

Zachodnie sankcje i ich konsekwencje

Iwona Wiśniewska

Decyzja Władimira Putina o uznaniu przez Rosję niepodległości separatystycznych republik w okupowanej części ukraińskiego Donbasu, tzw. Donieckiej Republiki Ludowej (DRL) i Ługańskiej Republiki Ludowej (ŁRL) – zob. [Rosja: uznanie niepodległości Donbasu](#) – wywołała zdecydowaną reakcję Zachodu. Przywódcy państw zachodnich uznali ją za kolejne naruszenie terytorialnej integralności Ukrainy i rażące pogwałcenie prawa międzynarodowego oraz ocenili ją jako rozpoczęcie agresji zbrojnej przeciwko temu państwu. Jednocześnie w stolicach zachodnich przyjęto to jako sygnał świadczący o tym, że Moskwa de facto odrzuca proponowaną przez Zachód i Ukrainę dyplomatyczną ścieżkę rozwiązania konfliktu. W konsekwencji podjęto decyzję o wprowadzeniu kolejnych sankcji przeciwko Rosji. Najpoważniejszymi z nich są te blokujące uruchomienie Nord Streamu 2. Restrykcje wobec sektora bankowego dotyczą banków, które swoją działalność koncentrują na rynku rosyjskim i ich kontakty z Zachodem są mocno ograniczone. Wprowadzone sankcje są dość umiarkowane, zwłaszcza biorąc pod uwagę dyskutowane w ostatnich tygodniach propozycje, i zapewne nie spowodują poważnych problemów ekonomicznych w Rosji. Kreml dysponuje na razie wystarczającymi środkami na pokrycie ewentualnych strat. Można się natomiast spodziewać, że długa lista sankcji personalnych wprowadzanych przez UE zapewne wpłynie negatywnie na nastroje w rosyjskiej elicie politycznej. Należy też podkreślić, że – jak wyjaśnił sekretarz stanu Antony Blinken – ograniczony charakter obecnych restrykcji wynika z przyjętego założenia dopasowywania ich poziomu do stopnia eskalacji działań strony rosyjskiej. **W związku z militarnym uderzeniem FR na Ukrainę przygotowywany jest nowy pakiet sankcji.**

Reakcja państw Zachodnich na działania Rosji

W głównych zachodnich stolicach (Waszyngton, Berlin, Paryż) uznanie przez Moskwę niepodległości DRL i ŁRL oraz upoważnienie przez Radę Federacji prezydenta FR do użycia sił zbrojnych poza rosyjskim terytorium zostało ocenione jako zasadnicza zmiana sytuacji wymagająca nie tylko zdecydowanej reakcji w postaci sankcji, lecz także istotnej zmiany strategii w sytuacji obecnego kryzysu między Zachodem i Rosją. Kluczowe decyzje zapadły prawdopodobnie w trakcie trójstronnej zdalnej rozmowy prezydenta Joeego Bidena z kanclerzem Niemiec Olafem Scholzem i przywódcą Francji Emmanuelem Macronem w nocy 21 lutego. Po raz pierwszy od początku obecnego kryzysu strona zachodnia w odpowiedzi na eskalację nie zareagowała intensyfikacją zabiegów dyplomatycznych, ale uzależniła dalsze rozmowy od podjęcia przez Rosję realnych kroków deeskalacji wojskowej. Kluczową decyzją sygnalizującą taką zmianę podejścia było odwołanie przez Waszyngton i Paryż uzgodnionych wcześniej spotkań z ministrem Siergiejem Ławrowem, które miał odbyć amerykański sekretarz stanu Antony Blinken (24 lutego) i francuski minister spraw

zagranicznych Jean-Yves Le Drian (25 lutego). Zarazem USA demonstracyjnie zapowiedziały – wbrew powtórzonym 21 lutego przez Putina żądaniom zaprzestania współpracy wojskowej Zachodu z Ukrainą – zwiększenie dostaw broni dla Kijowa i istotne wzmocnienie wschodniej flanki NATO poprzez dyslokacje dodatkowych jednostek lądowych i powietrznych (myśliwce F-35 i śmigłowce szturmowe) w państwach bałtyckich i Polsce.

Po nocnych (21/22 stycznia) konsultacjach między zachodnimi stolicami **Niemcy** zdecydowały o **wstrzymaniu certyfikacji Nord Streamu 2**. Kanclerz Scholz zwrócił się do Ministerstwa Gospodarki RFN o wycofanie z Federalnej Agencji Sieci raportu na temat bezpieczeństwa dostaw gazu, bez którego proces ten nie może zostać zakończony. Co ważne, decyzja ta została określona jako polityczna i powiązana z agresywną polityką Rosji.

Wielka Brytania objęła restrykcjami pięć rosyjskich banków: Bank Rossija, Przemysłowy Bank Oszczędnościowy, Genbank, Promswiazbank i Bank Czarnomorski. Największy z nich – Promswiazbank – od 2019 r. obsługuje krajowy sektor siłowy (głównie przedsiębiorstwa branży zbrojeniowej, które objęto sankcjami sektorowymi UE i USA, a znaczną część z nich także amerykańskimi restrykcjami indywidualnymi), m.in. przez niego przechodzą państwowe zamówienia obronne. Pozostałe cztery prowadzą działalność na okupowanym Krymie, dodatkowo Bank Rossija nazywany jest „skarbonką” Putina (należy do jego przyjaciół, przede wszystkim Jurija Kowalczuka, objętego restrykcjami USA i UE). Brytyjskimi sankcjami objęci zostali także **trzej biznesmeni z otoczenia prezydenta** (znajdujący się już na amerykańskich listach): **Borys i Igor Rotenbergowie** (członkowie rodziny Rotenbergów, uważanej za zaplecze ekonomiczne Kremla; w czasie prezydentury Putina zbiła ona fortunę na intratnych kontraktach z państwowymi spółkami, m.in. Gazpromem czy Rosnieftią) oraz **Giennadij Timczenko** (jeden z najbogatszych biznesmenów w kraju, który współpracował z Putinem od początku lat dziewięćdziesiątych i dorobił się majątku na pośrednictwie handlu rosyjską ropą). Wprowadzenie restrykcji oznacza zamrożenie znajdujących się w Wielkiej Brytanii aktywów należących do tych podmiotów i zakaz zawierania przez brytyjskie podmioty wszelkich transakcji z nimi, a w przypadku osób fizycznych – także zakaz wjazdu na terytorium WB (zob. [UK hits Russian oligarchs and banks with targeted sanctions: Foreign Secretary's statement](#)).

USA całkowicie zakazały amerykańskim podmiotom inwestowania w rosyjskie państwowe papiery dłużne (dotychczas dotyczyło to jedynie rynku pierwotnego) oraz **wprowadziły sankcje wobec dwóch instytucji finansowych – Promswiazbanku wraz z 17 spółkami zależnymi i WEB wraz z 25 spółkami zależnymi** (zakaz wszelkich operacji z amerykańskimi podmiotami i zamrożenie ich aktywów w USA). WEB to kluczowy państwowy bank inwestycyjny realizujący projekty mające na celu rozwój rosyjskiej gospodarki. Oficjalnie nie jest jednak częścią tamtejszego systemu bankowego. WEB otrzymuje ogromne wsparcie państwowe, występuje jako agent państwa ds. zarządzania rosyjskim długiem zagranicznym, zagranicznymi aktywami Rosji i kredytami eksportowymi udzielanymi krajom trzecim (jego szefostwo wielokrotnie deklarowało, że celem banku nie jest przynoszenie zysku). Ograniczenie wejdzie w życie 24 marca 2022 r. Ponadto zgodnie z wydaną przez Waszyngton licencją WEB będzie mógł obsługiwać rosyjskie zobowiązania zaciągnięte do 1 marca 2022 r. aż do ich spłaty.

Amerykańskimi restrykcjami objęci zostali także **synowie przedstawicieli rosyjskiej elity politycznej**: zastępca prezesa państwowego banku WTB **Denis Bortnikow** (syn Aleksandra

Bortnikowa, szefa FSB), prezes Promswiazbanku **Piotr Fradkow** (syn Michaiła Fradkowa, byłego premiera i byłego szefa Służby Wywiadu Zagranicznego) oraz prezes kontrolowanej przez spółki powiązane z Gazpromem firmy IT VK Group **Władimir Kirijenko** (syn Siergieja Kirijenki, zastępcy szefa Administracji Prezydenta FR) – zob. [U.S. Treasury Imposes Immediate Economic Costs in Response to Actions in the Donetsk and Luhansk Regions](#). 23 lutego Waszyngton uzupełnił ten pakiet wpisaniem na listy sankcyjne spółki Nord Stream 2 AG (zarejestrowana w Szwajcarii), odpowiedzialnej za budowę gazociągu przez Bałtyk, a także jej prezesa Matthiasa Warniga (zob. [Authorizing the Wind Down of Transactions Involving Nord Stream 2 AG](#)).

W pakiecie opracowanym przez **Unię Europejską** sankcjami personalnymi objęto ponadto **351 deputowanych Dumy Państwowej**, którzy 15 lutego głosowali za apelem do Putina o uznanie suwerenności separatystycznych republik, oraz **27 osób fizycznych i prawnych** odpowiedzialnych za podważanie integralności terytorialnej Ukrainy. Wśród nich znaleźli się **przedstawiciele armii**, m.in. Siergiej Szojgu (minister obrony), Anton Wajno (szef Administracji Prezydenta), Oleg Saljukow (dowódca wojsk lądowych), Władimir Kasatonow (zastępca dowódcy rosyjskiej floty), Igor Osipow (dowódca floty czarnomorskiej), Siergiej Surowikin (dowódca rosyjskich sił kosmicznych). Na listę trafili także **przedstawiciele administracji**: Andriej Kostin – wicepremier FR i prezes Rady Nadzorczej państwowego banku WTB – oraz Igor Szuwałow – prezes WEB. Unia zdecydowała się także nałożyć sankcje na **kremlowskich propagandystów**: Marię Zacharową – rzecznikę prasową MSZ, Margaritę Simonjan – szefową państwowego anglojęzycznego kanału telewizyjnego RT – i Władimira Sołowiowa, publicystę i prezentera telewizyjnego. Restrykcjami objęto również **Jewgienija Prigożyna**, biznesmena realizującego zadania wyznaczone przez Kreml i służby specjalne, m.in. **powiązanego z wojskową firmą Wagner czy farmami internetowych trolli**, i członków jego rodziny, a także Denisa Bortnikowa. Wśród **osób prawnych** sankcje nałożono na trzy banki: **Bank Rossija, Promswiazbank i WEB** oraz Internetową Agencję Informacyjną (dystrybuującą kremlowską propagandę).

UE zdecydowała ponadto o finansowych sankcjach sektorowych i odcięciu rosyjskiego państwa – rządu i banku centralnego – od unijnego finansowania (zob. [Official Journal of the European Union L 42 I](#)).

Australia zdecydowała się natomiast objąć restrykcjami **ośmiu członków Rady Bezpieczeństwa FR** (zamrożenie aktywów, zakaz wjazdu do kraju i zawierania transakcji z nimi).

Na wprowadzenie **sankcji wobec separatystycznych republik zdecydowały się także Japonia i Kanada**. Zablokowały możliwość wjazdu dla ich mieszkańców na swoje terytorium oraz wprowadziły zakaz zawierania wszelkich transakcji z lokalnymi podmiotami.

Reakcja Rosji i rosyjskich rynków na restrykcje

Oficjalna rosyjska reakcja na sankcje ograniczyła się dotąd do pojedynczych wypowiedzi i rytualnego oświadczenia MSZ. Zastępca szefa Rady Bezpieczeństwa FR, były premier Dmitrij Miedwiediew na swoim koncie na Twitterze skomentował decyzję kanclerza Scholza o wstrzymaniu certyfikacji Nord Streamu 2: „No cóż. Dobrze. Witamy w nowym świecie, w którym Europejczycy już niedługo zapłacą 2000 euro za tysiiąc metrów sześciennych gazu!”. Rzeczniczka MSZ Maria Zacharowa określiła nowe zachodnie sankcje jako „nielegalne”. W wydanym 23 lutego oświadczeniu resort stwierdził, komentując decyzje USA, że restrykcje

są nieskuteczne, jako że nie spowodują zmiany rosyjskiej polityki, oraz kontrproduktywne z punktu widzenia amerykańskich interesów. Oświadczenie zawiera także zapowiedź „silnej” odpowiedzi, która będzie „odczuwalna” dla strony amerykańskiej, jak również kwiecisty wywód sugerujący, że uciekanie się przez Waszyngton do sankcji ekonomicznych świadczy o bankructwie jego pretensji do globalnego przywództwa.

Decyzja Kremla o uznaniu separatystycznych republik i zapowiedzi o wprowadzeniu tam wojsk FR wywołały ostrą reakcję rosyjskich giełd. Inwestorzy, spodziewając się ostrych sankcji zachodu, masowo wyprzedawali rosyjskie aktywa. W efekcie wyniki handlowe w poniedziałek 21 lutego były najgorsze od marca 2014 r. Rubel okazał się najmniej stabilną walutą na świecie i stracił do dolara i euro ok. 3%. Za dolara trzeba było zapłacić prawie 80, a za euro – 90 rubli. 24 lutego rano na wieść o ataku militarnym na Ukrainę notowania dolara amerykańskiego wzleciały do 84, a euro – powyżej 95 rubli. Jednocześnie Indeks Moskiewskiej Giełdy (IMOEX) spadł o ponad 10%, do 3036 punktów (tj. łącznie o ok. 30% od szczytowego poziomu z października 2021 r.), jego dolarowy analog indeks RTS obniżył się zaś o ponad 13%, do 1207 punktów. Spadki największych krajowych koncernów (Gazpromu, Rosniefti, Sberbanku) były jeszcze silniejsze – sięgały prawie 20%. Jednocześnie rosły ceny surowców na giełdach towarowych – cena ropy naftowej zbliżyła się do 100 dolarów za baryłkę. Na napływające we wtorek informacje o zachodnich sankcjach rynki zareagowały niewielkimi wzrostami (ok. 1–2%). Niestabilność giełd wymusiła jednak na rosyjskim banku centralnym (CBR) wprowadzenie wsparcia dla tamtejszych banków. CBR pozwolił im do 1 października 2022 r. szacować w bilansie wartość akcji, obligacji czy walut zgodnie ze stanem na 18 lutego (przed spadkami). Ma to pomóc sektorowi ograniczyć straty.

Konsekwencje sankcji dla Rosji

Z przyjętych dotychczas sankcji zapewne to amerykańska decyzja o objęciu spółki Nord Stream 2 AG wraz ze **wstrzymaniem certyfikacji gazociągu przez Niemcy** jest dla Rosji **najbardziej dotkliwa w wymiarze politycznym**. Budowa i uruchomienie magistrali było jednym z kluczowych środków służących uniezależnieniu się Moskwy od ukraińskiego szlaku tranzytowego, co jest jednym z ważniejszych celów zewnętrznej polityki energetycznej Rosji. Tymczasem skutkiem decyzji Niemiec i USA będzie dalsze opóźnienie uruchomienia gazociągu, co utrzymywać będzie faktyczną zależność Gazpromu od tranzytu gazu przez Ukrainę w ramach obowiązującego do 2024 r. kontraktu tranzytowego. Jednocześnie decyzja Niemiec nie wpływa w żaden sposób na możliwości wywiązywania się przez stronę rosyjską z zobowiązań kontraktowych dotyczących dostaw gazu dla odbiorców europejskich, posiadane moce eksportowe Rosji są bowiem wystarczające. Zachód ma jednak świadomość, że w odpowiedzi na sankcje Rosja może próbować ograniczać dostawy gazu do Europy, dlatego też w ostatnich tygodniach próbował się on zabezpieczyć przed tą ewentualnością i prowadził rozmowy z alternatywnymi producentami gazu na temat zwiększenia dostaw do UE.

Zaproponowane przez Zachód restrykcje będą miały **dość ograniczone konsekwencje dla rosyjskiego sektora finansowego**. Banki objęte sankcjami swoją działalność koncentrują na rynku rosyjskim, a ich relacje z zagranicą są mocno ograniczone. Najboleśniej mogą je odczuć projekty realizowane przez WEB, który jest głównym rosyjskim państwowym bankiem inwestycyjnym. WEB nie tylko inwestuje w rosyjskie projekty, lecz także przyciąga zagranicznych inwestorów (WEB jest m.in. głównym kanałem napływu do Rosji inwestycji

chińskich). Można się spodziewać, że zagraniczni inwestorzy (zwłaszcza z USA) nie będą skłonni go teraz wspierać, ponadto WEB straci możliwość realizacji transakcji w dolarach. Rząd FR w ciągu najbliższego miesiąca zapewne pozbawi WEB części kompetencji, m.in. dotyczących długu zagranicznego czy kredytów eksportowych.

W przypadku Promswiazbanku rząd FR specjalnie przekazał mu tak wąską specjalizację, aby chronić inne rosyjskie banki, które wcześniej także współpracowały z rosyjskim kompleksem obronnym, i skoncentrować uwagę Zachodu właśnie na nim. Od początku liczył się też z tym, że może on być objęty zachodnimi sankcjami.

Cztery banki objęte sankcjami przez Wielką Brytanię (Bank Rossija, Przemysłowy Bank Oszczędnościowy, Genbank i Czarnomorski bank) objęte były już wcześniej sankcjami przez Stany Zjednoczone, co oznacza, że zdołały zaadaptować się do realiów. Otrzymały od państwa poważne wsparcie finansowe i administracyjne (m.in. rekomendacje dla państwowych pomiotów, aby korzystać z ich usług); nie prowadzą transakcji z państwami zachodnimi; wyspecjalizowały się w obsłudze wewnątrzrosyjskich transakcji, w tym innych spółek objętych sankcjami; ich klienci korzystają z rosyjskiej karty płatniczej MIR (odpowiednik VISA czy Mastercard); podłączyły się ponadto do rosyjskiego systemu telekomunikacji finansowej (odpowiednik SWIFT).

Sankcje personalne natomiast są ważnym sygnałem dla rosyjskiej elity polityczno-biznesowej. Zwłaszcza objęcie nimi przez UE większości deputowanych jest dla nich **bezpośrednim kosztem związanym ze wspieraniem agresywnej polityki Kremla**. Także amerykańska lista (choć składająca się tylko z trzech nazwisk) uderza w kolejne pokolenie kremlowskiej elity, ludzi stosunkowo młodych, którzy zarobionymi miliardami będą mogli cieszyć się jedynie w Rosji. Należy przy tym zaznaczyć, że kariery w FR z sukcesami robią dzieci wielu przedstawicieli rosyjskiej elity.

O ile dotychczas Kreml był w stanie częściowo rekompensować ponoszone za granicą straty członków rosyjskiej elity, m.in. przekazując im intratne kontrakty państwowe (Arkadij Rotenberg – objęty już sankcjami UE i USA, ojciec Igora i brat Borysa – przejął m.in. wiele aktywów na Krymie). To jednak wydłużająca się lista sankcyjna staje się coraz większym obciążeniem dla Kremla, zwłaszcza że środki do podziału się kurczą.

Ograniczone znaczenie będzie miał także zakaz inwestowania w papiery dłużne rosyjskiego państwa. Inwestorzy w obawie przed tym od dawne je wyprzedają. Rosyjski państwowy dług związany z papierami skarbowymi jest bowiem stosunkowo nieduży. Na początku 2021 r. wynosił on ok. 16 bln rubli (tj. ponad 210 mld dolarów, ok. 15% PKB), z czego tylko **20% przypada na nierezidentów**.

Wnioski

Podjęte przez Rosję 21 lutego formalne (uznanie niepodległości DRL i ŁRL) i realne działania (wysłanie dodatkowych wojsk do Donbasu i dalsze wzmacnianie sił wojskowych wzdłuż granic Ukrainy) doprowadziło do istotnej korekty polityki Zachodu. Strona zachodnia nie tylko wprowadziła nowe sankcje i po ataku militarnym Rosji na Ukrainę zapowiedziała kolejny pakiet, lecz także po raz pierwszy od rozpoczęcia kryzysu odmówiła negocjacji w warunkach zwiększania przez Moskwę wojskowej presji na Ukrainę i uzależniła ich kontynuację od realnych kroków deeskalacyjnych ze strony rosyjskiej. Co więcej, ze strony Niemiec i Komisji Europejskiej pojawiły się deklaracje, które można przyjąć za zapowiedź

działań służących zmniejszaniu uzależnienia Europy od dostaw rosyjskiego gazu.

Ogłoszone obecnie sankcje niewątpliwie zwiększą koszty prowadzenia agresywnej polityki zagranicznej przez Kreml. **Ich obecna skala nie doprowadzi jednak zapewne do załamania rosyjskiego modelu gospodarczego. Kreml od wielu już lat, kosztem społeczeństwa, przygotowywał się na nie.** Zgromadzone rezerwy rządowe w Funduszu Dobrobytu Narodowego szacowane są obecnie na ponad 180 mld dolarów, tj. prawie 12% PKB, a rezerwy walutowo-złotowe CBR na ponad 639 mld dolarów. Dodatkowo rząd FR konsekwentnie ograniczał inwestowanie w dolara amerykańskiego, preferując euro, złoto czy juana. Jednocześnie rosyjskie podmioty ograniczyły także poziom zadłużenia zagranicznego. Państwowy dług zagraniczny wynosi ok. 67 mld dolarów, tj. 4% PKB, podczas gdy zagraniczny dług korporacyjny, w tym sektora finansowego, ok. 420 mld dolarów (o jedną trzecią mniej niż w 2013 r.). Niemniej głównym zabezpieczeniem dla Kremla są wysokie ceny surowców energetycznych, które zapewniają krajowi znaczną nadwyżkę budżetową.

Wprowadzone **restrykcje będą miały jednak poważne negatywne konsekwencje długoterminowe.** Rosja traci inwestorów, dostęp do technologii i jeszcze bardziej izoluje się od świata, w efekcie prognozy rozwoju Rosji są dość pesymistyczne (jeszcze bez uwzględnienia obecnych sankcji) – w kolejnych latach zakładają jedynie niewielki, maks. 2-procentowy wzrost PKB, co w przypadku gospodarki rozwijającej się oznacza w zasadzie stagnację i pogłębianie dystansu do światowych liderów. Jednocześnie rosyjskie społeczeństwo ponosi koszty tej polityki – w ciągu ostatnich ośmiu lat realne dochody w Rosji spadły o ok. 10%.

Sankcje, zwłaszcza personalne, zwiększają również niezadowolenie w kremlowskiej elicie, co może prowadzić do napięć, tym bardziej że koszty obecnej polityki rosną, podczas gdy środki do podziału kurczą się.