koopkracht, zodat ook de markt van 150 miljoen consumenten een utopie bleek, terwijl in dit informatietijdperk geografische afstand een steeds kleinere hinderpaal voor economische betrekkingen is. Ook werd niet goed ingezien hoe belangrijk adequate wetgeving (en handhaving daarvan) is voor het goed functioneren van een markeconomie. Het ontbreken van die wetgeving zorgde ervoor dat de oorspronkelijk met kracht ingezette privatisering hoofdzakelijk tot verrijking van een kleine groep oligarchen heeft geleid. Benodigde nieuwe wetgeving is geleidelijk ingevoerd, maar ging niet gepaard met een noodzakelijke mentale aanpassing bij de bevolking. Het hierdoor ontbreken van een onpartijdige 'rule of law' en daarmee samenhangende corruptie vormt een van de echte problemen van de Russische economie.

In het Westen zijn de afgelopen twintig jaar tal van merken uit opkomende economieën bekende namen geworden. Lenovo, Huawei, LG, Samsung, Acer, Embraer, Tata Steel zijn allemaal de concurrentie met westerse multinationals aangegaan. Russische merken ontbreken geheel, hoewel Lada tracht een comeback te maken. Het niet goed van de grond komen van een economische sector waarin sprake is van een groot aantal op eigen kracht concurrerende bedrijven lijkt, 25 jaar na het begin van de privatisering, een direct gevolg van het ontbreken van die 'rule of law'. Er is een gigantische mentale omslag nodig om dit euvel te verhelpen.

Sancties en Russisch beleid

Na twee jaar is toch wel duidelijk dat de Amerikaanse en Europese sancties tegen Rusland economische impact hebben. De vraag blijft: hebben ze ook impact op het economisch en bovenal buitenlands beleid van Rusland?

Het lijkt er op dat dat niet het geval is. Zo is bijvoorbeeld de olieproductie niet gedaald, maar zelfs gestegen. De gedaalde olieprijs heeft over de gehele wereld de productie, die vaak niet meer rendabel was, doen afnemen. In de VS nam het aantal operationeel zijnde olieboortorens sinds 2014 af met 75%, in Canada met 79% en in Saoedi-Arabië met 12%. Het International Energy Agency(IEA) voorspelde een productiedaling voor Rusland in 2015 van

90.000 vaten per dag (bpd) terwijl de OPEC voor 2016 een daling van 70.000 bpd voorspelde. De Russische productie is echter op het hoogste punt sinds 1989, met 11,18 miljoen bpd op 20 september 2016.⁸ Zelfs bij de lagere olieprijs lijkt Russische olieproductie rendabel te zijn. Het economisch beleid, met een mogelijke vermindering van afhankelijkheid van grondstoffenwinning, lijkt dus niet te veranderen.

Rusland heeft zelf ook sancties tegen het Westen getroffen. Die betreffen hoofdzakelijk fruit en groenten, zuivelproducten en vlees. Het land is de derde handelspartner van de EU (met ruim 8% van de totale buitenlandse handel). De belangrijkste exporten van de EU naar Rusland zijn machines, auto's, chemicaliën, medicijnen, elektronica en agrarische producten. In 2014 bedroeg de totale export van de EU naar Rusland 103 miljard euro. De agrarische exporten daalden tussen augustus 2014 en juli 2015 met 43%, van 11 naar 6,3 miljard euro. Hierdoor zijn 130.000 banen in de agrarische sector van de EU in gevaar gekomen. Buiten dit is ook een aantal politici uit het Westen de toegang tot Rusland ontzegd. Van enige accommodatie van de westerse wensen t.a.v. de Krim en Oost-Oekraïne is op dit moment ook geen enkele sprake.

Doormodderen op de ingeslagen weg

In 1993, de tijd toen er nog een zeker optimisme in het Westen was over de ontwikkeling van democratie en kapitalisme in Rusland, verscheen het boek *Russia 2010* van de auteurs Daniel Yergin (bekend van *The Prize*, over de olie-industrie) en Thane Gustafson (een destijds bekend Sovjetkundige).⁹ Hierin worden vier verschillende scenario's geschetst inzake de ontwikkeling van de Russische samenleving tot het jaar 2010. In het scenario genaamd 'The Russian Bear' wordt een anti-westers, repressief, gecentraliseerd, nationalistisch en autoritair geleid land geschetst. Voorspeld wordt (p.156) dat de Krim en Oost-Oekraïne bij Rusland worden aangesloten (datzelfde wordt trouwens voorspeld voor delen van Kazachstan!).

Strijd tussen Oekraïne en Rusland, beide getraumatiseerd door een met onnoemelijk veel corruptie gepaard gaande transitie en beide met een herinnering aan Kiev als geboorteplaats van Russisch Christendom en de Russische staat, werd in 1993 als een reële mogelijkheid gezien (pp.205/206). Datgene wat zich de afgelopen drie jaar ontwikkeld heeft is dus niet helemaal onverwacht gekomen. Reeds in 1993 hielden experts rekening met de huidige ontwikkelingen. Maar uiteindelijk zijn Yergin en Gustafson van mening dat het ontbreken van een coherente ideologie en economisch programma de Russische staat zwak maken. Rusland zal zich open dienen te stellen voor de wereldeconomie.

Met deze conclusie kunnen we het eens zijn. Economisch gezien kan Rusland nog heel lang doormodderen op de ingeslagen weg. Wil het zich echter tot een moderne staat ontwikkelen, minder afhankelijk zijn van de hydro-carboneconomie en gebruik maken van zijn economisch potentieel, dan zal het zowel nationaal als internationaal een radicaal ander beleid moeten voeren.

Erik Dirksen is verbonden aan de Amsterdam Business School van de Universiteit van Amsterdam.

1. Eugene B. Rumer, 'Why haven't we talked to Putin?', blog van *Boston Review*, geraadpleegd 3 oktober 2016; Thomas E. Graham, 'America needs a real Russia Policy', blog van *The National Interest*, geraadpleegd 3 oktober 2016.
2. George Friedman, 'Why the U.S. opted for weak sanctions against Russia', blog van *Real Clear World*, geraadpleegd 8 september 2016.
3. Lilia Shevtsova, 'The sanctions on Russia: how hard do they bite?', blog van *The American Interest*, geraadpleegd 8 september 2016.
4. Erik Dirksen, 'Financieel-economische strijd tegen Poetin', *Atlantisch Perspectief*, jaargang 39, nr.1.
5. Konstantin A. Kholodilin & Aleksei Netsunajev, 'Crimea and punishment: the impact of sanctions on Russian and European economies', *DIW Berlin discussion papers 1569*.
6. Evsey Gurvich & Ilya Prilepskiy, 'The impact of financial sanctions on the Russian economy', *Russian Journal of Economics* 1, pp.359-385.
7. C. Dreger, K.A. Kholodilin, D. Ulbricht & J. Fidrmuc, 'Between the hammer and the anvil: the impact of economic sanctions and oil prices on Russia's ruble', *Journal of Comparative Economics*, vol.44, pp.295-308.
8. Ronald Smith, 'Don't look to Russia for help with reining in crude production', *Financial Times*, 4 oktober 2016, p.22.
9. Daniel Yergin & Thane Gustafson, *Russia 2010 and what it means for the world*, (Random House, New York, 1993).