

Economische sancties tegen Rusland brengen geen effectieve schade toe

Sinds de invasie in Oekraïne in februari 2022 gaat de Russische economie gebukt onder een aanzienlijk pakket internationale sancties. In eerste instantie leken de sancties de Russische economie te schaden, maar deze herstelde zich al snel. Wat verklaart deze weerbaarheid?

IN HET KORT

- Aanvankelijk veroorzaakten de sancties tegen Rusland aanzienlijke economische schade voor de Russische economie.
- Rusland herstelde zich echter snel door handelsomleidingen via Azië en strategisch crisismangement.
- Deze weerbaarheid illustreert de beperkingen van sancties tegen grote handelsetonomieën in een geglobaliseerde wereld.

NICHOLAS MULDER

Assistent professor moderne Europese geschiedenis aan Cornell University

De sancties tegen Rusland zijn ingevoerd door een coalitie van 38 landen, geleid door de Verenigde Staten en de Europese Unie, waar ook het Verenigd Koninkrijk, Zwitserland, Noorwegen, Canada, Australië, Nieuw-Zeeland, Japan, Zuid-Korea, Singapore en Taiwan zich bij hebben gevoegd.

De maatregelen zijn ongeëvenaard in de recente geschiedenis, vooral in de grootte van het doelwit. Volgens de meest recente World Economic Outlook (IMF, 2023b) is Rusland de elfde economie van de wereld met een nominaal bruto binnenlands product (bbp) van 1,86 biljoen dollar, kleiner dan Canada maar groter dan Mexico. In de afgelopen decennia zijn er meer grootschalige sanctiecampagnes ingesteld tegen kleinere landen zoals Irak, Iran en Noord-Korea. Dit ging echter om lage- tot middeninkomenslanden met een relatief kleine economie.

De sancties tegen Rusland vallen echter in een andere categorie; de meest vergelijkbare gevallen gaan terug naar de jaren dertig van de twintigste eeuw, toen westerse sancties beoogden de agressie van fascistisch Italië en het Japanse rijk te stoppen.

In de tussentijd is de wereldeconomie echter ingrijpend veranderd, met name door een grote verschuiving van het economische zwaartepunt naar Azië. Deze transformatie heeft belangrijke gevolgen voor de uitkomst van economische sancties, zo laat ik in dit artikel zien.

Kortetermijneffecten sancties

Het aanvankelijke effect van de sancties op Rusland was significant. Van een bbp-groei van vijf procent in het vierde kwartaal van 2021 viel de Russische economie in 2022 in een serieuze recessie (−4,5 procent in het tweede kwartaal, −3,5 procent in het derde kwartaal, −2,7 procent in het vierde), die aanhield tot het begin van 2023. Bij elkaar genomen kromp het bbp in 2022 met ruim twee procent (RusBrief, 2023b). Dit was een serieuze afname, maar een stuk minder zwaar dan de aanvankelijke prognoses die in het voorjaar van 2022 werden gemaakt, toen bijvoorbeeld het International Institute of Finance een val van vijftien procent voorspelde (Bloomberg, 2022).

Een sector die bijzonder hard geraakt werd, was de auto-industrie, waarin voor de oorlog 350.000 mensen werkten en die jaarlijks 1,4 miljoen auto's produceerde. De binnenlandse productie lag aan het einde van 2022 op slechts een kwart van het vooroorlogse niveau, terwijl veel autofabrieken moesten sluiten (Korhonen, 2023). Andere sectoren die op westerse technologie, kennis en investering berusten, zoals elektronica- en machine-assemblage, ondergingen ook een grote ineenstorting in de eerste maanden na de invoering van de sancties.

Opmerkelijk was dat de aanvankelijke sanctieschok gepaard ging met een ongekend hoog Russisch exportoverschot. Door de onzekerheid in de energiemarkten schoten de prijzen van olie, gas, en andere delfstoffen omhoog. Dit resulteerde in een exportoverschot van 227 miljard dollar (circa 10,7 procent van het bbp) in 2022 (Cordell en David, 2023), 28 procent hoger dan in 2021.

Terwijl de exportprijzen omhoogschoten, kreeg de Russische import een enorme klap te verduren. De combinatie van westerse overheids-sancties op directe investeringen, leningen, en op de uitvoer van geavanceerde technologie naar Rusland ging gepaard met een exodus van internationale bedrijven die in de Russische markt actief waren. Inmiddels zijn meer dan 1.000 multinationals vertrokken (Yale SOM, 2023). Deze massa-desinvestering voltrok zich in een hoog tempo, wat een ineenstorting van de binnenlandse kapitaalformatie ten gevolge had.

Een deel van de sancties zal Rusland niet hebben verast. Veel van de maatregelen die door de internationale coalitie werden ingesteld, waren reeds op kleinere schaal toegepast tegen andere landen zoals Iran, Noord-Korea en Venezuela.



Een van de meest schokkende maatregelen was het bevriezen van een significant deel van de Russische valuta-reserves, die in het buitenland in dollars, euro's, yens, ponden en Zwitserse franken werden aangehouden. Hoewel de Verenigde Staten wel eerder – in 1979 en 2011 – de dollar-deviezen van respectievelijk de Iraanse en Libische centrale bank had bevroren, was er nooit eerder op deze schaal een bevroering door meerdere landen tegelijkertijd gecoördineerd. In totaal werd er in de eerste week van de oorlog ongeveer 300 miljard dollar van de 630 miljard dollar aan Russische reserves bevroren. (Reuters, 2022).

De Russische centrale bank had sinds de annexatie van de Krim in 2014 haar reserves al grotendeels uit de dollar-instrumenten gehaald en in euro's en yens belegd. De deelname van Europese en Aziatische partners aan de valutabevroering was hierdoor significant en leek niet te zijn verwacht door de autoriteiten in Moskou.

De drastische inperking van de schatkist van de Russische centrale bank leidde in maart 2022 tot een grote val van de roebel. Tussen 24 februari en 7 maart kelderde de roebel-dollarwisselkoers van 76 naar 124. Enkel door het instellen van kapitaalcontroles en een verdubbeling van de rentevoet – van 9,25 naar 20 procent – lukte het de Russische staat om een betalingsbalanscrisis af te wentelen. Gaandeweg vulden verhoogde exportinkomsten de verdwenen bevroren valuta-reserves weer aan, en kon de rente worden verlaagd terwijl de roebel steeg en zelfs zijn oude waarde voorbijging. En tegen juni 2022 was de wisselkoers 49 roebel per dollar.

Commerciële omwenteling

De Russische handel heeft in de loop van 2022 en 2023 een commerciële omwenteling doorgemaakt (Mulder, 2023).

Terwijl de Russische olie-export naar Europa viel van 1,3 miljoen vaten per dag in januari 2022 tot nog slechts 100.000 vaten in januari 2023, nam de Russische olie-export naar Azië in diezelfde periode toe met meer dan 1,6 miljoen vaten (Bloomberg, 2023a). China, India, Turkije en de Verenigde Arabische Emiraten waren gezamenlijk in staat om de gehele Europese exportmarkt voor Russische olie te vervangen.

In vele andere sectoren is er een soortgelijk patroon van commerciële omwenteling zichtbaar. Chinese exporteurs verschaffen nu veertig procent van het aanbod aan de Russische automarkt en meer dan zeventig procent van alle smartphones die er in Rusland verkocht worden (GACC, 2023). Russisch-Chinese handelsbetrekkingen zijn verreweg de grootste winnaar van de sancties. In de eerste helft van 2023 nam deze commercie met bijna 41 procent toe tot 114,5 miljard dollar. Rusland is nu de op vier na grootste handelspartner van China, groter dan Duitsland en Vietnam, en bijna even groot als Australië.

Het is niet alleen zo dat de vraag die Aziatische economieën samen uitoefenen voor de Russische export voldoende is om de afgeknepen westerse vraag te vervangen. In olie, gas, en een aantal andere delfstoffen zijn de Russische exportvolumes nu groter dan ze ooit richting het Westen waren. Azië is dus niet zozeer een slechte tweede keus als afzetmarkt, als wel een veelbelovende uitwijkbestemming – en des te meer omdat er in 2023 twee derde van de wereldwijde groei uit deze regio kwam (IMF, 2023a).

Daarnaast vervult Azië voor de Russische economie een belangrijke rol als doorgeefluik voor goederen die door sancties niet meer direct uit het Westen kunnen worden geïmporteerd. Dankzij derde landen als Turkije, de Emiraten, Armenië, Kazachstan en Kirgizië kunnen veel machines en werktuigen, elektronica, microchips, en westerse

auto's hun weg naar Rusland vinden Chinese export naar Kirgizië is sinds 2021 met 2.400 procent gegroeid, terwijl de Duitse export naar dezelfde kleine Centraal-Aziatische republiek met ruim 900 procent is toegenomen (Garluskas et al., 2023; Wagner, 2023). Dit zijn duidelijk tekenen dat er een grootschalige omleiding van handel plaatsvindt en dat de werkelijke commerciële betrekkingen die grote exporteconomieën zoals China en Duitsland met Rusland aanhouden nog groter zijn dan er door de officiële statistieken wordt gesuggereerd.

De langere aanvoerroutes van westerse producten zijn minder efficiënt en vertalen zich in hogere prijzen voor Russische consumenten. Maar ze zijn in staat om aan de groeiende vraag in de Russische industrie en binnenlandse markt te voldoen. Een goed voorbeeld hiervan is de Russische civiele luchtvaartsector, waarvan de passagiersvloot voor zeventig procent uit modellen van de westerse bedrijven Boeing en Airbus bestaat. Vele analisten verwachtten dat deze industrie onder de druk van sancties door een gebrek aan onderhoud en reserveonderdelen snel ineen zou storten. Maar dankzij omgeleide import via de Emiraten, Turkije en Tadzjikistan hebben Russische vliegmaatschappijen tussen mei 2022 en augustus 2023 meer dan 1,2 miljard dollar aan onderdelen ingevoerd, en hebben zo hun grote vloot tot nog toe zonder grote ongelukken in de lucht weten te houden (Gauthier-Villars en Stolyarov, 2023).

Oorlogseconomie

De industriële groei is de laatste factor in de betere dan verwachte prestatie van de Russische economie ondanks de zware sancties. In juni 2023 was de Russische industriële sector 6,5 procent groter dan een jaar eerder, en in de maakindustrieën betrof de groei zelfs 13,1 procent (Rus-Brief, 2023a).

Overheidsuitgaven aan militaire productie zijn de belangrijkste reden voor dit industriële herstel. Deze zijn met grote sprongen gegroeid sinds de invasie in Oekraïne, als gevolg van de steeds grotere toename van de oorlogsinspanning die het land gedwongen wordt te leveren onder Poetin. Het totale defensiebudget van de staat is inmiddels verdrievoudigd en toegenomen tot veertig procent van de totale overheidsuitgaven.

In de aangekondigde begroting voor 2024 is een verdere verhoging van militaire bestedingen van bijna zeventig procent op jaarbasis uitgetrokken, waardoor de militaire uitgaven op 6,4 procent van het bbp komen te liggen (Bloomberg, 2023b). Als hieraan verborgen en indirecte uitgaven aan nationale veiligheid worden toegevoegd, dan is het duidelijk dat er nu tussen de acht en tien procent van de Russische economie aan de voortzetting van de oorlog tegen Oekraïne wordt gewijd (Grozovski, 2023). Dit komt neer op een oorlogseconomie die in de 21e eeuw tot nog toe in geen enkel land is ingevoerd, volgens cijfers van Statista. Het meest vergelijkbare recente geval is het militariseringspeil van de Amerikaanse economie tijdens de Vietnamoorlog (Statista, 2008).

Europese aanpassing

In het voorjaar van 2022 was verreweg de grootste vrees in Europa dat het instellen van grootschalige sancties tot een

algemene economische recessie in Europa zou leiden. Dit bleek echter niet het geval. De verklaring hiervoor ligt in dezelfde factoren die de schok voor Rusland hebben geabsorbeerd: handelsomleningen enerzijds en actief crisismanagement door de staat anderzijds.

De belangrijkste afhankelijkheid die de EU voor de oorlog had ten opzichte van Rusland was de Russische levering van olie en gas. Na verloop van tijd sneed Rusland als antwoord op westerse sancties de aanvoer van aardgas aan Europese landen vrijwel volledig af. Ontkoppeling van de oliehandel duurde langer, maar tegen het begin van december 2022 werd het officiële EU-importverbod op Russische olie van kracht. Een aantal Oost-Europese lidstaten – Bulgarije, Slowakije, Hongarije en Tsjecho – waren te sterk afhankelijk van Russische energie om deze volledig af te zweren, maar met uitzondering van deze landen is het de EU gelukt om in veel domeinen snel van haar oude handelspatroon met Moskou af te stappen. Per schip geïmporteerde aardolie uit Rusland nam in een jaar tijd drastisch af, van 8,7 naar 1,6 miljoen ton, terwijl de totale Russische aardgasimport van 5,1 miljoen ton in het tweede kwartaal van 2022 viel tot 2,5 miljoen in het tweede kwartaal van 2023 (Eurostat, 2023).

Dankzij een succesvolle diversificatie van de energieaanvoer uit Noorwegen, de Verenigde Staten, Kazachstan en Saoedi-Arabië wist de EU een herhaling van de olieschok van 1973 te voorkomen, en behaalde de Unie een bbp-groei van 3,5 procent in 2022.

De gevreesde energiecrisis die nooit plaatsvond, bevat een belangrijk inzicht over de aard van economische verstoringen. In een geglobaliseerde wereldeconomie met een divers scala aan marktdeelnemers kan de import en export van bulkgoederen vaak snel en makkelijk worden verlegd, zonder dramatische of langdurige economische schade. Hoewel een aantal Europese economieën, zoals Duitsland, Finland, Estland en Roemenië, een lastig jaar te verduren hadden door een grote verstoring van hun handelsstromen, was de EU als geheel in staat om zich snel aan het nieuwe geopolitieke landschap aan te passen.

Daarnaast is deze ervaring een les dat in een grootschalige crisis het actieve gebruik van alle beleidsmiddelen – van het aanleggen van strategische voorraden tot het invoeren van prijsplafonds voor bijvoorbeeld aardgas en zelfs het overgaan tot noodnationalisering – overwogen moet worden om aan de situatie het hoofd te bieden. Normale marktmechanismen zijn in dit tijdsgewricht – een moment dat econoom Isabella Weber een periode van “overlappende noodtoestanden” noemt – niet in staat om alle schokken te verwerken (Weber et al., 2022). Slimme, doelgerichte en specifieke overheidsinterventies zijn noodzakelijk om deze problemen te het hoofd te bieden.

Lessen voor effectieve sancties

De analyses van de gevolgen van sancties tegen Rusland berusten vaak op verschillende aannamen over het mechanisme waarmee sancties druk uitoefenen op een doeleconomie. Een belangrijk onderliggend vraagstuk is of de schade geleden door het doelwit cumulatief of dynamisch van aard is. Onder de cumulatieve aanname draagt elke nieuwe sanctie bij aan een constante druk die nooit aan kracht verliest en stapsgewijs opgeschroefd kan worden. Dit model

wordt door de EU gehanteerd; in een rapport over het in juni 2023 ingevoerde elfde sanctiepakket tegen Rusland, spreekt het Europees Parlement over het “cumulatieve effect” van deze sanctiegolven (Europees Parlement, 2023).

Het is echter de vraag of de Europese aanname met betrekking tot de werking van sancties klopt. Oplopende druk gaat ervan uit dat uitwijk- en herstelopecties voor het doelwit ontbreken. Rusland heeft echter laten zien dat niet alle economische schade als gevolg van westerse sancties een permanent verlies is. Veel van de oude Russische importbronnen zijn immers vervangen door Aziatische leveranciers of omgeleid via derde landen.

Een meer realistische kijk op de schade die sancties bewerkstelligen, is dat sancties een harde schok veroorzaken, gevolgd door een asymptotisch herstel. Als de eerste schok geen totale ineenstorting teweegbrengt (zoals bijvoorbeeld wel het geval was in Venezuela in 2017), ebt het effect ervan door aanpassing na verloop van tijd weg, en kan de druk alleen worden vastgehouden door nieuwe sancties.

Zo'n schokeffect was vooral zichtbaar in het voorjaar van 2022, toen de Russische economie een financiële schok incasseerde die zich vertaalde in een grote wisselkoersval en druk op het bankwezen, alvorens er een stabilisering plaatsvond. De voornaamste reden dat de druk niet permanent bleek te zijn, was dat de Russische regering ingreep met een draconische renteverhoging en kapitaalbeperkingen. Sindsdien hebben handelsadaptatie en het economische stimuleffect van sterk verhoogde defensie-uitgaven de schade die in het voorjaar van 2022 optrad grotendeels hersteld. Het IMF (2023b) raamt de waarschijnlijke Russische groei in 2023 op 2,2 procent.

Trage foltering blijft waarschijnlijk uit

Als sanctieschokken eerder dynamisch dan cumulatief werken, dan suggereert dit dat de druk die sancties uitoefenen meer te maken heeft met de snelheid dan met de totale hoeveelheid pressiemiddelen. Een grote berg sancties die mondjesmaat wordt ingevoerd kan dus minder effectief zijn dan een kleinere hoeveelheid die in één keer wordt ingezet. De toepassingsnelheid is echter afhankelijk van beleidsflexibiliteit, en wordt geremd door politieke factoren, diplomatieke overwegingen en sociaal draagvlak.

Door deze beperkingen van cumulatieve sancties zal het voor Europese landen en hun bondgenoten zeer moeilijk blijven om de economische druk op Rusland permanent te verhogen, laat staan om hiermee voor Oekraïne een betere politieke uitkomst in de oorlog te bereiken.

Mochten er onderhandelingen plaatsvinden, dan kan het opheffen van de sancties worden ingezet als een drukmiddel om concessies af te dwingen. In de P5+1-onderhandelingen (vijf permanente leden van de Veiligheidsraad plus Duitsland) met Iran kon de opheffing van sancties op deze manier worden ingezet om een deal over de beperkingen op het nucleaire programma van Teheran bevalliger te maken.

Maar als effectief middel in de Russisch-Oekraïense oorlog moeten we niet te veel van sancties verwachten. De economische oorlog tussen het Westen en Rusland zal waarschijnlijk meer gaan lijken op een economisch katten-muisspel dan op een trage foltering die voor één van de twee zijden uiteindelijk ondraaglijk wordt.

Literatuur

- Bloomberg (2022) *Putin's war to wipe out 15 years of Russian economic growth*. Bloomberg Publicatie, 24 maart.
- Bloomberg (2023a) *Russia's oil flows reach new high as output cuts fail to show*. Bloomberg Publicatie, 9 mei.
- Bloomberg (2023b) *Russia plans huge defense spending hike in 2024 as war drags*. Bloomberg Publicatie, 22 september.
- Cordell, J. en C. David (2023) *Russia posts record current account surplus of \$227 bln in 2022*. Reuters, 17 januari.
- Europees Parlement (2023) *EU sanctions on Russia: Update, economic impact and outlook*. Briefing, september.
- Eurostat (2023) *EU imports of energy products continued to drop in Q2 2023*. Statistiek, 25 september. Te vinden op ec.europa.eu.
- GACC (2023) *Imports and Exports by Country (Region) of Origin/Destination*, 20 augustus. Te vinden op english.customs.gov.cn.
- Garlauskas, M., Webster, J. en Verges, Emma (2023) *China's support for Russia has been hindering Ukraine's counteroffensive*. Atlantic Council, 15 november.
- Gauthier-Villars, D. en G. Stolyarov (2023) *How Russia keeps its fleet of Western jets in the air*. Reuters, 23 augustus.
- Grozovski, B. (2023) *Russia's unprecedented war budget explained*. Wilson Center, 7 september.
- IMF (2023a) *Asia continues to fuel global growth, but economic momentum is slowing*. IMF Blog, 13 oktober.
- IMF (2023b) *World Economic Outlook*, 10 oktober.
- Korhonen, I. (2023) *Sanctions against Russia: what have been the effects so far?* Economics Observatory Publicatie, 22 juni.
- Mulder, N. (2023) *Asian economic heft keeps Russia's economy afloat*. EastAsiaForum Publicatie, 11 juni.
- Reuters (2022) *Sanctions have frozen around \$300 bln of Russian reserves, FinMin says*. Reuters, 13 maart.
- RusBrief (2023a) *Russia's industrial production moves to a war footing as growth is up 6.5% in June*. Russia Briefing. Deze website betaalt niet meer.
- RusBrief (2023b) *Russia Q2 2023 GDP growth increased 4.9 per cent, Russia's July PMI at 52*. Russia Briefing. Deze website betaalt niet meer.
- Statista (2008) *United States federal government military and non-military spending during the Vietnam War from 1964 to 1975*. Statistiek, juli.
- Wagner, R. (2023) *Higher German exports to Russia's neighbours fuel sanctions evasion fears*. Reuters, 17 mei.
- Weber, I.M., J.L. Jauregui, L. Teixeira en L. Nassif Pires (2022) *Inflation in times of overlapping emergencies: Systemically significant prices from an input-output perspective*. UMassAmherst, Economics Department Working Paper, 2022-22.
- Yale SOM (2023) *Over 1,000 companies have curtailed operations in Russia: But some remain*. Yale School of Management, Executive Leadership Institute, 18 december.