



BIULETYN

Nr 32 (1008), 27 marca 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Problem pomocy finansowej dla Cypru w relacjach UE–Rosja

Paweł Tokarski, Andrzej Turkowski

Mimo zupełnie odmiennego spojrzenia na problemy finansowe Cypru, w interesie UE i Rosji leżało uniknięcie niewypłacalności tego państwa z uwagi na związane z tym duże ryzyko gospodarcze i polityczne. Przyjęty pakiet pomocy finansowej jest dopiero pierwszym krokiem na trudnej drodze do uzdrowienia cypryjskiej gospodarki. Szczegóły porozumienia, przedstawianego w rosyjskich mediach jako godzącego w interesy Moskwy, mogą nie tylko przyczynić się do ochłodzenia stosunków z UE, lecz także odbić się negatywnie na innych sferach, takich jak warunki funkcjonowania europejskich przedsiębiorstw w Rosji.

Po nocnym maratonie negocjacyjnym 25 marca udało się doprowadzić do porozumienia między eurogrupą i Międzynarodowym Funduszem Walutowym (MFW) a Cyprem, dotyczącego pomocy finansowej dla tego państwa w wysokości do 10 mld euro. Cypr zgodził się na zastosowanie drastycznych środków, m.in. przeprowadzenie kontrolowanej upadłości i restrukturyzacji dwóch największych banków kosztem akcjonariuszy i obligatariuszy, radykalne zmniejszenie całego sektora oraz poddanie go kompleksowemu audytowi. Depozytariusze tych banków – wśród których znajduje się wielu Rosjan i wiele rosyjskich firm – poniosą straty w wysokości przynajmniej 20% wartości ich lokat. Unikną tego posiadacze wkładów poniżej 100 000 euro. Cypr został także zobowiązany do podjęcia trudnych reform strukturalnych, konsolidacji fiskalnej i prywatyzacji.

Znaczenie Cypru dla UE i Rosji. Gospodarka cypryjska to zaledwie 0,2% PKB UE-17 (0,14% PKB całej UE), jednak niewypłacalność, w szczególności niekontrolowana, mogłaby wywołać efekt domina, torpedując zaufanie inwestorów do kolejnych państw strefy euro dotkniętych problemami i doprowadzając do opuszczenia obszaru walutowego przez kolejne państwa.

O znaczeniu Cypru dla rosyjskiej gospodarki – przede wszystkim jako centrum finansowo-operacyjnego – świadczy to, że dotychczas z oferowanych tam usług korzystały nie tylko dziesiątki tysięcy rosyjskich firm i osób fizycznych, ale także rosyjskie instytucje państwowe. Według ocen agencji ratingowej Moody's wysokość rosyjskich środków w cypryjskich bankach sięga 31 mld dol., z czego 19 mld dol. w formie depozytów. Na atrakcyjność tej lokalizacji wpływał przyjazny klimat inwestycyjny – skuteczna ochrona prawna, niewielki w porównaniu z Rosją poziom korupcji, rozbudowana infrastruktura finansowa, ale również niska przejrzystość cypryjskiego sektora bankowego (co skutkowało napływem na Cypr nielegalnych środków z Rosji, Ukrainy i państw WNP). Nie mniej ważnym czynnikiem przyciągającym rosyjski kapitał są korzystne rozwiązania podatkowe, w tym np. jedna z najniższych w Europie stawek podatku CIT (10% na Cyprze wobec 20% w Rosji) oraz funkcjonowanie rosyjsko-cypryjskiej umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania.

Ogłoszenie pierwotnego kształtu pakietu pomocowego wywołało ostrą krytykę działań UE ze strony Rosji. Główny zarzut dotyczył braku konsultacji podczas opracowywania planu pomocowego. W odpowiedzi cypryjski minister finansów podjął próbę zaangażowania Rosji do działań pomocowych bez konsultacji z europejskimi partnerami. Jednak zarówno z wypowiedzi europejskich polityków, jak i z przebiegu odbywających się w Moskwie konsultacji unijno-rosyjskich wynikało, że UE stanowczo sprzeciwia się włączeniu Rosji do wypracowania planu. Ostatecznie Rosjanie postanowili nie angażować się w pomoc finansową dla Nikozji, gdyż uznali, że nie przyczyniłoby się to do poprawy sytuacji, a wiązałoby się z ogromnymi kosztami dla budżetu Federacji Rosyjskiej. Dodatkowym

elementem sporu był ostry sprzeciw Turcji wobec ewentualnego użycia położonych w pobliżu Cypru spornych złóż gazu jako zabezpieczenia pożyczki od Rosji. Może to wpłynąć negatywnie na możliwość rozwiązania kwestii podziału wyspy.

Perspektywy rozwoju sytuacji. Przyjęcie porozumienia oddala perspektywę niewypłacalności Cypru i groźbę jego wyjścia ze strefy euro. Zapewni także kilka miesięcy spokoju przed wyborami do niemieckiego parlamentu. Są jednak poważne obawy co do perspektyw gospodarczych Cypru. Masowa ucieczka kapitału i drastyczne skurczenie się sektora finansowego, który jest głównym motorem rozwoju gospodarczego w południowej części wyspy, mogą boleśnie odbić się na cypryjskiej gospodarce przez głęboką, długotrwałą recesję i ogromny wzrost bezrobocia. Może to spowodować konieczność rewizji przyjętego pakietu pomocowego już za kilka miesięcy. Należy także pamiętać, że przyjęcie planu pomocowego jest jedynie pierwszym krokiem na trudnej drodze do głębokich reform strukturalnych oraz stworzenia racjonalnych podstaw do dalszego rozwoju gospodarczego. Wzrost nastrojów nacjonalistycznych, traktowanie warunków pomocy finansowej jako ingerencji w suwerenność oraz podatność polityków na populistyczne hasła nie wróżą dobrze realizacji przyjętych zobowiązań.

Choć rosyjscy politycy najpewniej jeszcze przez długi czas będą krytykować działania UE wobec Cypru, nie odrzucają całkowicie wynegocjowanego planu pomocy finansowej. Władze Rosji chcą wpływać na unijną politykę w tym zakresie i uczestniczyć w dalszych ustaleniach dotyczących przyszłości wyspy. Stąd między innymi niedawna decyzja prezydenta Władimira Putina o kontynuowaniu rozmów na temat restrukturyzacji pożyczki dla Cypru w wysokości 2,5 mld euro udzielonej jeszcze w 2011 r. Z kolei wypowiedź premiera Dmitrija Miedwiediewa sugerująca, że rosyjskie środki znajdujące się w cypryjskich bankach pochodzą z kradzieży, może świadczyć, że interesy rosyjskiej elity władzy są już częściowo zabezpieczone, a tymi, którzy najbardziej mogą stracić na wprowadzeniu podatku od wysokich depozytów, będą rosyjscy przedsiębiorcy, nie tak silnie powiązani z Kremlem.

Wnioski. Straty oraz zamrożenie części aktywów rosyjskich firm oznaczają poważne utrudnienia dla ich działalności. Negatywne skutki może odczuć także rosyjski sektor bankowy. Ma to szczególne znaczenie w obliczu doniesień o wyraźnym spowolnieniu gospodarki Rosji. Wobec powolnych zmian warunków prowadzenia biznesu w Rosji, a także z chęci zwiększenia zysków, rosyjski kapitał będzie zmuszony szukać nowych lokalizacji.

Jako że kształt i sposób negocjacji pakietu pomocowego został powszechnie zinterpretowany w Moskwie jako działanie wrogie i naruszające interesy kraju, można się spodziewać, że dalsze problemy finansowe Cypru będą negatywnie rzutować na rozwój stosunków Rosji z UE, w tym przede wszystkim z Niemcami. Możliwe, że pogorszenie relacji Moskwy z Berlinem ograniczy się nie tylko do kilku nieprzychylnych dla kanclerz Angeli Merkel komentarzy w rosyjskich mediach (co będzie miało znaczenie przez zbliżającymi się w Niemczech wyborami), ale również zostaną wprowadzone istotne utrudnienia dla funkcjonowania w Rosji niemieckich fundacji politycznych czy prywatnych przedsiębiorstw (zamrożenie aktywów, drobiazgowo inspekcje podatkowe, nałożenie dodatkowych obciążeń administracyjnych itp.).

Zaistniała sytuacja, podobnie jak wszczęcie śledztwa w sprawie monopolistycznych praktyk Gazpromu w 2012 r., obrazuje też transformację relacji UE z Rosją. Ich nowym elementem jest większa asertywność Brukseli, która realizując swoją politykę, nie boi się wchodzić w konflikt z ważnymi rosyjskimi interesami gospodarczymi. Przyczyny takiego stanu rzeczy można dopatrywać się zarówno w rozczarowaniu powolnymi zmianami modernizacyjnymi w Rosji, jak i w kryzysowej sytuacji w UE.

Z drugiej strony widoczne są także coraz bardziej zdecydowane próby osłabiania przez Rosję wizerunku UE, m.in. przez publiczną krytykę jej działań wobec kryzysu w strefie euro. Może to oznaczać wzmocnienie tej części elity, która opowiada się za intensyfikacją aktywności na alternatywnych wobec zachodniego kierunkach polityki zagranicznej – przez realizację projektów integracyjnych na terenie poradzieckim czy też zacieśnianie relacji z gospodarkami wschodzącymi.

Wynik sporu o pakiet pomocowy ma duże znaczenie dla Polski, w której interesie leży załagodzenie sytuacji w strefie euro. Kolejna faza kryzysu może pogorszyć sytuację polskiej gospodarki, w dużym stopniu powiązanej ze strefą. Nałożenie specjalnej opłaty na depozytariuszy może jednak spowodować większą ostrożność inwestorów przy wyborze przeznaczenia dla swojego kapitału, na czym mogą skorzystać państwa o większej przejrzystości finansów publicznych, leżące poza strefą euro – w tym również Polska – pod warunkiem obrania długoterminowej, wiarygodnej ścieżki rozwoju gospodarczego.