



OSW

ZABAWA W KOTKA I MYSZKĘ JAK ROSJA OBCHODZI SANKCJE

Iwona Wiśniewska
współpraca: Filip Rudnik

WARSZAWA
KWIECIEŃ 2025

ZABAWA W KOTKA I MYSZKĘ JAK ROSJA OBCHODZI SANKCJE

Iwona Wiśniewska, współpraca: Filip Rudnik

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

REDAKCJA MERYTORYCZNA

Wojciech Konończuk, Marek Menkiszak

REDAKCJA

Matylda Skibińska

WSPÓŁPRACA

Tomasz Strzelczyk, Katarzyna Kazimierska

WYKRESY

Urszula Gumińska-Kurek

OPRACOWANIE GRAFICZNE

OSW

SKŁAD

Wojciech Mańkowski

ZDJĘCIE NA OKŁADCE

Free Wind 2014 / Shutterstock.com

Prospekt Kurortny, Zielenogradsk (Koronowo), obwód królewiecki, Rosja



Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa

tel.: (+48) 22 525 80 00, info@osw.waw.pl

www.osw.waw.pl

ISBN 978-83-68327-27-4

Spis treści

TEZY | 5

WSTĘP | 7

I. ZACHODNIE OGRANICZENIA

NAŁOŻONE NA ROSYJSKI IMPORT | 10

1. Wprowadzone regulacje | **10**
2. Sposoby radzenia sobie Rosji z restrykcjami | **12**
3. Konsekwencje wprowadzenia sankcji dla Rosji | **19**

II. ZACHODNIE OGRANICZENIA

NAŁOŻONE NA ROSYJSKI EKSPORT | 27

1. Wprowadzone regulacje | **27**
2. Sposoby radzenia sobie Rosji z restrykcjami | **29**
3. Konsekwencje wprowadzenia sankcji dla Rosji | **34**

III. ZACHODNIE OGRANICZENIA

NAŁOŻONE NA ROSYJSKI SEKTOR FINANSOWY | 41

1. Wprowadzone regulacje | **41**
2. Sposoby radzenia sobie Rosji z restrykcjami | **42**
3. Konsekwencje wprowadzenia sankcji dla Rosji | **47**

IV. PODSUMOWANIE I REKOMENDACJE | 53

1. Ograniczenia na rosyjski import | **53**
2. Restrykcje na rosyjski eksport | **56**
3. Sankcje wymierzone w sektor finansowy FR | **58**

TEZY

- Koalicja państw zachodnich w ciągu ostatnich trzech lat włożyła dużo wysiłku, pieniędzy i czasu, aby wesprzeć Ukrainę w jej obronie przed agresorem. Ze względu na rosnące koszty wojny sankcje ekonomiczne nałożone na Rosję, które stanowiły element odpowiedzi Zachodu na inwazję, w coraz większym stopniu destabilizują gospodarkę FR, co stawia przed Kremlm poważne wyzwania.
- Restrykcje działają – widać to na przykładzie branż zaspokajających potrzeby odbiorców cywilnych. Nie są one w stanie odpowiedzieć na rosnący popyt wewnętrzny. Rosyjscy eksporterzy – zwłaszcza ropy naftowej – mimo licznych problemów zdołali jednak znaleźć odbiorców poza krajami zachodnimi. W efekcie zapewniają państwu główne źródło walut i nadal w istotny sposób wspierają Kreml w finansowaniu wojny.
- Zachód – przede wszystkim Unia Europejska, która do 2022 r. była największym partnerem handlowym Moskwy – nie wykazuje wystarczającej determinacji w egzekwowaniu sankcji. Wciąż pozostawia Rosji wiele możliwości dostępu do niezbędnych jej towarów i technologii. Choć całkowite zamknięcie kanałów obchodzenia restrykcji jest niemożliwe, to można ograniczyć ten proceder oraz podnosić koszty ponoszone przez FR w związku z nim i wydłużać czas dostaw dla tego państwa. Należy zatem dążyć do zwiększenia efektywności sankcji.
- Dalsze posunięcia Zachodu powinny koncentrować się na trzech kierunkach: zacieśnianiu restrykcji finansowych (głównie przez UE), które dotychczas wykazały się największą skutecznością, również poprzez stosowanie sankcji wtórnych wobec łamiących sankcje podmiotów z państw trzecich; skupieniu się na wdrażaniu i kontroli przestrzegania ograniczeń przez kraje Unii, głównie na uszczelnieniu i ograniczaniu liczby kanałów dostaw towarów i technologii niezbędnych Kremlowi do kontynuowania produkcji zbrojeniowej; dalszym uszczuplaniu dochodów eksportowych FR, szczególnie naftowych, poprzez walkę z procederem obchodzenia sankcji i całkowite odcięcie się Zachodu od rosyjskich surowców.
- Poza otwarcie antyzachodnimi Iranem czy Koreą Północną, a także silnie rywalizującymi z Zachodem Chinami inne państwa trzecie wspomagają Rosję w unikaniu sankcji nie ze względów ideologicznych, ale dla zysku. Znaczna część tych krajów – np. Turcja – największe korzyści ekonomiczne

czierpie jednak ze współpracy z Zachodem i niechętnie podejmuje ryzyko związane z pogłębianiem współpracy z Rosją. Dlatego naciski wywierane na te państwa przez Waszyngton i stolice europejskie w dużej mierze przynoszą efekty. Niezbędna jest zatem intensyfikacja działań – w pierwszej kolejności unijnych – wobec nich, w tym rozszerzania instrumentarium o sankcje wtórne. Jak pokazuje doświadczenie amerykańskie, sama możliwość ich wprowadzenia skutecznie zniechęca do kontaktów z Moskwą.

- Kreml jest nadal gotów finansować rosnące koszty wojny, pochłaniające obecnie już ponad 40% wydatków budżetowych państwa, ponieważ ma przekonanie, że chęć Zachodu do kontynuowania wsparcia dla Kijowa skończy się szybciej niż Rosji pieniądze na agresję. Rząd FR ma jednak coraz większe trudności w gromadzeniu niezbędnych funduszy – już teraz musi ciąć nakłady na cele niezwiązane z prowadzeniem konfliktu, w tym politykę społeczną. Poważne zagrożenie dla stabilności finansowej Moskwy niesie przy tym sytuacja na globalnym rynku naftowym. Według Międzynarodowej Agencji Energetycznej nadwyżka podaży surowca nad popytem ma się utrzymać również w 2025 r., głównie z powodu wzrostu wydobywania w państwach poza OPEC+ (w tym USA czy Brazylii), co z kolei może prowadzić do spadków cen. Niskie rezerwy rządowe powodują zarazem, że Rosję cechuje niewielka odporność na spadek dochodów z sektora. Dlatego tak ważne jest wzmożenie działań Zachodu, szczególnie UE, mających na celu dalsze ograniczenie rosyjskiego eksportu, co mogłoby znacząco utrudnić Kremlowi finansowanie wojny.

WSTĘP

W marcu 2022 r. 141 państw potępiło rosyjską inwazję na Ukrainę, głosując za przyjęciem rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ¹. Tylko część z nich zdecydowała się jednak na gesty demonstrujące sprzeciw wobec agresywnej polityki Kremla. Wymierzone w Moskwę ograniczenia ekonomiczne, które za główny cel obrały jej możliwości finansowe i technologiczne prowadzenia wojny, wprowadziło tylko 39 krajów². Trzonem koalicji sankcyjnej stali się członkowie Unii Europejskiej i państwa zgromadzone w G7, w tym przede wszystkim USA, Wielka Brytania, Kanada i Japonia. Większość stolic próbowała maksymalizować zyski z kooperacji z Rosją bez konfliktowania się z Zachodem. Choć oficjalnie rządy krajów, które nie przyłączyły się do reżimu, nie godziły się na łamanie restrykcji, to jednak z własnej woli nie przeciwdziałały takim praktykom i zazwyczaj dopiero pod naciskiem inicjatorów ograniczeń decydowały się na przerwanie podejrzanych operacji i uszczelnianie szlaków dostaw do FR.

W 2021 r. na państwa, które potem nałożyły na Moskwę sankcje ekonomiczne, przypadało prawie 55% rosyjskiego eksportu i ok. 50% importu – głównie towarów wysokoprzetworzonych i zaawansowanych technologicznie. Zakres przepisów wprowadzanych przez poszczególne kraje znacznie się różnił, podobnie jak determinacja rządzących do ich wdrażania i egzekwowania. Najsurowsze ograniczenia zostały przyjęte przez Stany Zjednoczone, które poza restrykcjami finansowymi, handlowymi i indywidualnymi uderzającymi bezpośrednio w podmioty z FR stosują też sankcje wtórne (*secondary sanctions*) wobec nieprzestrzegających amerykańskich obostrzeń podmiotów z państw trzecich.

Należy jednak pamiętać, że podstawową reakcję Zachodu na rosyjską inwazję stanowiło wspieranie Kijowa, zwłaszcza militarne. Ponad 50 krajów zrzeszonych w tzw. grupie Ramstein zdecydowało się na dostarczanie jej sprzętu wojenskowego i amunicji. Ponadto niektóre państwa, w tym członkowie UE, USA czy Wielka Brytania, pomagają Ukrainie finansowo, stabilizując jej budżet i przyjmując uchodźców. Restrykcje gospodarcze – poza zademonstrowaniem sprzeciwu wobec agresji – miały osłabić potencjał militarny FR i tym samym wesprzeć wysiłki obrońców.

¹ [Aggression against Ukraine: resolution / adopted by the General Assembly](#), Organizacja Narodów Zjednoczonych, 2.03.2022, digitallibrary.un.org.

² [Preventing Russian Export Control and Sanctions Evasion: Updated Guidance for Industry](#), Komisja Europejska, 24.08.2024, finance.ec.europa.eu.

Restrykcje nie miały jednak doprowadzić do załamania rosyjskiej gospodarki, gdyż mogłoby się ono odbić na stanie tej globalnej i uderzyć także w Zachód. Istotnym założeniem reżimu sankcyjnego było zatem wymierzenie ciosu w gospodarkę FR przy jednoczesnym minimalizowaniu jego negatywnych konsekwencji dla krajów wprowadzających ograniczenia. Przed inwazją na Ukrainę Rosja zajmowała 11. miejsce na świecie pod względem nominalnego PKB (przypadało na nią ok. 2% gospodarki globu), jednak jej pozycja na wybranych rynkach surowcowych była znacznie silniejsza. Dla przykładu zajmowała trzecią lokatę w dziedzinie wydobywania ropy (ok. 12% globalnego) oraz drugą pod względem wytwarzania gazu (ok. 17% globalnej produkcji). Przewodziła też zestawieniom eksporterów obu surowców. Do tego odpowiadała za prawie połowę światowego potencjału wzbogacania uranu oraz przypadało na nią ok. 40% globalnej produkcji palladu czy 13% wytwórstwa tytanu i platyny. Głównym rynkiem zbytu rosyjskich surowców pozostawały państwa zachodnie, przede wszystkim UE.

Od samego początku wdrażania przez Zachód sankcji Kreml próbował je przezwyciężyć. Pojawiły się setki materiałów śledczych demaskujących podmioty zaangażowane w ten proceder. Potwierdzenie problemów z egzekwowaniem restrykcji potwierdzają również liczne anomalie w statystykach handlowych, w tym unijnych.

W niniejszym raporcie zebrano i opisano metody stosowane przez Rosję do obchodzenia ograniczeń, którymi ją objęto. Nie wszystkie te praktyki oznaczają łamanie sankcji – część ma na celu zażegnanie tzw. bojkotów korporacyjnych, kiedy to międzynarodowy biznes unika współpracy z Moskwą głównie z przyczyn reputacyjnych.

W opracowaniu przeanalizowano trzy kategorie restrykcji: nałożone na import do FR, rosyjski eksport oraz tamtejszy sektor finansowy. Omówiono też reakcję Kremla na nie. (Sankcje personalne wobec Rosjan, w tym miliarderów, OSW opisał w marcu 2023 r., a tezy zawarte w tamtym materiale pozostają aktualne³). Nakreślono także konsekwencje zastosowanych ograniczeń dla Rosji oraz zaproponowano działania, których podjęcie mogłoby zwiększyć efektywność sankcji.

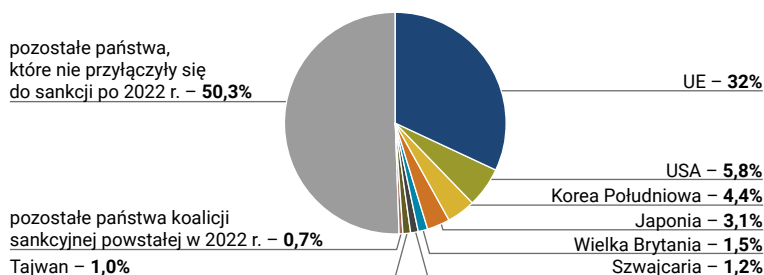
³ I. Wiśniewska, „*Milczenie owiec*”. *Rosyjski wielki biznes w czasie wojny*, „Komentarze OSW”, nr 503, 28.03.2023, osw.waw.pl.

Należy przy tym pamiętać, że badanie oddziaływania restrykcji ekonomicznych na rosyjską gospodarkę jest utrudnione. Po inwazji na Ukrainę Kreml wstrzymał publikację wielu danych, w tym szczegółowych statystyk dotyczących handlu zagranicznego. Służba celna FR – podobnie jak bank centralny – podaje wyłącznie zagregowane informacje o ogólnej wielkości eksportu i importu. Geografię dostaw ze strony Rosji znamy jedynie z podziałem na kontynenty. W trakcie przeprowadzania analizy tych zagadnień trzeba posiłkować się danymi lustrzanymi pochodzącymi od najważniejszych partnerów handlowych Moskwy, przy czym liczne kraje, m.in. Kazachstan czy Kirgistan, także nie udostępniły dokładnych statystyk dotyczących obrotu konkretnymi towarami.

I. ZACHODNIE OGRANICZENIA NAŁOŻONE NA ROSYJSKI IMPORT

Celem nałożenia ograniczeń na import do Rosji w ramach skoordynowanych działań koalicji państw zachodnich była redukcja możliwości produkcyjnych FR, w pierwszej kolejności sektorów zbrojeniowego i energetycznego – dwóch kluczowych dla kontynuowania przez nią wojny. W efekcie restrykcje miały prowadzić do osłabienia potencjału gospodarczego państwa – szczególnie w dłuższej perspektywie – czemu szczególnie służyło odcięcie go od zachodnich technologii. W konsekwencji sankcje ukierunkowano na ograniczenie zdolności produkcyjnych, zwłaszcza zbrojeniówki, i zawężenie możliwości wzmocnienia czy odbudowy potencjału militarnego w przyszłości. Dlatego koalicja szczególnie kontrolą objęła produkty podwójnego zastosowania. Przy tym na kraje, które postanowiły wprowadzić przepisy wymierzone w dostawy do Rosji, przypadało w 2021 r. ok. 50% ogółu jej importu.

Wykres 1. Struktura geograficzna rosyjskiego importu w 2021 roku



Źródło: Federalna Służba Celną FR.

1. Wprowadzone regulacje

Koalicja krajów zachodnich nałożyła liczne ograniczenia na własną sprzedaż do FR. Chciała w ten sposób przede wszystkim odciąć ją od technologicznie zaawansowanych dóbr, od których ta była zależna. W efekcie restrykcjami objęto dostawy maszyn, urządzeń, technologii i usług wykorzystywane głównie w sektorach:

- **zbrojeniowym** – zakaz dostaw sprzętu wojskowego i amunicji, obowiązujący już przed inwazją, rozszerzono o komponenty i maszyny potrzebne do produkcji zbrojeniowej. Zarazem państwa koalicji sankcyjnej skoordynowały swoje posunięcia i zobowiązały się wstrzymać eksport towarów szczególnie ich zdaniem ważnych dla produkcji zbrojeniowej FR. Pierwsza wspólna wersja wykazu tego typu wyrobów (*Common High Priority Items*)

powstała 3 marca 2022 r. (dostawy do Rosji znacznej ich części już wcześniej objęto unijnymi i amerykańskimi ograniczeniami). W następnych miesiącach listę wydłużano, a kolejne kraje zobowiązywały się przestrzegać zakazu. W grudniu 2024 r. koalicję sankcyjną tworzyło 39 państw, a w zestawieniu znajdowało się 50 grup towarowych określonych sześciocyfrowymi kodami celnymi (HS)⁴. Umieszczono w nim głównie towary zaawansowane technologicznie, w tym układy scalone oraz maszyny i urządzenia do ich wytwarzania, drony, sprzęt optyczny, technologie łączności oraz łożyska. Należy przy tym podkreślić, że unijne embargo na dostawy uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz niektóre artykuły podwójnego zastosowania obowiązywało już od lipca 2014 r. USA nie dostarczały uzbrojenia do Rosji od czasów zimnej wojny, a po aneksji Krymu w marcu 2014 r. Waszyngton zabronił również swoim podmiotom kooperować z wieloma rosyjskimi koncernami zbrojeniowymi;

- **energetycznym** – zabroniono m.in. dostaw technologii niezbędnych do skraplania gazu, a także świadczenia usług związanych z zagospodarowaniem złóż;
- **lotniczym i kosmicznym** – zakazano m.in. dostaw paliwa, samolotów i śmigłowców oraz części do nich, jak również świadczenia usług serwisowych;
- **transportowym** – zabroniono m.in. dostaw taboru kolejowego (w tym lokomotyw) i innych środków transportu, w tym samochodów ciężarowych, oraz ich serwisowania;
- **IT** – zakazano dostaw komponentów elektronicznych i optycznych, kamer i oprogramowania do zarządzania produkcją oraz świadczenia usług w tym zakresie.

Embargiem objęto też eksport **towarów luksusowych**, w tym zegarków, alkoholu czy biżuterii.

Ponadto na listy sankcyjne wpisano **konkretne przedsiębiorstwa oraz całe projekty inwestycyjne** (np. Arctic LNG), głównie z sektorów zbrojeniowego i energetycznego, oraz firmy z nimi współpracujące. Oznacza to zamrożenie ich

⁴ [List of Common High Priority Items \(Version of February 2024\)](https://ec.europa.eu), Komisja Europejska, 22.02.2024, finance.ec.europa.eu.

środków w państwach zachodnich i zakaz zawierania z nimi transakcji przez zachodnie podmioty⁵.

Ograniczenia ulegają rozszerzaniu. Dotychczas Unia Europejska – przed inwazją największy partner handlowy FR – nałożyła restrykcje na dostawy do Rosji towarów o wartości 50% unijnego eksportu do tego kraju z 2021 r., tj. prawie 48 mld euro⁶. Zamieszczono je w 16 pakietach (ostatni przyjęto w lutym 2025). Natomiast USA regularnie dopisują do list sankcyjnych kolejne podmioty. Przy tym specyfiką europejską jest konieczność regularnego przedłużania obowiązywania obostrzeń na podstawie konsensusu (co pół roku lub co rok – w zależności od ich rodzaju).

2. Sposoby radzenia sobie Rosji z restrykcjami

W odpowiedzi na ograniczenia nałożone na import do FR oraz na bojkoty korporacyjne tamtejsze władze i biznes zaczęły szukać sposobów na uzyskanie dostępu do niezbędnych towarów, technologii i usług.

W obchodzenie sankcji dotyczących sprowadzania uzbrojenia i sprzętu wojenskowego oraz artykułów podwójnego zastosowania, jak również wielu kluczowych dóbr inwestycyjnych, podzespołów, maszyn czy obrabiarek angażowali się nie tylko przedsiębiorcy, lecz także cały aparat państwowy. O ich dostawy zabiegali Władimir Putin i rząd, stąd liczne spotkania z przedstawicielami władz państw, które nie przyłączyły się do reżimu – przede wszystkim Chin, Turcji, Korei Północnej i krajów Azji Centralnej. Rosyjskie służby szukały zaś kontrahentów i wspierały realizację transakcji finansowych, w tym za pomocą kryptowalut⁷. Putin zobowiązał wręcz Federalną Służbę Bezpieczeństwa (FSB) do walki z sankcjami uderzającymi w duże projekty inwestycyjne⁸.

W odniesieniu do towarów konsumpcyjnych istotne dla Kremla było niedopuszczenie do wzrostu niezadowolenia społecznego wskutek ich deficytu i wysokich cen. W rezultacie władze w pierwszych miesiącach wojny zdały się na przedsiębiorczość obywateli i biznesu, wspomagając przy tym proces ich

⁵ Council Regulation (EU) No 833/2014 of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, Unia Europejska, 31.07.2014, eur-lex.europa.eu.

⁶ *EU sanctions against Russia explained*, Rada Unii Europejskiej, consilium.europa.eu.

⁷ O aktywności FSB w obszarze kryptowalut i giełd nimi obracających pisali m.in. A. Berwick i T. Wilson. Zob. *idem*, *How crypto giant Binance built ties to a Russian FSB-linked agency*, Reuters, 22.04.2022, reuters.com.

⁸ M. Humpert, *Putin Asks FSB for Help to Avoid Western Sanctions as Rosneft Begins Construction on Vostok Oil Pier*, High North News, 28.08.2024, highnorthnews.com.

adaptacji do nowych warunków ekonomicznych i przywrócenia zaopatrzenia również przez **zmiany prawne**. W tym celu:

- w kwietniu 2022 r. **podniesiono dwukrotnie** – do 1000 euro – **wartość towarów, które osoby fizyczne mogły wwieźć do kraju bez cła**. Ludzie zaczęli masowo sprowadzać z zagranicy sprzęt AGD, elektronikę czy perfumy – na własne potrzeby, ale również na sprzedaż;
- w zależności od potrzeb rynku **obniżano**, aż do zera, **stawkę celną na wybrane towary**, w tym części elektroniczne, materiały budowlane, surowce farmaceutyczne czy papier⁹, co pozwalało nie tylko uzupełnić braki, lecz także ograniczyć wzrost cen;
- 30 marca 2022 r. zezwolono na **import równoległy dóbr**, tj. na wwóz legalnie wyprodukowanych towarów bez zgody właściciela znaku towarowego. Stanowiło to bezpośrednią odpowiedź na wycofywanie się z Rosji zagranicznych koncernów. W ramach importu równoległego można sprowadzać wyłącznie towary i marki uwzględnione w rozporządzeniu Ministerstwa Przemysłu i Handlu FR¹⁰. Na nie wszystkie z nich nałożono zachodnie sankcje. Początkowo na liście resortu znajdowało się ok. 1300 pozycji (niektóre z nich to wybrane marki samochodów i komponenty do nich, elektronika, sprzęt AGD czy perfumy, a inne to kody celne według zharmonizowanej nomenklatury obejmujące całe grupy dóbr, np. meble). Systematycznie wprowadzano do niej zmiany: pojawiały się nowe pozycje, a inne – pod presją krajowych producentów, dla których importowane towary stanowią poważną konkurencję – są z niej wykreślane (np. część odzieży czy alkoholi; lobbyści z rynku motoryzacyjnego domagają się też usunięcia z niej aut). Według rosyjskich szacunków w ciągu dwóch pierwszych lat funkcjonowania mechanizmu do kraju wwieziono dobra o łącznej wartości ok. 70 mld dolarów¹¹. Import równoległy odbywał się z państw lub przez państwa, które nie przyłączyły się do koalicji sankcyjnej – głównie Chiny, gdzie zakłady ma większość zachodnich marek, ale także Hongkong, Turcję (odzież) i Singapur (elektronika)¹². Już w połowie 2022 r. USA przedstawiły zestawienie krajów najczęściej wykorzystywanych w celu unikania restrykcji handlowych

⁹ Нулевые ставки ввозных таможенных пошлин на комплектующие для ручных электроинструментов будут продлены на один год, Euroazjatycka Komisja Gospodarcza, 16.08.2022, eec.eaeunion.org.

¹⁰ Приказ Министерства промышленности и торговли РФ от 19 апреля 2022 г. N 1532, Гарант, base.garant.ru.

¹¹ С. Ермакова, Белоусов оценил объем параллельного импорта за два года в \$70 млрд, Ведомости, 21.12.2023, vedomosti.ru.

¹² Из каких стран идет параллельный импорт в Россию?, Таможенный Транзит, t-transit.world.

nałożonych na Rosję i Białoruś. Poza czterema wyżej wymienionymi znalazły się w nim Armenia, Brazylia, Gruzja, Indie, Kazachstan, Kirgistan, Meksyk, Serbia, RPA, Tajwan, Tadżykistan, Zjednoczone Emiraty Arabskie (ZEA) i Uzbekistan¹³. Towar wcale nie musiał być fizycznie transportowany przez państwo pośredniczące w operacji – rosyjskie podmioty stosowały różne mechanizmy wwozu dóbr do FR.

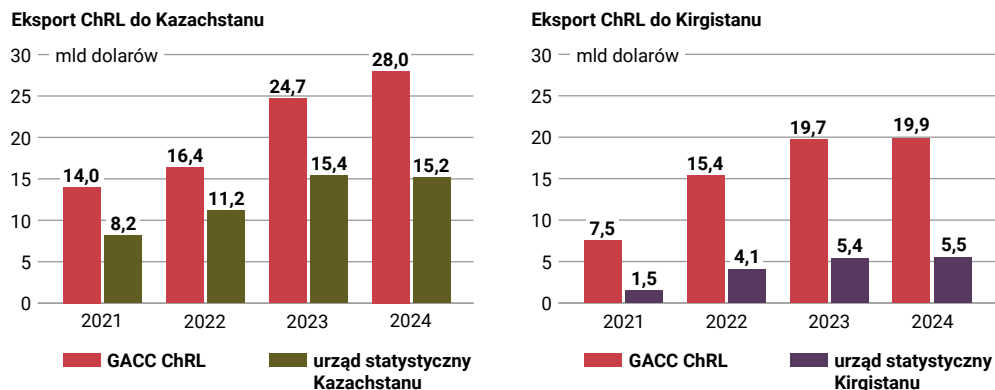
Początkowo **państwa trzecie wykorzystywane były** w pierwszej kolejności **do tranzytu produktów objętych sankcjami**, co pozwalało m.in. ukryć faktycznego odbiorcę i zredukować koszty. Jako jeden z istotnych kanałów przesyłu postrzegano Turcję – ważny hub logistyczny na południu Europy – ale w marcu 2023 r. Ankara pod wpływem Zachodu zakazała tranzytu towarów, na które nałożono embargo¹⁴. W przypadku państw Azji Centralnej, do której eksport z UE odbywał się głównie za pośrednictwem Rosji, dostawy – oficjalnie realizowane dla spółek z Kazachstanu czy Kirgistanu – od razu zostawały w FR¹⁵. Funkcjonalność tego szlaku ograniczono jednak po tym, jak od 2023 r. w ramach uszczelniania sankcji Unia zaczęła zabraniać przesyłu przez terytorium Rosji dóbr objętych ograniczeniami – zwłaszcza artykułów podwójnego zastosowania. Natomiast kraje Azji Centralnej nadal są wykorzystywane przez Chiny do ukrywania dostaw towarów wrażliwych do FR. Państwa tranzytowe w zasadzie nie kontrolują zawartości przesyłek ani tego, do kogo one trafiają. W efekcie dane dotyczące wymiany handlowej na linii ChRL–Azja Centralnej bardzo się od siebie różnią, a w czasie rosyjskiej agresji zjawisko to jeszcze się nasiliło.

¹³ *Беликий тернистый путь*, Коммерсантъ, 20.08.2024, kommersant.ru.

¹⁴ A. Michalski, I. Wiśniewska, *Turcja: ograniczenia tranzytu towarów objętych zachodnimi sankcjami*, OSW, 15.03.2023, osw.waw.pl.

¹⁵ *Luxury car smugglers bypass Russian sanctions via Finland*, Yle News, 2.10.2023, yle.fi.

Wykres 2. Wielkość chińskiego eksportu według danych chińskich oraz urzędów statystycznych Kirgistanu i Kazachstanu



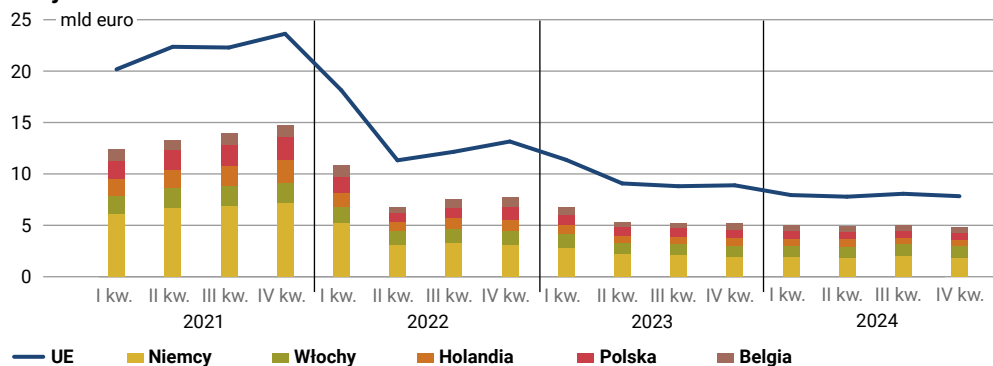
Źródło: krajowe urzędy statystyczne oraz General Administration of Customs China.

Spółki z krajów trzecich wykorzystywano też do reeksportu sankcjonowanych dóbr. Firmy te, nierzadko należące do rosyjskich podmiotów (we wszystkich państwach ościennych FR liczba przedsiębiorstw z udziałem rosyjskiego kapitału dynamicznie wzrosła po inwazji), zakładano, aby sprowadzały towar z Zachodu, po czym dostarczały go do Rosji. Ta metoda wwozu podnosi jednak jego koszty ze względu na konieczność opłacenia podatków i ceł w kraju pośredniczącym oraz ewentualnego uzyskania lokalnego świadectwa pochodzenia dóbr. Podobnie jak w przypadku tranzytu najczęściej korzysta się z pośrednictwa sąsiadów FR i innych państw, które zapewniają dogodną logistykę dostaw, a ich władze nie zwalczyły tego proceduru. Angażowano więc również podstawione firmy zarejestrowane na Zachodzie lub spółki zachodnie zainteresowane zarobkiem lub nieznające zasad reżimu sankcyjnego. Taki model realizacji importu potwierdzają dynamicznie rosnąca wymiana handlowa wymienionych krajów z państwami zachodnimi i Rosją czy liczne śledztwa eksperckie i dziennikarskie¹⁶.

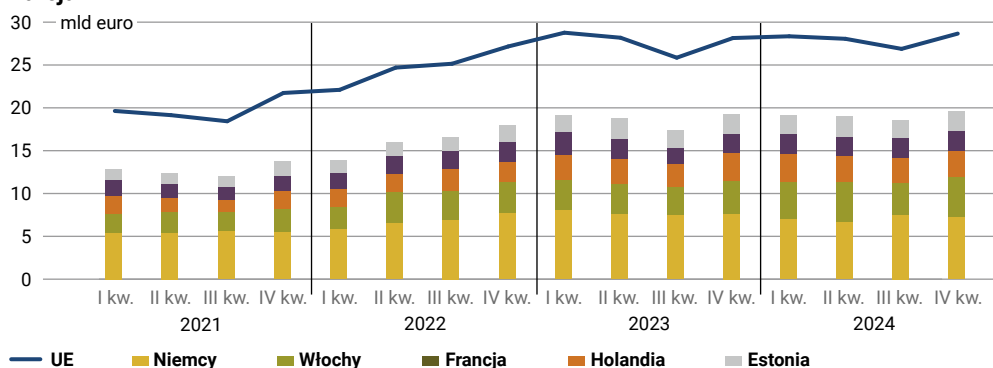
¹⁶ M. Chupilkin, B. Javorcik, A. Plekhanov, *The Eurasian roundabout: Trade flows into Russia through the Caucasus and Central Asia*, „EBRD Working Paper”, nr 276, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, luty 2023, ebrd.com.

Wykres 3. Eksport do Rosji i jej sąsiadów z Unii Europejskiej jako całości oraz pięciu największych dostawców z państw członkowskich według danych za 2024 rok

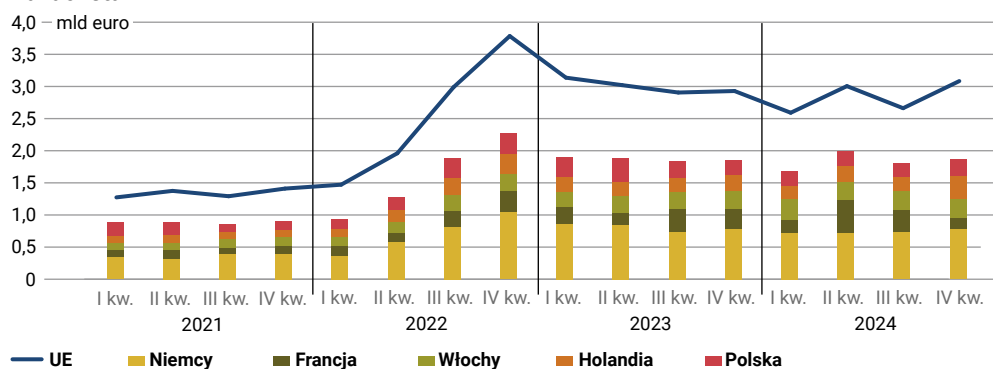
Rosja



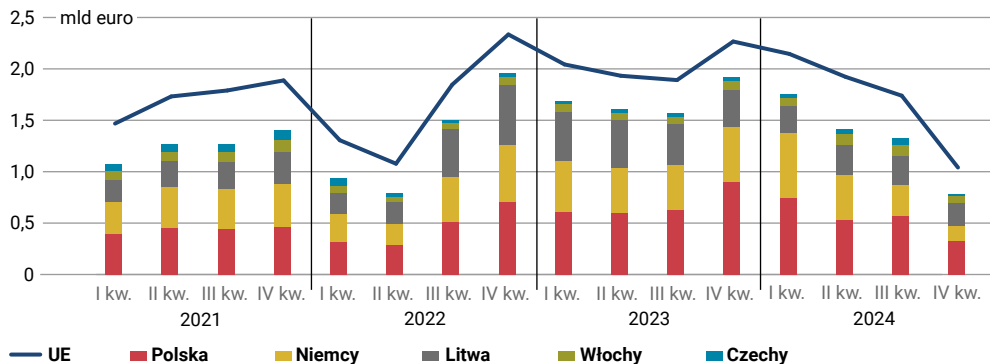
Turcja



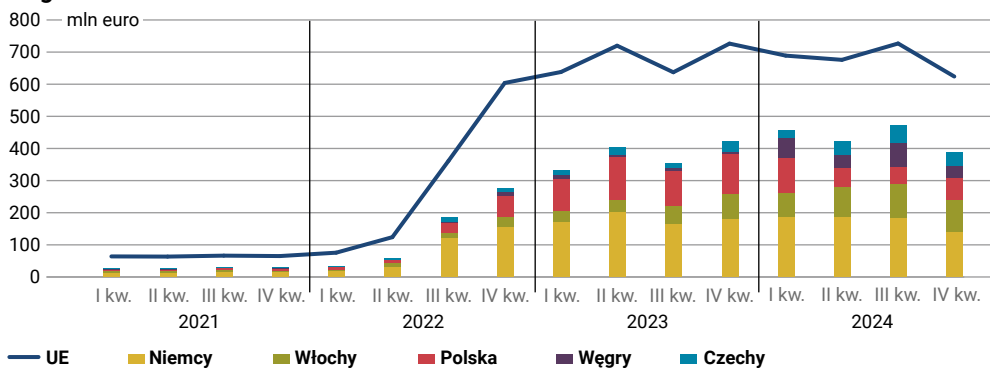
Kazachstan



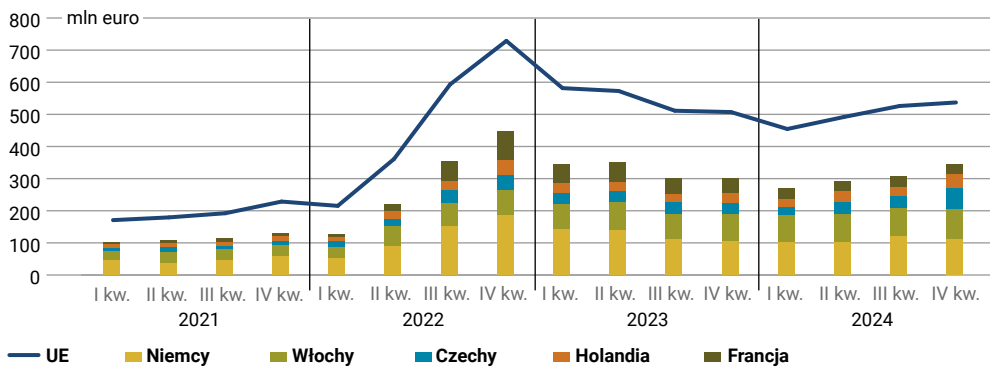
Białoruś



Kirgistan



Armenia

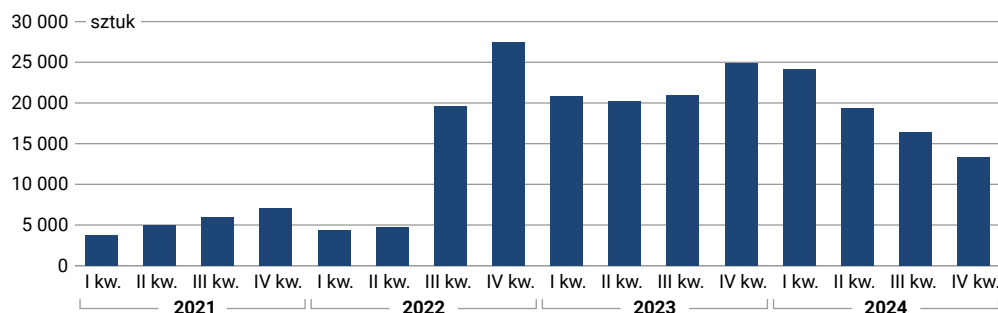


Źródło: Eurostat.

Często budowano łańcuchy podmiotów pośredniczących z kilku państw – zwłaszcza na potrzeby dostaw towarów wrażliwych, w tym artykułów podwójnego zastosowania¹⁷. W ten sposób Rosji udaje się sprowadzać z USA czy UE części montowane potem w uzbrojeniu używanym przeciwko Ukrainie¹⁸. W odniesieniu do Unii eksport dóbr z listy *Common High Priority Items* poza koalicję państw sankcyjnych najbardziej wzrósł do Południowo-Wschodniej Azji, Turcji, krajów Zatoki Perskiej i Kazachstanu¹⁹.

Korzystano też z braku harmonizacji reżimów sankcyjnych Rosji i Białorusi. Przykładowo masowy eksport samochodów z UE do drugiego z tych państw, obserwowany do połowy 2024 r. (kiedy to UE wprowadziła zakaz sprzedawania tam aut), najpewniej był przeznaczony głównie na rynek rosyjski²⁰.

Wykres 4. Eksport pojazdów z Unii Europejskiej na Białoruś w latach 2021–2024



Źródło: Eurostat.

Stosowano również oszustwa w dziedzinie klasyfikacji dóbr objętych restrykcjami lub kontrolą eksportu w ramach **kodów celnych** systemu zharmonizowanego – ukrywano je pod fałszywymi oznaczeniami spoza listy sankcyjnej.

¹⁷ C. Cook, M. Seddon, *The shadowy network smuggling European microchips into Russia*, Financial Times, 12.11.2023, ft.com.

¹⁸ A. Tkachova, *Sanctions Against Russia: The Coalition Can Do Better – for Ukraine and Global Order*, Just Security, 23.04.2024, justsecurity.org.

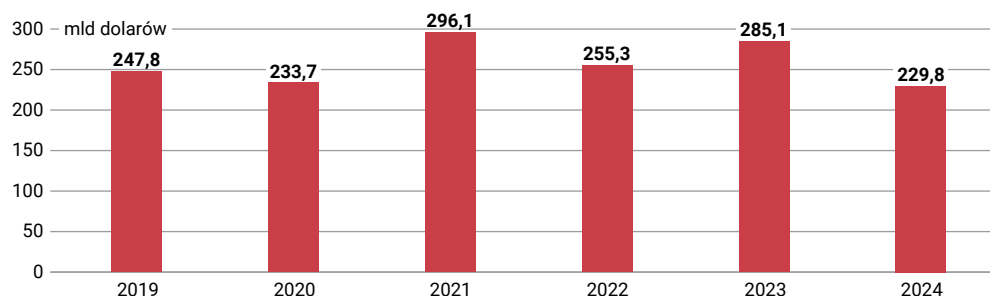
¹⁹ Szerzej zob. B. Pierzchała, *Finding Our Bearings: Tracking Circumvention of EU Dual-Use Sanctions to Russia*, OSW data spotlight, osw.waw.pl/sanctions.

²⁰ K. Kłyśiński, S. Matuszak, *Dynamiczny import vs. zanikający eksport. Handel Białoruś-UE w 2023 roku*, OSW, 11.03.2024, osw.waw.pl.

3. Konsekwencje wprowadzenia sankcji dla Rosji

W trzy lata po rozpoczęciu pełnoskalowej wojny wartość rosyjskiego importu obniżyła się względem przedinwazyjnej tylko nieznacznie – o ok. 3%. **Zmieniła się jednak jego geografia.**

Wykres 5. Import towarów do Rosji w latach 2019–2024

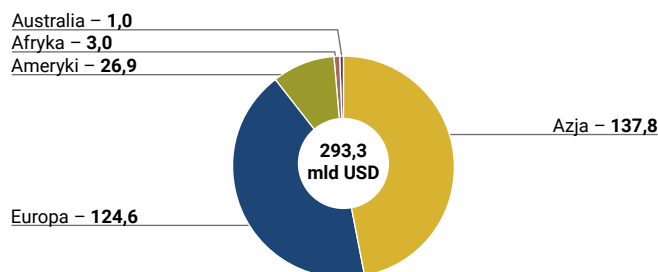


Źródło: Federalna Służba Celna FR.

Po lutym 2022 r. na największego dostawcę towarów do FR wyrosły państwa azjatyckie, przede wszystkim ChRL. Według skąpych rosyjskich statystyk w 2024 r. na tę część świata przypadło prawie 68% importu, w tym na Chiny – niemal 40 p.p. (szczegółowych danych brak). W 2021 r. było to odpowiednio 47% i 25 p.p. Obecna zależność Moskwy od Pekinu jest jednak zapewne znacznie większa, gdyż część chińskich dóbr trafia do FR za pośrednictwem państw trzecich.

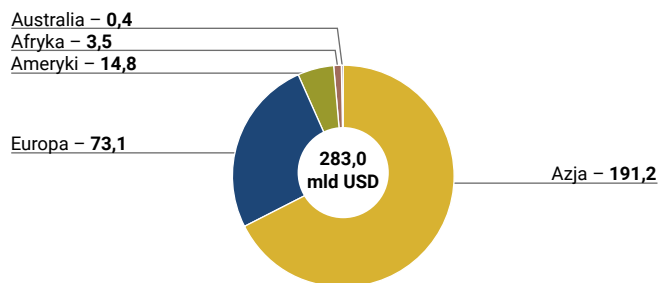
Zarazem zdecydowanie zmalały dostawy z Europy (do 26,5% z 42% w 2021 r.), głównie za sprawą obniżenia tych z UE. W połowie 2024 r. udział Unii w rosyjskim imporcie skurczył się do ok. 14% (z 32% w 2021 r.), a Białorusi wzrósł do prawie 10% (wobec 5% przed inwazją).

Wykres 6. Struktura geograficzna rosyjskiego importu w 2021 roku



Źródło: Federalna Służba Celna FR.

Wykres 7. Struktura geograficzna rosyjskiego importu w 2024 roku



Źródło: Federalna Służba Celna FR.

Według Eurostatu w ciągu trzech lat (2022–2024) eksport Unii Europejskiej do Rosji zmniejszył się o ponad 55 mld euro (tj. o ok. 60%) i z każdym kolejnym rokiem spada. Sprzedaż Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii do FR zmalała w tym czasie o ponad 90%, przy czym skala współpracy tych państw z nią była znacznie mniejsza niż w przypadku UE.

Na tak daleko idące rozluźnienie więzi z Rosją wpłynęły **bojkoty korporacyjne jej rynku**. Międzynarodowe koncerny ograniczały działalność tam ze względu na problemy logistyczne i w dziedzinie płatności transgranicznych, ryzyko związane ze współpracą z miejscowymi podmiotami (zagrożenie sankcjami wtórnymi) oraz obawy o własną reputację wśród klientów na Zachodzie (głównych nabywców dostarczanych przez nie towarów i usług). Badania prowadzone od lutego 2022 r. na Yale School of Management mówią, że ponad 1000 firm (z monitorowanych 1500) zawęziło kooperację z Rosją, przy czym tylko niespełna 550 całkowicie zerwało relacje z tym rynkiem²¹. Analizy Kijowskiej Szkoły Handlowej (KSE), której baza danych synchronizowana jest też z tą uczelni amerykańskiej, wskazują zaś, że jedynie 467 zagranicznych spółek wycofało się z FR zupełnie, a 1345 ograniczyło swoją obecność tam²² (różnice w wynikach to rezultat stosowanej metodologii, np. dotyczącej uznania podmiotu za zagraniczny, czy innej liczby obserwowanych firm). KSE monitoruje ponad 4 tys. spółek, z których 1,5 tys. posiadało aktywa w Rosji w momencie jej ataku na Ukrainę.

Odbudowa rosyjskiego importu w ostatnich trzech latach opierała się głównie na wzroście jego wartości. **Ceny sprowadzanych dóbr zwiększyły się**, podczas

²¹ *Over 1,000 Companies Have Curtailed Operations in Russia—But Some Remain*, Yale School of Management, 6.03.2024, som.yale.edu.

²² *Stop Doing Business with Russia*, KSE Institute 2024, leave-russia.org.

gdy **wolumeny dostaw większości z nich były mniejsze** niż przed agresją²³. Z uwagi na zmiany w strukturze towarowej (np. importowane wcześniej części i podzespoły do wytwarzania samochodów czy sprzętu AGD zastąpiono gotowymi produktami) i wymianę asortymentu na niższej jakości i słabiej zaawansowany technologicznie, analizę wielkości dostaw należy prowadzić w każdej branży osobno.

Wskutek poczynionych kroków Rosji dość szybko udało się odzyskać częściowy dostęp do towarów, choć obywatele musieli zwykle przyzwyczaić się do **nowych marek – przede wszystkim z Chin** (szerokie spektrum dóbr: od samochodów, poprzez smartfony, po sprzęt AGD), ale też z Turcji (zwłaszcza odzież).

Z badań wynika, że w pierwszym półroczu 2023 r. wartość dostaw do FR towarów niezbędnych do wytwarzania uzbrojenia spadła o ok. 40% (wolumeny dostarczanych dóbr zmniejszyły się zapewne znacznie bardziej)²⁴, a artykułów podwójnego zastosowania – o ok. 30%. Zarazem wskazuje się na wzrost wartości dostaw dóbr luksusowych (co najprawdopodobniej wiąże się z ich drożeniem). Największych trudności nastroczało zastąpienie importowanych z Zachodu instrumentów do nawigacji lotniczej lub kosmicznej, przyrządów do pomiaru lub kontroli napięcia, stacji bazowych aparatury do transmisji lub odbioru danych czy układów scalonych. Wartość ich dostaw spadła o ponad 50%²⁵.

Wprowadzone restrykcje najmocniej uderzyły w sektory zaspokajające potrzeby odbiorców cywilnych. Branża zbrojeniowa odnotowuje natomiast dynamiczny wzrost produkcji.

Jeżeli chodzi o **towary i technologie wykorzystywane przez zbrojeniówkę**, którymi handel podlega specjalnej kontroli ze strony koalicji sankcyjnej, Rosja zintensyfikowała współpracę z państwami, które nie przyłączyły się do restrykcji – głównie z Chinami i (w mniejszym stopniu) Hongkongiem, choć istotną

²³ A. Кнобель, А. Фиранчук, *Предварительные итоги внешней торговли России в 2023 году. Товарооборот с Китаем*, „Мониторинг экономической ситуации в России”, nr 10 (175), grudzień 2023, iep.ru.

²⁴ Z danych sprzed pełnoskalowej wojny wynikało, że zależność zbrojeniówki od importu była mniejsza niż 10%; dotyczyło to jednak obszarów najbardziej zaawansowanych technologicznie – elektroniki i systemów optycznych. Wicepremier Jurij Borisow (odpowiedzialny za kwestie zbrojeniowe) mówił w lipcu 2015 r., po pierwszych sankcjach na przemysł zbrojeniowy, o 826 modelach z tej dziedziny, w których wykorzystywano części i technologie sprowadzane z państw NATO i UE oraz Ukrainy.

²⁵ H. Simola, *Latest developments in Russian imports of sanctioned technology products*, „BOFIT Policy Brief” 2023, nr 15, 29.11.2023, publications.bof.fi.

rolę odgrywają również inne kraje, w tym Turcja czy Malezja²⁶. Zachodnie produkty w ograniczonych ilościach sprowadza ona także za pośrednictwem sąsiadów, szczególnie Kazachstanu, Kirgistanu czy Armenii²⁷. Z analiz wynika jednak, że Moskwie nie udało się w całości zastąpić importu tego typu towarów z Zachodu, po tym jak na skutek sankcji spadł on niemalże do zera²⁸. Informacje na temat krajowego sektora zbrojeniowego FR skrzętnie ukrywa. Szacunki SIPRI wskazują, że w 2022 i 2023 r. wartość wwiezionego do tego kraju uzbrojenia i sprzętu wojskowego wynosiła ok. 130 mln dolarów – mniej niż w szczytowym roku 2014 r. (wówczas sięgała 200 mln dolarów), ale znacznie więcej niż w latach przed inwazji, kiedy była znikoma²⁹.

Ogromne nakłady Moskwy na zbrojenia przyczyniają się do dynamicznego wzrostu produkcji tego sektora. Kreml zaplanował przeznaczenie w 2025 r. na obronę narodową (z tego rozdziału są finansowane zbrojeniowe zamówienia publiczne) ok. 135 mld dolarów, tj. niemal 33% wszystkich wydatków kasy państwa (zob. wykres 8). Przemysł ten korzysta przy tym również z preferencyjnych kredytów i pozabudżetowego wsparcia z Funduszu Dobrobytu Narodowego FR. Rosyjska statystyka nie wyodrębnia zbrojeniówki, jednak zaliczane do niej branże, które raportują wyniki zakładów, osiągają w tej dziedzinie dwucyfrowe wzrosty. Dla przykładu w 2024 r. produkcja „pozostałych środków transportu” (w tym okrętów, jednostek lotniczych i kosmicznych oraz czołgów) zwiększyła się o prawie 30%, a gotowych wyrobów metalowych (do tej kategorii wlicza się m.in. amunicję) – o ponad 35%. Trzeba jednak pamiętać, że przedsiębiorstwa zbrojeniowe funkcjonują poza gospodarką rynkową. Ceny wytwarzanych przez nie dóbr są wyznaczane arbitralnie, a one same – opłacane z budżetu awansem. Ze względu na ogromne potrzeby armii przyjmuje ona aktualnie wszystko, co sektor zdoła wyprodukować – niezależnie od jakości sprzętu.

Najbardziej dotknięte sankcjami sektory – te zajmujące się wytwarzaniem dóbr na potrzeby cywilne – nadal mają poważne problemy ze sprostaniem stojącym przed nimi wyzwaniom. Chodzi zwłaszcza o **lotnictwo**, które w dużym stopniu polegało na wsparciu partnerów zachodnich i niemal w całości zostało odcięte od współpracy z nimi. Zastąpienie ich produktów zamiennikami z państw spoza koalicji sankcyjnej okazało się ryzykowne, a rozwój

²⁶ N. Sher, *Behind the Scenes: China's Increasing Role in Russia's Defense Industry*, The Carnegie Russia Eurasia Center, 6.05.2024, carnegieendowment.org.

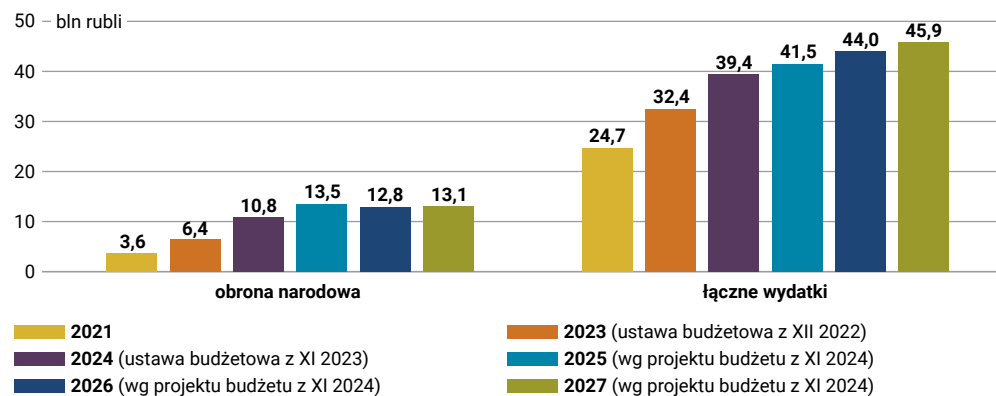
²⁷ B. Pierzchała, *Finding Our Bearings: Tracking Circumvention of EU Dual-Use Sanctions to Russia*, op. cit.

²⁸ I. Korhonen, H. Simola, *High-priority battlefield items and television sets: How sanctions reduced Russians' access to goods*, „BOFIT Discussion Papers” 2024, nr 3, econstor.eu.

²⁹ SIPRI Arms Transfers Database, Stockholm International Peace Research Institute, sipri.org.

rodzimego wytwórstwa bez zachodnich technologii jest mocno utrudniony. Aby utrzymać samoloty w sprawności, ich części zamienne pozyskuje się z innych. O kłopotach w branży świadczy m.in. dynamiczny wzrost liczby incydentów lotniczych w Rosji (w 2023 r. ponad trzykrotny rok do roku). Bardzo ograniczono też produkcję rodzimego przemysłu lotniczego. Od początku inwazji do końca 2024 r. oddano do użytku tylko siedem ze 108 zapowiadanych w lipcu 2022 r. maszyn pasażerskich Suchoj Superjet 100. Powstały one w dużej mierze na bazie zgromadzonych wcześniej zachodnich podzespołów³⁰, lecz także dzięki nielegalnemu sprowadzaniu komponentów poprzez państwa trzecie, m.in. Chiny, Tadżykistan, Kirgistan, Turcję czy ZEA³¹. Rosji udaje się również nabywać gotowe samoloty – szczególnie małe jednostki treningowe (np. Cessna), ale i maszyny pasażerskie (np. Bombardier). Z badań tamtejszego portalu Wiorstka w 2024 r. do FR importowano co najmniej 28 samolotów, głównie przez Turcję (11), ale też kraje Zachodu, w tym Niemcy czy Szwecję³².

Wykres 8. Wydatki budżetowe Rosji, w tym na obronę narodową



Dane dotyczące faktycznych wydatków na obronę narodową w 2022 r. nie zostały opublikowane.

Źródło: Duma Państwowa FR i Ministerstwo Finansów FR.

Problemy z parkiem maszynowym i redukcja liczby lotów zagranicznych doprowadziły w 2023 r. do spadku obrotów rosyjskiego frachtu lotniczego o ponad 80% względem 2021 r. – do 1,7 mld tonokilometrów. Zarazem w tym okresie rosyjscy przewoźnicy obsłużyli tylko nieznacznie (o 5%) mniej pasażerów niż przed

³⁰ П. Аксенов, *Полет вправо. Сможет ли Россия опять строить пассажирские авиалайнеры?*, BBC News Русская Служба, 12.12.2024, bbc.com/russian.

³¹ D. Gauthier-Villars, G. Stolyarov, *How Russia keeps its fleet of Western jets in the air*, Reuters, 23.08.2023, reuters.com.

³² Д. Осинников, *«Можем помочь и привезти»: кто ввозит в Россию запрещённые санкциями самолёты*, Вёрстка, 26.12.2024, verstka.media.

inwazją. To w pierwszej kolejności zasługa pomocy udzielonej przez zagraniczne linie, których udział w przewozach międzynarodowych wzrósł do 40% z ok. 25% przed pandemią.

Odcięcie od zachodnich technologii i determinacja amerykańskiej administracji w kontrolowaniu przestrzegania ograniczeń okazały się jak na razie nie do przezwyciężenia dla rosyjskiego **sektora gazu skroplonego** – jego dalszy rozwój stanął pod znakiem zapytania. Koncern Novatek mimo rocznego opóźnienia zdołał w 2023 r. ukończyć pierwszą (z trzech planowanych) linię produkcyjną tego surowca w ramach projektu Arktyczny LNG 2, przy czym w momencie wdrożenia sankcji była ona już gotowa w ok. 85%. Firma nie może jednak eksportować LNG ze względu na trudności z dostępem do metanowców³³ – wprowadzenie restrykcji wymierzonych w samą instalację skutecznie zniechęca zagraniczne przedsiębiorstwa do współpracy w zakresie wywozu produkcji oraz utrudnia przyjęcie wytworzonego tam paliwa w terminalach państw trzecich. Terminy oddania do użytku rosyjskich statków są ponadto przekładane, po tym jak z kooperacji wycofali się zewnętrzni partnerzy³⁴. Budowa dwóch kolejnych linii produkcyjnych również się opóźnia, a w obecnej sytuacji zasadność ekonomiczna przedsięwzięcia budzi wątpliwości³⁵.

Sektor motoryzacyjny FR – jeden z najbardziej doświadczonych przez sankcje i bojkoty korporacyjne – załamał się. W 2022 r. jego produkcja spadła o ok. 70%. W następnych dwóch latach dzięki współpracy z ChRL częściowo udało się ją zwiększyć i w 2024 r. była mniejsza już „tylko” o 55% niż trzy lata wcześniej. Zmienił się jednak charakter wytwórstwa – Rosja de facto cofnęła się do lat 90., gdyż chińskie koncerny zgodziły się jedynie na składanie (w tym pod rosyjskimi markami) samochodów wyprodukowanych w całości w ChRL (wcześniej demontowano z nich kilka części, a następnie ponownie je dodawano w zakładach w FR) i niechętnie odnosiły się do pomysłów lokalizowania w Rosji swoich fabryk podzespołów. Także miejscowe firmy – jak AwtoWAZ, Gaz czy Kamaz – wznowiły produkcję, opierając się głównie na komponentach z Chin³⁶.

³³ Po wycofaniu się zagranicznych partnerów z Korei Południowej i Francji budowa metanowców w Rosji niemal się zatrzymała.

³⁴ Т. Дятел, *До танкеров, как до «Звезды»*, Коммерсантъ, 30.10.2024, kommersant.ru.

³⁵ F. Rudnik, *Efekt sankcji: problemy rosyjskiego sektora LNG*, „Komentarze OSW”, nr 578, 7.03.2024, osw.waw.pl.

³⁶ В. Парцвания, *Китай рулит. Чем страшно засилье китайских автомобилей на российском рынке*, The Insider, 21.08.2024, theins.ru.

Zaspokojenie popytu konsumentów umożliwił w dużej mierze import gotowych aut z ChRL. W 2023 r. według statystyk tamtejszej służby celnej wartość pojazdów przewożonych do Rosji wzrosła rok do roku około siedmiokrotnie, do 11,5 mld dolarów, a w 2024 r. – o kolejne ponad 30%, do 15,2 mld dolarów. FR stała się w ten sposób największym odbiorcą chińskich marek i zapewniła Pekinowi pozycję światowego lidera eksportowego w tej dziedzinie. Zarazem – według branżowej agencji analitycznej Awtostat – przez dwa lata agresji średnia cena samochodu w Rosji zwiększyła się dwukrotnie (do 3 mln rubli w 2023 r., a w 2024 r. nadal rosła). W 2024 r. liczba sprzedanych nowych aut powróciła wprawdzie do poziomu z 2021 r., lecz nastąpił dynamiczny wzrost znaczenia chińskich marek – ich udział w zbycie wyniósł ponad 60% (w 2021 r. – 9%), podczas gdy na miejscowych producentów przypadło 30% rynku (trzy lata wcześniej – ok. 25%).

Pozostałe 10% (tj. ok. 160 tys. aut) stanowiły pojazdy sprowadzone z państw koalicji sankcyjnej³⁷. Przy tym Korea Południowa z końcem lutego 2024 r. wprowadziła zakaz eksportu do FR samochodów osobowych o pojemności silnika powyżej dwóch litrów, zaś w Japonii podobne ograniczenia (pojemność silnika 1,9 l) obowiązują od września 2024 r. W 2023 r. oba kraje wstrzymały dostawy do Rosji aut luksusowych (wartych powyżej 50 tys. dolarów). Do lipca 2024 r. wwożono je głównie przez Białoruś, wykorzystywano też pośrednictwo państw Azji Centralnej. W przypadku szczególnie drogich pojazdów odbiorcy korzystali często ze współpracy krajów z Zatoki Perskiej, przede wszystkim ZEA, lecz również Turcji. Z każdym rokiem do FR trafia coraz mniej samochodów z państw koalicji sankcyjnej. To efekt uszczelniania restrykcji, ale też rosnących kosztów utrzymania tych aut, utrudnionego dostępu do części zamiennych oraz polityki Kremla, który stara się wymusić na obywatelach kupowanie pojazdów wytwarzanych w kraju³⁸. Podobne tendencje można zaobserwować w odniesieniu do innych towarów konsumpcyjnych.

W ostatnich dwóch latach producenci z Chin zdominowali również rosyjski **rynek smartfonów i laptopów**. W 2023 r. udział importu tych pierwszych z ChRL wyniósł 79%; na Samsunga przypadło 10% (ok. 3 mln sztuk), a na Apple'a – 8% (ok. 2,5 mln, spadek o połowę w porównaniu do 2021 r., choć wartość urządzeń była mniejsza tylko o 30%). Dostawy smartfonów ogółem powróciły wtedy do poziomu z 2021 r. (tj. ok. 30 mln sztuk), lecz – co ciekawe – sprzęt

³⁷ A. Грамматчиков, *Покупай, подорожало*, Коммерсантъ, 12.12.2024, kommersant.ru.

³⁸ Д. Александров, *Утильсбор на машины в России вырос на 80%: чем это грозит автомобилистам*, Autonews, 1.10.2024, autonews.ru.

kosztował łącznie o ok. 15% mniej niż dwa lata wcześniej. Oznacza to, że sprowadzano przede wszystkim ten tańszy i niższej jakości³⁹. Rosyjscy konsumenci próbują nie tylko zaoszczędzić przy zakupie urządzeń elektronicznych, lecz także zapewnić sobie dostęp do ich serwisowania i napraw gwarancyjnych, co w przypadku zachodnich marek napotyka duże trudności. Dodatkowo rośnie nielegalny import tego typu dóbr (obecnie szacuje się go na ponad 30%), w efekcie czego często dochodzi do sprzedaży towarów nieoryginalnych⁴⁰ – zwłaszcza w sklepach internetowych.

Zgodnie z założeniami import równoległy miał być rozwiązaniem przejściowym, pozwalającym naapełnienie rynku, a następnie wygaszanym wraz ze wzrostem lokalnej produkcji lub powrotem na rynek zagranicznych wytwórców. Funkcjonowanie tego mechanizmu stało się poważną barierą dla rozwoju produkcji w FR. Przy jej rosnących kosztach, wynikających z niedoboru rąk do pracy, ograniczonym dostępie do technologii i kapitału oraz wysokich stopach procentowych sprowadzanie dóbr – często na preferencyjnych warunkach – okazuje się znacznie łatwiejsze i tańsze. Poszczególne branże (np. meblarska) i firmy (m.in. AwtoWAZ) starają się z nim walczyć, ale bez większych sukcesów.

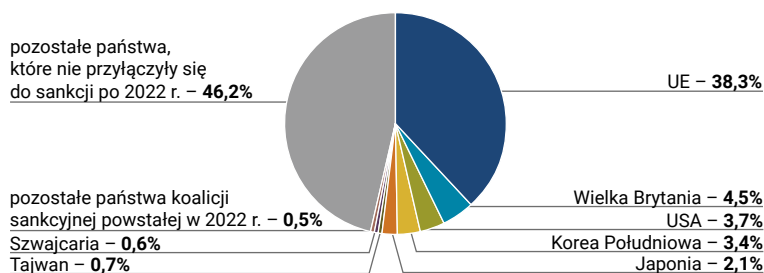
³⁹ Д. Чупров, *Оборот российского рынка смартфонов в 2023 году достиг 711 млрд рублей*, Телеспутник, 26.02.2024, telesputnik.ru.

⁴⁰ *В России растет серый рынок смартфонов*, Финмаркет, 21.11.2024, finmarket.ru.

II. ZACHODNIE OGRANICZENIA NAŁOŻONE NA ROSYJSKI EKSPORT

Za główny cel restrykcji wymierzonych w eksport FR obrano zredukowanie jej dochodów oraz – w konsekwencji – wpływów budżetowych, co ograniczyłoby możliwości finansowania inwazji. Odcięcie się od tamtejszych surowców energetycznych wpłynęło też na zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego UE i pozbawienie Moskwy instrumentów nacisku na rządy państw członkowskich. Do czasu wybuchu wojny Unia była dość silnie zależna od gazu z Rosji, a w krajach Europy Środkowo-Wschodniej kluczową rolę odgrywały także dostawy tamtejszej ropy⁴¹. W 2021 r. do państw, które później wprowadziły sankcje wobec FR, trafiało łącznie 55% jej eksportu, z czego do UE – ponad 38 p.p.

Wykres 9. Struktura geograficzna eksportu Rosji w 2021 roku



Źródło: Federalna Służba Celna FR.

1. Wprowadzone regulacje

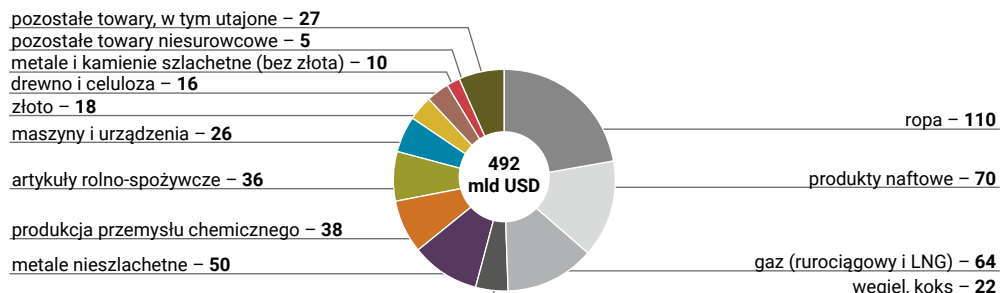
W 2021 r. Rosja sprzedawała za granicę głównie surowce. Przypadało na nie ok. 85% zbytu, przy czym na ropę i produkty z niej wytwarzane – prawie 37%. Koalicja sankcyjna wdrożyła **embargo na import większości rosyjskich surowców**, w tym węgla, drewna, złota, materiałów budowlanych oraz metali i wyrobów z nich. Po dość długiej zwłoce (uzgodnienia trwały ponad dziewięć miesięcy) w grudniu 2022 r. ograniczeniami udało się objąć również dostawy ropy z FR (w marcu 2024 r. – jej pochodnych) drogą morską, a w 2023 r. – diamentów. Obecnie spośród towarów mających istotne znaczenie dla Kremla poza reżimem pozostają gaz ziemny rurociągowy, LNG, ropa naftowa przesyłana południową nitką rurociągu Družba i uran⁴². Ze względu na globalne bez-

⁴¹ Więcej o zależności UE od FR zob. A. Łoskot-Strachota, *Niedokończona derusyfikacja. Pozostałości powiązań energetycznych UE z Rosją*, OSW, Warszawa 2024, osw.waw.pl.

⁴² Council Regulation (EU) No 833/2014 of 31 July 2014..., op. cit.; *EU sanctions against Russia explained*, op. cit.

pieczeństwo żywnościowe nie wprowadzono restrykcji na import artykułów rolno-spożywczych i nawozów. Zgodnie z unijnymi szacunkami przez sankcje państw członkowskich Rosja utraciła od początku agresji zyski w wysokości 58% wartości jej dostaw do UE z 2021 r., tj. ok. 91 mld dolarów.

Wykres 10. Struktura towarowa rosyjskiego eksportu w 2021 roku



Źródło: FTS.

Nałożenie restrykcji na eksport ropy i produktów ropopochodnych z Rosji miało ogromne przełożenie nie tylko na nią, lecz także na rynek globalny. Sprzedaż tych towarów stanowiła istotne źródło wpływów do państwowego budżetu. Na sektor naftowo-gazowy przypadało ok. 30% całości dochodów FR, z czego za lwią ich część odpowiadał zbyty ropy i substancji z niej wytwarzanych. Jednocześnie Rosja w 2021 r. była trzecim największym – po USA i Arabii Saudyjskiej – producentem tego surowca oraz liderem w jego sprzedaży⁴³.

Dlatego ograniczenia na rosyjski eksport ropy i produktów ropopochodnych składały się z dwóch elementów. Po pierwsze kraje Zachodu – w ramach formatu G7 – wprowadziły **embargo** na te towary, przy czym UE początkowo zakazała sprowadzania ropy z Rosji jedynie drogą morską – ze względu na niewielkie możliwości infrastrukturalne pozyskania surowca z alternatywnych źródeł przez niektórych członków⁴⁴. Po drugie koalicja wdrożyła **mechanizm pułapu cenowego (price cap)**, pozwalający firmom z krajów do niej należących na uczestniczenie w transakcjach oraz przewozie ropy i paliw z FR do państw trzecich, jeśli transportowane wolumeny sprzedano poniżej ustalonej ceny⁴⁵.

⁴³ Przed 2022 r. rosyjski eksport ropy i paliw odpowiadał za – odpowiednio – 13 i 11% światowego zbytu.

⁴⁴ Chodzi zwłaszcza o kraje odbierające go za pośrednictwem południowej nitki Drużby – Słowację, Czechy i Węgry.

⁴⁵ Dla ropy pułap cenowy ustalono na poziomie 60 dolarów za baryłkę, zaś w przypadku paliw wyróżniono dwie grupy – produkty wysokomarżowe (np. olej napędowy) mogą być sprzedawane poniżej 100 dolarów za baryłkę, a produkty niskomarżowe (jak olej opałowy) – 45 dolarów za baryłkę.

W założeniu *price cap* miał osiągnąć dwa z pozoru sprzeczne cele. Pierwszy z nich dotyczył uniknięcia gwałtownego ograniczenia podaży surowca. Nastąpiłoby ono, jeżeli ropa i paliwa z FR nie mogłyby zostać wywiezione z portów w sytuacji, w której zachodnich armatorów i korporacje ubezpieczeniowe obowiązywałby całkowity zakaz świadczenia usług na rzecz eksporterów z tego kraju. Ze względu na znaczenie rosyjskiej sprzedaży dla balansu globalnego rynku taki scenariusz skutkowałby kolejną zwyżką cenową. Za drugi cel obrano obniżenie stawek za ropę i produkty ropopochodne z FR dzięki istnieniu przed inwazją znacznego uzależnienia jej szlaków zbytu od zachodnich firm. Konieczność korzystania z usług podmiotów z krajów G7 – przy obowiązującym ich pułapie cenowym – miała zmuszać eksporterów z Rosji do sprzedawania produkcji taniej, co odbiłoby się negatywnie na wpływach budżetowych państwa.

2. Sposoby radzenia sobie Rosji z restrykcjami

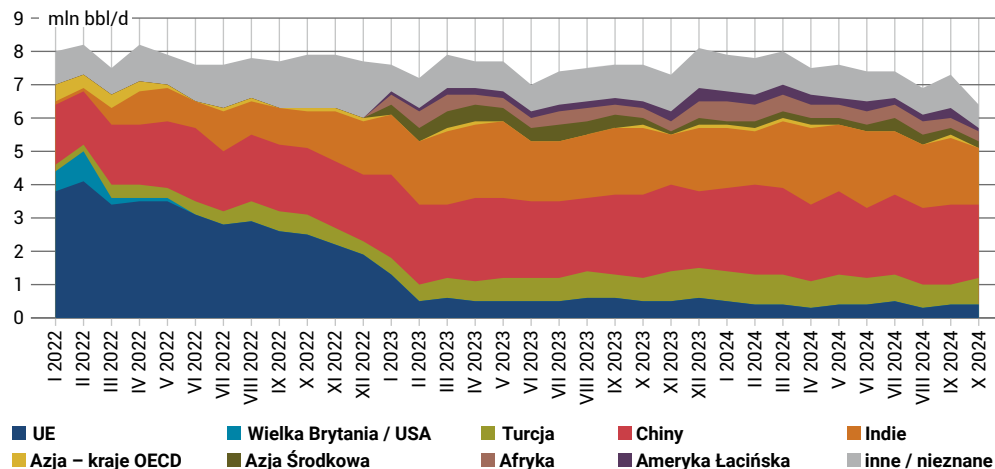
Unijny zakaz importu ropy drogą morską oraz embarga innych członków G7 zamknęły FR możliwość zbycia ok. 40% całości sprzedaży zagranicznej tego surowca⁴⁶, co zmusiło Rosjan do przekierowania jej gdzie indziej. Jeszcze przed wprowadzeniem sankcji rozpoczęli oni aktywne działania obliczone na zminimalizowanie konsekwencji ewentualnych restrykcji. Tamtejszy sektor naftowo-paliwowy doświadczał trudności w dostępie do Zachodu już od pierwszych dni wojny ze względu na bojkoty ze strony niektórych koncernów (np. brytyjskiego Shella), co skutkowało koniecznością poszukiwania nowych odbiorców – zwłaszcza w Azji. W ten sposób Moskwa budowała pozycję także na mało spenetrowanych wcześniej rynkach.

Zakupy kierowanej na Zachód surowej ropy przejęły głównie dwa kraje – **Chiny i Indie**. Taki stan rzeczy wykreował sporą zależność Rosji od tego duopolu. Zgodnie ze słowami wicepremiera Aleksandra Nowaka w 2023 r. – a więc w pierwszym roku obowiązywania sankcji – trafiło tam aż 90% eksportowanego surowca. Sprzedaż paliw jest o wiele bardziej zdywersyfikowana. Sprowadzają je liczne kraje Azji, Afryki, a nawet Ameryki Południowej. **Znalezienie nowych kontrahentów** pozwoliło Moskwie utrzymać relatywnie stabilne poziomy wydobycia i zbytu. Obserwowany pod koniec 2024 r. spadek tego ostatniego to konsekwencja słabnięcia popytu na rynku globalnym oraz podyktowanych tym posunięć kartelu OPEC+ – w drugiej połowie 2024 r.

⁴⁶ W 2021 r. państwa G7 sprowadziły z Rosji ok. 100 mln ton ropy, z czego na te należące do UE przypadało blisko 76 mln ton.

producenci z FR zaczęli ograniczać eksploatację złóż w ramach kwot uzgodnionych przez format.

Wykres 11. Kierunki eksportu ropy i produktów ropopochodnych z Rosji w okresie styczeń 2022 – październik 2024



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Międzynarodowej Agencji Energetycznej.

Zarazem Rosja starała się **obniżyć zależność od zachodnich spółek w dziedzinie transportu** wywożonego surowca. (Przed inwazją przypadało na nie ponad 80% usług tego rodzaju). W ten sposób budowała odporność na pułap cenowy. Zachodnich traderów pośredniczących w handlu z jej sektorem naftowo-paliwowym zastąpiły przedsiębiorstwa z państw trzecich, w pierwszej kolejności z Hongkongu i ZEA. Podmioty te często mają powiązania z rosyjskimi eksporterami oraz należą do dłuższego łańcucha kilku-kilkunastu spółek, co utrudnia identyfikację właściciela firmy, którego można by ukarać za obchodzenie restrykcji.

Podobny proceder występuje przy **ubezpieczaniu eksportu**. Z doniesień medialnych wynika, że statki go obsługujące nierzadko dysponują fałszywymi polisami, zaś dokumenty wystawiane przez firmy z Rosji zawierają klauzulę uniemożliwiającą dochodzenie roszczeń za wyciek ropy, jeśli jednostki przewożą surowiec sprzedany drożej niż po 60 dolarów za baryłkę (tj. łamią wprowadzony przez G7 mechanizm *price cap*). Tankowce te nie podlegają też ochronie w zachodnich klubach P&I (*protection and indemnity*, forma ubezpieczenia m.in. od ryzyka szkód środowiskowych). Wszystko to świadczy o małej szansie honorowania polisy i wypłacenia odszkodowania w razie wycieku ładunku na otwartym morzu bądź uszkodzenia statku wskutek kolizji, co zwiększa niebezpieczeństwa związane z żeglugą.

Najbardziej na reżim sankcyjny uodpornia jednak Rosję **aktywność „floty cienia”, transportującej ropę i paliwa** z tego państwa na przekór staraniom zachodniej koalicji. Liczbę tych tankowców szacuje się na 400–600⁴⁷, przy czym analitycy zastrzegają, że różne jednostki są w proceder zaangażowane w różnym stopniu (KSE ocenia, że stały „kościel” floty, obsługujący wyłącznie rosyjski eksport, tworzy ok. 90 statków). Przez ponad rok wojny niezidentyfikowani nabywcy kupili – również od armatorów europejskich – 187 używanych tankowców za łączną sumę 3,8 mld dolarów⁴⁸.

Należy zaznaczyć, że sama „flota cienia” ma niejednorodny charakter, a zaliczane do niej jednostki różnią się zarówno pod względem stopnia wyeksploatowania, jak i legalności posiadanego ubezpieczenia czy prowadzonych działań żeglugowych. Grupa dzieli się na dwie kategorie – „szarą” i „ciemną”. Na pierwszą z nich składają się statki, których zgodność z reżimem sankcyjnym trudno zweryfikować – ich struktura właścicielska jest mało transparentna, a rzetelność ubezpieczenia budzi wątpliwości. Według platformy Windward⁴⁹ pojawienie się tego rodzaju jednostek – funkcjonujących niejako „obok” tych ubezpieczanych i posiadanych przez podmioty zachodnie – to fenomen powstały w odpowiedzi na zachodnie sankcje. Druga – „ciemna” – nie stanowi *novum*, bowiem takie tankowce uczestniczyły wcześniej w przewożeniu ropy z Wenezueli i Iranu. Statki te prowadzą aktywność wprost nielegalną, ukrywając swoje położenie poprzez wyłączanie transponderów bądź wysyłanie za ich pośrednictwem nieprawdziwego sygnału, lub dokonują ryzykownego przeładunku na otwartym morzu, aby sfałszować pochodzenie ładunku. Warto dodać, że obie te kategorie mieszczą się w definicji „floty cienia” przyjętej przez Międzynarodową Organizację Morską⁵⁰.

Traderzy handlujący ropą i produktami ropopochodnymi z FR przy ich transporcie stosują również inne zabiegi pozwalające im obchodzić restrykcje. Jednostki, które nadal współpracują z zachodnimi podmiotami (np. usługodawcami, ubezpieczycielami, portami), wyłączają transpondery bądź wysyłają fałszywy sygnał lokalizacji, aby ukryć związek z rosyjskim surowcem. Niekiedy też odbierają dostawy na pełnym morzu, przeładowując je „burta w burtę”. Ponadto na dużych statkach ropę Urals miesza się z tą innych marek.

⁴⁷ W czerwcu 2024 r. agencja S&P Global oceniła liczbę statków „floty cienia” na 591, a KSE – na 435.

⁴⁸ A. Nightingale, J. Lee, S. Cho, *How an Aging Armada and Mystery Traders Keep Russian Oil Afloat*, Bloomberg, 12.05.2023, bloomberg.com.

⁴⁹ *Illuminating Russia's Shadow Fleet*, Windward, windward.ai.

⁵⁰ „Urging member states and all relevant stakeholders to promote actions to prevent illegal operations in the maritime sector by the «dark fleet» or «shadow fleet»”; *Resolution A.1192(33)*, Międzynarodowa Organizacja Morska, 11.12.2023, wwwcdn.imo.org.

Stosowanie podobnych zabiegów Komisja Europejska (KE) określiła jako łamanie sankcji⁵¹.

Firmy z FR na potrzeby dokumentacji obniżały również cenę ropy, żeby dostawy nie podlegały restrykcjom. Znacznie podnosiło to jednak realne koszty transakcji dla odbiorców, a zyski przejmowali pośrednicy powiązani ze zleceńodawcami⁵².

Według szacunków w listopadzie 2024 r. ok. 34% ropy i paliw eksportowanych z Rosji drogą morską przewoziły tankowce należące do podmiotów zachodnich (zwykle europejskich) lub przez nie ubezpieczone, podczas gdy przed lutym 2022 r. ich udział wynosił ponad 80%⁵³. Część tych dostaw mogła łamać *price cap*.

Sprzedając za granicę **inne surowce, takie jak węgiel, złoto, diamenty, drewno czy metale**, spółki z FR przede wszystkim stosują podobne praktyki obchodzenia sankcji co importerzy – w pierwszej kolejności wykorzystują do tego pośrednictwo państw trzecich (zob. rozdział I.2).

Przed 2022 r. UE była drugim po Chinach rynkiem zbytu rosyjskiego **węgla** – do jej członków trafiała jedna czwarta eksportu tego surowca. Po wprowadzeniu embarga dostawy te obniżyły się niemalże do zera, a FR musiała przeorientować kierunki sprzedaży na ChRL i Indie, a w mniejszym stopniu – Turcję. Próbowano też kontynuować dostarczanie węgla do Unii, podszywając się pod firmy kazachstańskie czy kirgiskie, które po ogłoszeniu przez Zachód sankcji intensyfikowały dostawy do krajów unijnych, szczególnie Polski i Litwy. W 2022 r. Kazachstan zwiększył eksport czarnego złota do UE prawie 29-krotnie, tj. do ponad 1,6 mln ton z 56 tys. w 2021 r., jednak już rok później zmniejszył go do 1 mln ton. Surowiec trafiał głównie do Polski (50% w 2022 r. i 60% w 2023 r.). Zbyt Kirgistanu był dużo skromniejszy (w 2023 r. wynosił ok. 54 tys. ton), przy czym kraj ten przed wybuchem wojny w ogóle nie zaopatrywał Europy w węgiel. Oba państwa muszą korzystać z tranzytu przez terytorium Rosji. Należy zarazem dodać, że pierwsze z nich wysyłało surowiec także do niej. W 2023 r. dostawy te zmniejszyły się o 12%, do 17,7 mln ton.

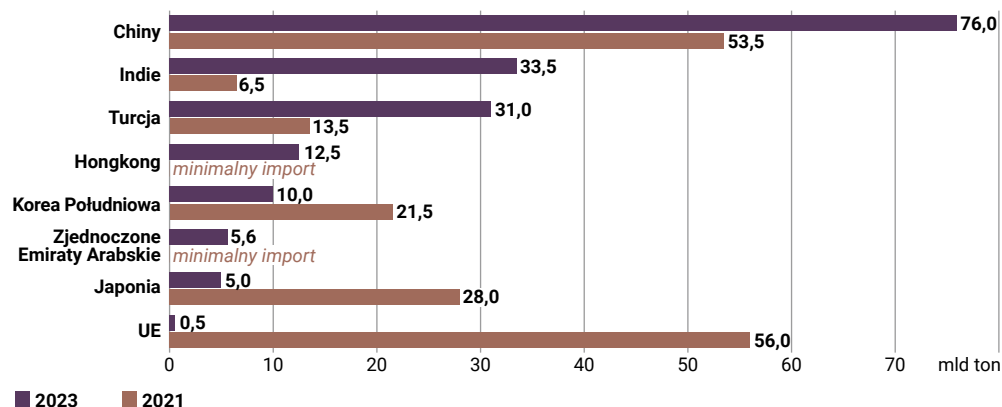
⁵¹ Szerzej zob. I. Wiśniewska, *Uszczelnianie restrykcji: jedenasty pakiet sankcji UE wobec Rosji*, OSW, 26.06.2023, osw.waw.pl.

⁵² A. Caprile, G. Leclerc, *Russia's 'shadow fleet': Bringing the threat to light*, European Parliamentary Research Service, listopad 2024, europarl.europa.eu.

⁵³ V. Raghunandan, P. Katinas, *December 2024 – Monthly analysis of Russian fossil fuel exports and sanctions*, Centre for Research on Energy and Clean Air (CREA), 10.01.2025, energyandcleanair.org.

Wydaje się, że o wiele większe zagrożenie dla szczelności embarga niesie eksport węgla z FR do państw, które wcześniej go stamtąd nie kupowały, jak Hongkong, ZEA, Kolumbia czy RPA. W 2022 r. sprzedaż surowca z tych krajów do UE wzrosła, jednak w 2023 r. nastąpił jej spadek.

Wykres 12. Najwięksi importerzy węgla z Rosji



Źródło: *Итоги работы угольной промышленности России за 2023 г.*, Уголь, 26.04.2024, eruda.ru.

Jeżeli chodzi o rosyjski eksport **złota**, to z przeprowadzonych śledztw dziennikarskich (statystyki dotyczące rynku tego kruszcu w FR nie są dostępne publicznie) wynika, że w 2022 r. trafiał on zwłaszcza do ZEA, Hongkongu i Turcji (podczas gdy przed inwazją – głównie do Wielkiej Brytanii, gdzie sprzedawało go Londyńskie Stowarzyszenie Rynku Kruszców, LBMA). Od kwietnia 2023 r. zmieniła się zaś logistyka dostaw. Surowiec dociera do tych państw za pośrednictwem Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej, w tym przez Armenię. W pierwszych pięciu miesiącach 2024 r. kraj ten sprowadził z Rosji 68 ton złota o łącznej wartości 4 mld dolarów (w całym 2023 r. – 17 ton, 1 mld dolarów)⁵⁴. Obserwuje się przy tym duże różnice w statystykach publikowanych przez obie strony. Kruszec prawdopodobnie wymienia się na gotówkę i papiery wartościowe, aby nie korzystać z systemu bankowego.

Zauważalny w ostatnich latach znaczny wzrost dostaw złota do Szwajcarii i Wielkiej Brytanii (tradycyjnie największych odbiorców rosyjskiego surowca) z Uzbekistanu i Kazachstanu najprawdopodobniej także wynika z obchodzenia sankcji przez FR. W 2023 r. Brytyjczycy zaimportowali 220 ton kazańskiego kruszcu i 40 ton uzbeckiego, a Szwajcaria – odpowiednio 59 i 100 ton.

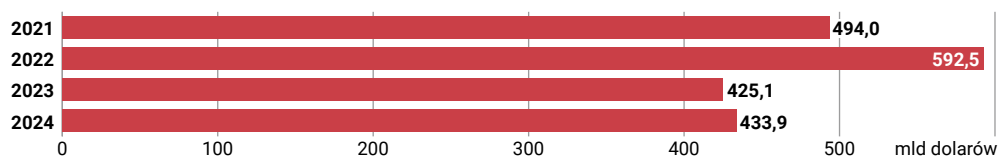
⁵⁴ A. Заякин, С. Ергнян, *Золотые происки. Как Россия в обход санкций вывозит через Армению золото на миллиарды долларов*, The Insider, 22.11.2024, theins.ru.

Dla porównania roczna produkcja w Kazachstanie wynosiła wtedy ok. 130 ton, a w Uzbekistanie – 100⁵⁵. Armenia służy też jako kanał dostaw rosyjskich **diamentów** do ZEA. Dostarczała na światowe rynki 30 razy więcej tych kamieni szlachetnych (4,5 mln karatów), niż wytworzyła⁵⁶. Ważnym ich odbiorcą pozostają również Indie. W pierwszym półroczu 2024 r. rosyjski eksport diamentów do tego kraju wzrósł o 22% r/r, do 4,1 mln karatów⁵⁷.

3. Konsekwencje wprowadzenia sankcji dla Rosji

Po trzech latach pełnoskalowej inwazji **wartość rosyjskiego eksportu skurczyła się** o ok. 15% względem 2021 r. Anomalną wyżkę dochodów w 2022 r. wywołały wysokie ceny ropy, spowodowane m.in. właśnie wybuchem wojny (w 2022 r. średnia cena baryłki marki Brent wynosiła ponad 100 dolarów). Pod koniec tamtego roku zaczęły one spadać (w 2024 r. baryłka surowca Brent kosztowała już tylko niespełna 80 dolarów), co w połączeniu z redukcją wolumenów sprzedaży zagranicznej przyczyniło się do zmniejszenia wpływów do budżetu.

Wykres 13. Wartość eksportu towarów z Rosji w latach 2021–2024



Źródło: Federalna Służba Celna FR.

W tym samym czasie **zmieniły się kierunki rosyjskiego zbytu**. W 2024 r. prawie 76% dostaw trafiło do Azji (przed inwazją – 40%), z czego na Chiny przypadło 30 p.p. (w 2021 r. – 14 p.p.). Udział Europy obniżył się do niecałych 16% (z ponad 50% w 2021 r.), z czego za sporą część (ok. 25 mld dolarów, tj. 6 p.p.) odpowiadała Białoruś.

W 2024 r. import do UE z Rosji skurczył się względem 2021 r. o prawie 80%, tj. o ponad 115 mld euro. W tym czasie organizacja zdołała znaleźć nowych dostawców – również w sektorze energetycznym, w którym była najbardziej

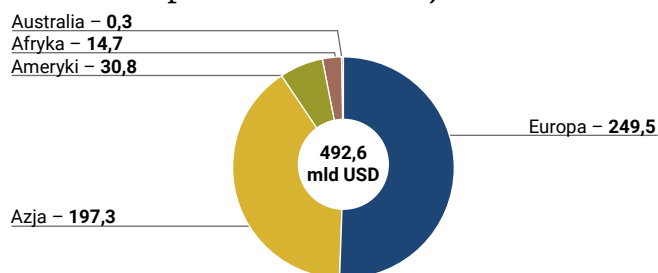
⁵⁵ D. Soguel, P. Turuban; *The mystery of Switzerland's surging imports of Uzbek and Kazakh gold*, SWI, 3.09.2024, swissinfo.ch.

⁵⁶ A. Мгдесян, *Армянский транзит: реэкспорт золота и алмазов из России*, Deutsche Welle, 1.06.2024, dw.com.

⁵⁷ S. Collins, *Russian diamond shipments to India up 22% in 1H*, Eurasia Business News, 2.09.2024, eurasia-businessnews.com.

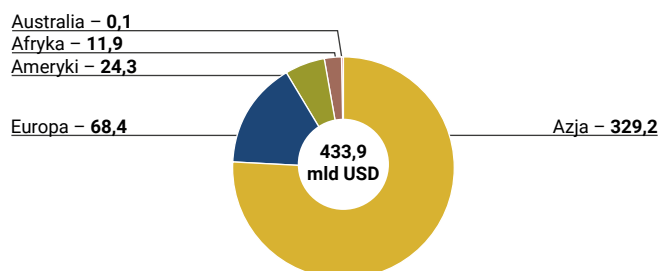
zależna od Moskwy. Wartość unijnego importu ogółem w 2024 r. przewyższała o ok. 14% tę z 2021 r. Należy przy tym wspomnieć, że niektóre państwa Europy Środkowej i Europy Wschodniej (w tym Austria, Czechy, Słowacja i Węgry) nadal sprowadzają rurociągami z FR ropę i gaz, zaś kraje z zachodu kontynentu – m.in. Francja, Włochy, Belgia i Niemcy – kupują od niej LNG. W rezultacie UE pozostaje czwartym największym nabywcą surowców energetycznych z Rosji. W 2024 r. państwo to otrzymało z tego tytułu od członków Unii ok. 24 mld euro⁵⁸.

Wykres 14. Kierunki eksportu towarów z Rosji w 2021 roku



Źródło: Federalna Służba Celna FR.

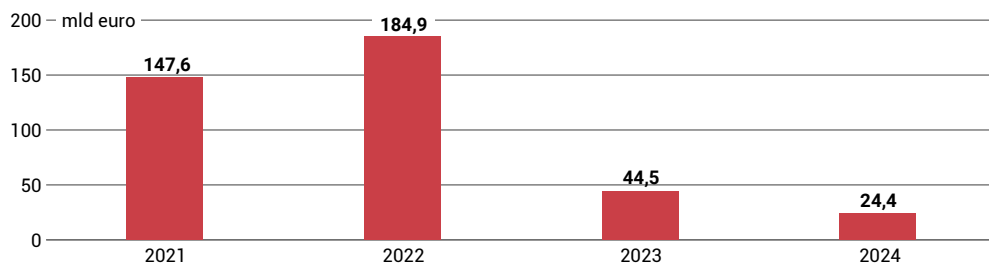
Wykres 15. Kierunki eksportu towarów z Rosji w 2024 roku



Źródło: Federalna Służba Celna FR.

⁵⁸ V. Raghunandan, P. Katinas, *December 2024 – Monthly analysis of Russian fossil fuel exports and sanctions*, op. cit.

Wykres 16. Import Unii Europejskiej z Rosji w latach 2021–2024



Źródło: Eurostat.

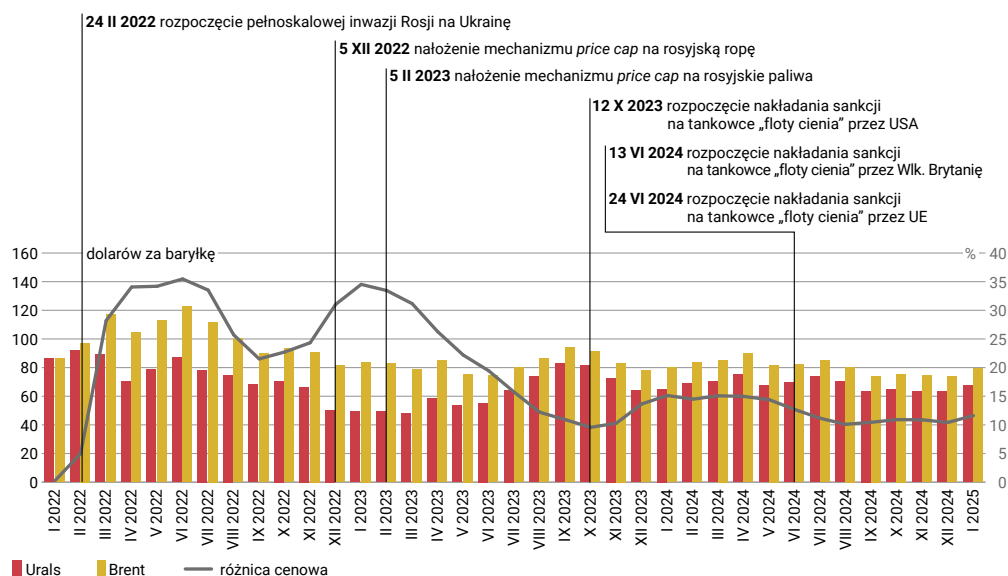
Dwa lata po wprowadzeniu restrykcji uderzających w sektor naftowo-paliwowy w FR obserwujemy spadek ceny eksportowanej **ropy naftowej** oraz niewielkie (ok. 1%) zmniejszenie wydobycia tego surowca. Wielkość „floty cienia” oraz stopień jej zaangażowania w rosyjski eksport przekładają się bezpośrednio na szanse sprzedaży ropy i paliw po cenach zbliżonych do tych globalnych, co pozytywnie odbija się na przychodach budżetu państwa⁵⁹. Stworzenie alternatywnej infrastruktury wywozowej pozwala zmniejszyć dyskonty⁶⁰. Znajduje to potwierdzenie w danych – według agencji Argus upust na rosyjskiego Uralsa w formule FOB z portów bałtyckich zmniejszył się z rekordowych 38 dolarów za baryłkę, notowanych w styczniu 2023 r., do ok. 14 dolarów w styczniu 2025 r. Zmianę sytuacji można powiązać z rosnącym udziałem „floty cienia”. Od drugiej połowy 2023 r. krajowy surowiec uległ znaczącej przecenie w porównaniu z innymi markami dwukrotnie – w reakcji na rozpoczęcie przez amerykański Departament Skarbu nakładania sankcji na konkretne tankowce łamiące *price cap* (październik 2023 r.) oraz po przyjęciu „pożegnального” pakietu restrykcji przez administrację Joeego Bidena (styczeń 2025 r.), który charakteryzował się bezprecedensową liczbą desygnacji tychże statków⁶¹. Świadczy to o skuteczności aktywnego ścigania jednostek wyłamujących się spod reżimu.

⁵⁹ V. Raghunandan, *November 2024 — Monthly analysis of Russian fossil fuel exports and sanctions*, Centre for Research on Energy and Clean Air (CREA), 10.12.2024, energyandcleanair.org.

⁶⁰ Warto przy tym dodać, że relatywny sukces „floty cienia” Rosjanie próbują powtórzyć w odniesieniu do wywozu LNG, na który USA nałożyły częściowe sankcje. Ze względu na inną specyfikę rynku metanowców jest to jednak o wiele trudniejsze. Zob. F. Rudnik, *Rosja: Novatek tworzy „flotę cienia” metanowców*, OSW, 2.09.2024, osw.waw.pl.

⁶¹ Zob. F. Rudnik, *Sankcje na Rosję: pożegnany cios administracji Bidena*, OSW, 13.01.2025, osw.waw.pl.

Wykres 17. Średnia miesięczna cena rosyjskiej ropy Urals i zachodniego benchmarku Brent w okresie styczeń 2022 – styczeń 2025



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów FR, Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego FR oraz Energy Information Administration.

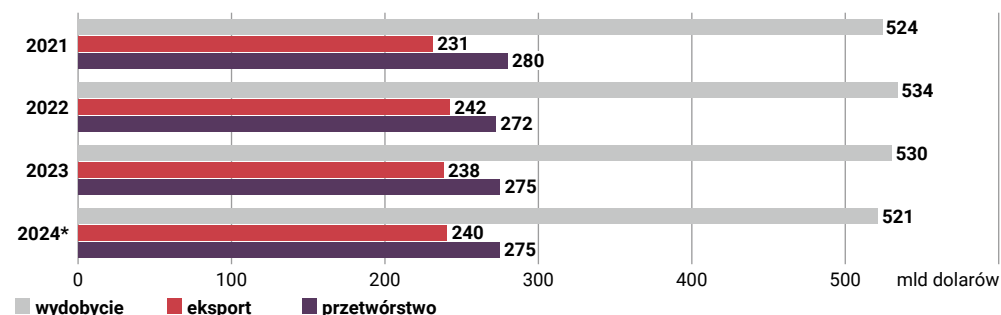
Dzięki przekierowaniu wolumenów na nowe rynki bądź uniezależnieniu się od zachodniej infrastruktury transportowej koncerny z FR zdołały w dużej mierze przystosować się do nowych przepisów. Sektor naftowy uniknął istotnego obniżenia wydobycia i eksportu, a od drugiej połowy 2023 r. można zaobserwować odbudowywanie się dochodów budżetowych z tytułu sprzedaży ropy. W trakcie rosyjskiej agresji na Ukrainę niektóre projekty inwestycyjne jednak się opóźniły⁶². Niebagatelny problem stanowiło zwłaszcza wycofanie się zachodnich firm usługowych uczestniczących w zagospodarowaniu nowych złóż.

Sankcje na rosyjski eksport tylko w niewielkiej mierze uderzają w kasę państwa. Władze starały się stabilizować finanse publiczne, m.in. poprzez wzrost obciążeń fiskalnych sektora naftowego. W coraz większym stopniu firmy do niego należące są zobowiązane do płacenia podatku od dodatkowych dochodów⁶³. Ponadto średnią cenę eksportowanej z kraju ropy (będącą podstawą owego opodatkowania) ustala obecnie rząd – niekoniecznie pokrywa się z ona realnymi zyskami przedsiębiorstw.

⁶² *Russia Says It Can't Build All the Vessels It Needs for Arctic Shipping Route*, Bloomberg, 24.10.2024, bnnbloomberg.ca.

⁶³ W 2024 r. opodatkowano w ten sposób około połowy wydobywanej ropy. Danina od dodatkowego dochodu wynosi 50% wpływów spółki z danego złoża pomniejszonych o koszty produkcji i logistyki.

Wykres 18. Wydobycie, eksport i przetwórstwo ropy w Rosji w latach 2021–2024

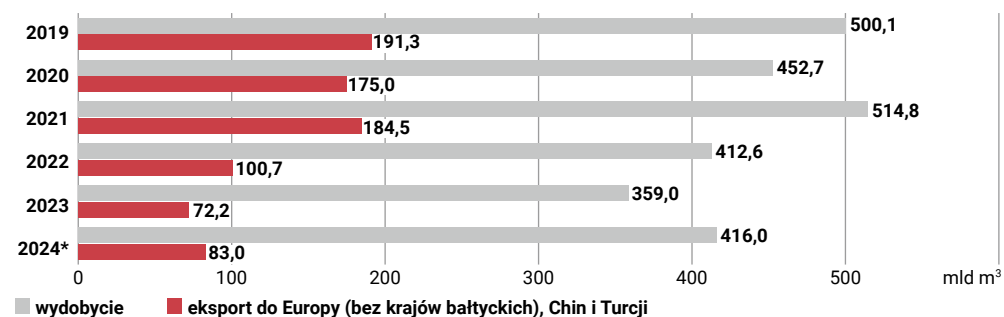


* szacunki

Źródło: Rząd FR.

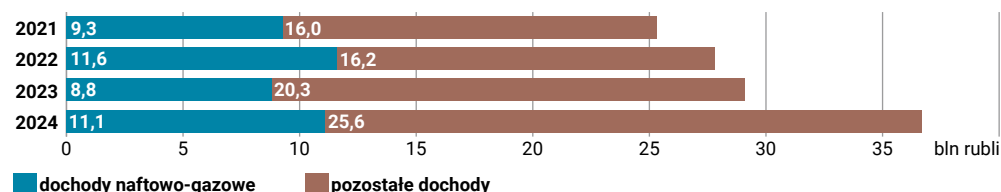
Zmniejszanie się dochodów z eksportu, będące pokłosiem zachodnich restrykcji, oraz rosnące koszty wojny zmusiły Kreml do szukania nowych źródeł funduszy. Polityka ta najmocniej dotknęła **sektor gazowy** i dominujący tam **Gazprom**. W 2022 r. koncern przekazał do budżetu dodatkowy jednorazowy podatek w wysokości 1,2 bln rubli (ok. 17,5 mld dolarów), a ponadto w latach 2023–2025 jego roczne obciążenia fiskalne zwiększono o 0,6 bln rubli (w 2024 r. wyniosły ono ok. 6,5 mld dolarów). Choć surowca przezeń eksportowanego nie objęto sankcjami, to firma ponosi największe koszty agresji. Wskutek szantażu gazowego Kremla straciła większość europejskiego rynku, przez co jej produkcja w 2024 r. zmniejszyła się o 19% w porównaniu z tą w 2021 r., a eksport spadł w tym czasie o 55%. W konsekwencji w 2023 r. koncern po raz pierwszy w historii zanotował stratę (0,6 bln rubli, tj. ok. 6,5 mld dolarów), podczas gdy rok wcześniej osiągnął 1,2 bln rubli (tj. ok. 17,5 mld dolarów według kursu z 2022 r.) zysku. Na minusie – wynoszącym 300 mld rubli (ok. 3 mld dolarów) – zakończył także pierwsze trzy kwartały 2024 r.

Wykres 19. Wydobywanie i eksport gazu przez Gazprom w latach 2019–2024



Źródło: Gazprom.

Wykres 20. Dochody naftowo-gazowe Rosji w latach 2021–2024

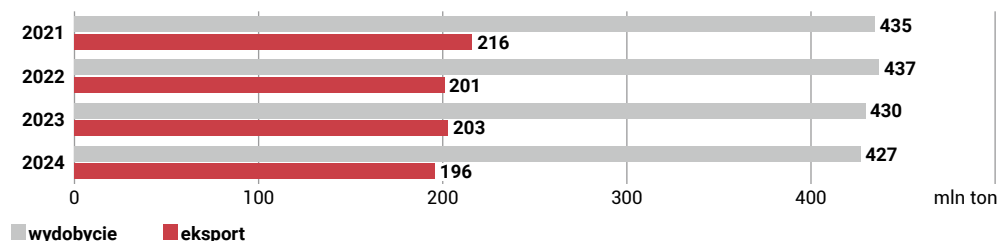


Źródło: Ministerstwo Finansów FR.

Wydobywanie **węgla** w 2024 r. było natomiast tylko o 2% niższe niż w 2021 r. – pozyskano ok. 427 mln ton, z czego 7 mln eksploatuje się w okupowanym obwodzie donieckim. Eksport zmniejszył się zaś o ponad 9%, do ok. 196 mln ton. Najdalej idące spadki zarejestrowano w 2024 r., głównie ze względu na zmniejszenie zakupów surowca przez Chiny (o 10%), Indie (o 23%) i Turcję (o 35%). Trzeba przy tym pamiętać, że zdominowanie krajowego eksportu tego paliwa przez wąską grupę odbiorców sprawia, że dysponują oni silną pozycją negocjacyjną i mogą domagać się upustów⁶⁴, co ogranicza dochód koncernów – tym bardziej że międzynarodowe ceny surowców, w 2022 r. wyjątkowo wysokie, znacznie się obniżyły. Dla przykładu węgiel energetyczny (Newcastle FOB) w styczniu 2022 r. kosztował ok. 200 dolarów za tonę, po inwazji w 2022 r. – 400 dolarów, a w 2024 r. – zaledwie ok. 130 dolarów.

⁶⁴ Jesienią 2022 r. upust na rosyjski węgiel wynosił ok. 35%. W 2023 r. zmniejszył się niemalże do zera, jednak w 2024 r. tamtejsze koncerny znów musiały zaoferować obniżki (informacji o ich wielkościach brak). Więcej zob. И. Круглей, *Экспорт падает, убытки растут — главные проблемы угольной отрасли РФ*, Нефть и Капитал, 8.11.2024, oilcapital.ru.

Wykres 21. Wydobywanie węgla w Rosji i jego eksport



Źródło: Rosstat.

Ze względu na konieczność przekierowania dostaw do Azji należało zmienić logistykę, wcześniej opracowaną na potrzeby obsługi potoków do Europy. Przepustowość kolei w azjatyckiej części Rosji okazała się niewystarczająca do wzięcia na siebie tak dużych wolumenów⁶⁵. Mimo że transport węgla traktuje się priorytetowo, rząd przyznał eksporterom kwoty na przesył, gwarantujące im dostęp do szlaków, oraz wprowadzono subsydiowanie rosnących taryf, wiele firm wydobywczych z FR (zwykle mniejszych) boryka się z poważnymi problemami finansowymi. W ciągu jedenastu miesięcy 2024 r. ponad 53% przedsiębiorstw branżowych (z ok. 600) odnotowało deficyt (w 2023 r. – ok. 30%). W efekcie sektor osiągnął łączną stratę na poziomie 68 mld rubli⁶⁶.

⁶⁵ I. Wiśniewska, *Zwrot na wschód. Polityka transportowa Rosji*, OSW, Warszawa 2024, osw.waw.pl.

⁶⁶ Социально-экономическое положение России 2024 года, Rosstat, 7.02.2025, rosstat.gov.ru.

III. ZACHODNIE OGRANICZENIA NAŁOŻONE NA ROSYJSKI SEKTOR FINANSOWY

Przed inwazją Rosja była silnie zintegrowana z rynkiem finansowym Zachodu, a jego kapitał stanowił podstawowe źródło opłacania modernizacji gospodarki FR – kluczowe znaczenie dla jej rozwoju miały zarówno bezpośrednie inwestycje koncernów międzynarodowych, jak i środki pożyczane przez tamtejsze spółki. Ponadto przez 30 lat od rozpadu ZSRR pieniądze zarabiane na surowcach miejscowi oligarchowie masowo lokowali w Europie i Ameryce, a obywatele traktowali waluty wymienialne jako bezpieczną lokatę zasobów. Mimo że od 2014 r. Kreml przygotowywał się na ostre sankcje Zachodu i próbował zredukować swoją zależność, m.in. ograniczając udział dolara w rezerwach Centralnego Banku Rosji (CBR) czy wymuszając na miliarderach przenoszenie kapitału do kraju, FR pozostawała wrażliwa na decyzje Brukseli i Waszyngtonu. Restrykcje finansowe mają na celu odcięcie wybranych sektorów rosyjskiej gospodarki i firm od dostępu do zachodnich rynków. Ich stosowanie przyczynia się do zwiększenia skuteczności sankcji handlowych i technologicznych, gdyż utrudnia odnośnym podmiotom przeprowadzanie operacji transgranicznych, co przekłada się na wyniki handlu zagranicznego oraz na inwestycje wewnątrz FR.

1. Wprowadzone regulacje

Państwa zachodnie nakładają sankcje finansowe na Rosję od połowy 2014 r. Polegają one na ograniczaniu dostępu do rynków finansowych (wprowadzeniu zakazu kredytowania) największym miejscowym bankom, koncernom energetycznym oraz firmom z sektora zbrojeniowego. Po wybuchu pełnoskalowej wojny zakres restrykcji mocno się zwiększył – zdecydowano m.in. o:

- zamrożeniu na zagranicznych kontach ok. 300 mld dolarów rezerw walutowych CBR⁶⁷;
- odcięciu 23 banków komercyjnych (10 największych instytucji tego typu na rynku FR oraz 13 banków regionalnych) od systemu telekomunikacji międzybankowej SWIFT (z siedzibą w Brukseli);

⁶⁷ I. Wiśniewska, *Gospodarcze skutki wojny: widmo głębokiego kryzysu w Rosji*, „Komentarze OSW”, nr 434, 23.03.2022, osw.waw.pl.

- wpisaniu przez państwa G7 (głównie USA) na listy sankcyjne dużej części rosyjskich banków i zagranicznych spółek z nimi powiązanych, co blokuje im opcję współpracy z zachodnimi podmiotami;
- objęciu restrykcjami innych instytucji finansowych, w tym Petersburskiej Giełdy Papierów Wartościowych i Moskiewskiej Giełdy oraz kontrolowanych przez nią Narodowego Centrum Kliringowego i Narodowego Systemu Kart Płatniczych, który m.in. wydaje kartę bankową MIR;
- zamknięciu rosyjskim podmiotom dostępu do zachodnich giełd papierów wartościowych i towarowych;
- wywieraniu przez administrację amerykańską presji na podmioty sektora finansowego państw trzecich i zniechęceniu ich do wspierania Rosji w obchodzeniu restrykcji. Do instrumentów nacisku, poza zabiegami dyplomatycznymi, należy zagrożenie wprowadzeniem sankcji wtórnych i ich stosowanie (tj. zakazanie kooperacji z amerykańskim rynkiem finansowym)⁶⁸;
- wycofaniu się międzynarodowych operatorów kart płatniczych (Visa, Mastercard, JCB itp.) z FR. Wydane przez rosyjskie banki karty tych firm przestały działać za granicą, a reszta nie jest obsługiwana w kraju;
- odcięciu rosyjskich podmiotów od giełd kryptowalut oraz objęciu ograniczeniami wielu podmiotów zajmujących się miningiem i obrotem na tym rynku.

2. Sposoby radzenia sobie Rosji z restrykcjami

W pierwszych tygodniach po inwazji rynek FR doznał szoku związanego z wybuchem pełnoskalowej wojny i ze zmasowanymi sankcjami. Doszło do załamania się cen tamtejszych papierów wartościowych (wskutek czego Moskiewską Giełdę zamknięto na ponad miesiąc), spadku wartości rubla o ponad 30% w marcu 2022 r. i wzrostu miesięcznej inflacji do poziomu powyżej 7,5%.

Rosja dość szybko zaczęła się jednak adaptować do nowych warunków ekonomicznych. Początkowo dużą rolę odegrały **posunięcia CBR**, w tym podniesienie

⁶⁸ W grudniu 2023 r. Departament Skarbu Stanów Zjednoczonych otrzymał prawo karania sankcjami wtórnymi podmiotów z państw trzecich zaangażowanych w obsługę transakcji związanych z dostarczaniem do FR towarów i technologii podwójnego zastosowania. Zob. [Russian Harmful Foreign Activities Sanctions/1147](#), Departament Skarbu Stanów Zjednoczonych, 22.12.2023, ofac.treasury.gov.

bazowej stopy procentowej z 9,5% do 20% oraz wprowadzenie kontroli walutowej (w szczególności w sektorze finansowym), aby zatrzymać waluty obce w kraju. Ogłoszono ustanowienie limitów na zagraniczne przelewy walutowe i na wywóz gotówki. Dodatkowo eksporterzy zostali zobowiązani do odsprzedawania 80% przychodów walutowych na rynku wewnętrznym, co miało zapewnić podtrzymanie podaży dewiz i tym samym zahamować dalsze słabnięcie rubla. Ograniczono też zagranicznym podmiotom dostęp do nich i ich wywóz z Rosji (de facto zachodni inwestorzy tam przebywający nie są w stanie wywieźć z FR uzyskanych zysków). CBR zmienił również strukturę środków zgromadzonych w Funduszu Dobrobytu Narodowego: wyeliminowano waluty wymienialne, które zastąpiono ruanem i złotem⁶⁹.

Rosyjskie banki starały się **zastępować zachodnie karty bankowe rodzimą kartą MIR**, lecz także wzmocniły współpracę z chińską spółką UnionPay. Jej karty nie były jednak powszechnie honorowane na świecie. Obsługują je wybrane banki i punkty handlowe, m.in. w Chinach, Turcji i państwach Azji Centralnej. Zarazem pod presją Zachodu niektóre instytucje z państw trzecich, w tym z Turcji, Kazachstanu czy Kirgistanu, wycofały się z kooperacji z MIR. Ze względu na utrudniony dostęp do surowców potrzebnych do produkcji kart płatniczych (w tym chipów) banki wydłużyły bezterminowo okres ważności tych znajdujących się już w obiegu.

Aby uzyskać znacznie szerszą swobodę w zakresie korzystania ze środków finansowych za granicą, podmioty z FR – zarówno firmy, jak i osoby fizyczne – masowo otwierały **konta w bankach w państwach trzecich**, szczególnie w Turcji, Kazachstanie, Uzbekistanie, Kirgistanie i Armenii. W pierwszych miesiącach masowo wyprowadzano z kraju kapitał, aby zabezpieczyć go przed sankcjami oraz działaniami Kremla.

Nastąpił **rozwój rodzimych spółek oferujących usługi finansowe** (takich jak KoronaPay, Unistream czy Contact), ale też zwiększył się udział w rynku chińskich aplikacji Alipay i WeChat Pay, które częściowo zajmowały miejsca firm wycofujących się z Rosji w ramach bojkotu po jej inwazji na Ukrainę (m.in. Western Union, PayPal czy Wise)⁷⁰.

⁶⁹ Zgodnie z informacjami Ministerstwa Finansów FR 1 stycznia 2025 r. płynne środki Funduszu Dobrobytu Narodowego miały wartość 3,8 bln rubli (tj. ok. 38 mld dolarów) i obejmowały m.in. 164 mld ruanów, 188 ton złota i 1,4 mld rubli, a 1 lutego 2022 r. stanowiły równowartość ok. 112 mld dolarów (38,6 mld euro, 4,2 mld funtów, 600 mld jenów, 226,7 mld ruanów, 405,7 ton złota i 226 mln rubli). Zob. *Минфин: объем ФНБ на 1 января составил 11,88 трлн рублей*, TACC, 16.01.2025, tass.ru.

⁷⁰ I. Wiśniewska, *Rosyjskie sposoby na obejście bojkotów korporacyjnych*, OSW, 17.08.2022, osw.waw.pl.

Do obsługi dużych operacji handlowych, w tym związanych z kontraktami energetycznymi, konieczne było jednak przede wszystkim **odejście od rozliczeń w walutach wymiennalnych**, które stały się toksyczne dla rosyjskich podmiotów, gdyż operacje z ich wykorzystaniem w każdej chwili mogły zostać wstrzymane. Transakcje zaczęto więc realizować głównie w rublach, juanach, dirhamach ZEA i rupiach. W październiku 2024 r. udział rubla w imporcie towarów i usług wyniósł aż 49,5%, podczas gdy tych wymiennalnych – ok. 20%, a pozostałych (zwłaszcza juana) – 30%. Eksport w 43% rozlicza się w rublach, 37% przypada na juany i inne waluty narodowe, a 20% – na dolary, euro itp.⁷¹ Premier Rosji poinformował, że ok. 95% transakcji między nią i Chinami następuje w rublach i juanach⁷², z czego około trzech czwartych – w tych drugich. Popularne w 2023 r. opłacanie rupiami dostaw ropy do Indii okazało się bardzo problematyczne. Ograniczenia na wywóz tej waluty spowodowały, że środki rosyjskich koncernów – ok. 40 mld dolarów – utknęły na kontach w bankach indyjskich. Zgodnie z doniesieniami obu stron w 2024 r. większość tych transakcji udało się rozliczyć, m.in. za pomocą inwestycji w Indiach oraz stosując waluty państw trzecich (szczególnie dirhamy), lecz szczegółów tego mechanizmu nie podano.

Kreml odpowiedział na nasilające się amerykańskie sankcje finansowe w 2024 r., m.in. zmniejszając nałożone na eksporterów zobowiązanie do wwozu do Rosji waluty uzyskanej ze sprzedaży surowców. W czerwcu tegoż roku wprowadzony w 2022 r. limit w wysokości 80% przychodów zredukowano do 60%, a w październiku – do 40%. Pozostające za granicą środki miały być wykorzystywane do rozliczeń operacji importowych w 2024 r.

Można też zaobserwować **zwiększenie obecności na rynku banków z ChRL**. W październiku 2024 r. na 25. pozycji wśród największych rosyjskich instytucji finansowych pod względem aktywów znajdował się Industrial and Commercial Bank of China, a 33. miejsce zajmował Bank of China. W FR działają także mniejsze chińskie banki. W listopadzie 2024 r. CBR przestał publikować ich raporty finansowe.

Rosja próbuje również przeprowadzać **transakcje za pomocą małych regionalnych banków**, niezaangażowanych we współpracę międzynarodową, na

⁷¹ E. Чернышова, И. Ткачёв, *Доля рубля при расчетах за импорт с Азией поднялась выше 40%*, РБК, 16.11.2024, rbc.ru.

⁷² *Доля рубля и юаня во взаимных расчетах РФ и КНР превысила 95%*, Интерфакс, 21.08.2024, interfax.ru.

które potencjalne sankcje wtórne wpłynęłyby w ograniczonym stopniu. Tego typu operacje realizuje się szczególnie często w handlu z Chinami.

Za towary i usługi objęte sankcjami firmy z FR próbują **rozliczać się w złocie**⁷³. W 2022 r. eksportowano ok. 90% wydobywanego w kraju kruszcu (tj. ok. 344 ton⁷⁴), natomiast po wprowadzeniu restrykcji – już tylko około połowy. Znacznie wzrosło zapotrzebowanie nań wśród odbiorców indywidualnych, którzy w 2024 r. nabyli go ok. 75 ton (w 2023 r. – 95 ton, w 2022 r. – 100, a przed inwazją – ok. 5 ton)⁷⁵. Wiązało się to z jednej strony z przeceną złota w Rosji w 2022 r. – było tam ono o ok. 15% tańsze niż za granicą (w 2023 r. ceny się wyrównały, co zapewne wynikało z otwarcia nowych kanałów eksportowych), a z drugiej z faktem, że mogło ono częściowo zastąpić waluty wymienialne w sytuacji, kiedy inwestycje w te ostatnie stały się mocno ryzykowne.

Aby zachęcić do zakupu kruszcu, władze m.in. wprowadziły zerową stawkę VAT na obrót nim i zwolniły osoby fizyczne z podatku dochodowego przy jego zbyciu. Zgodnie z szacunkami tylko w 2022 r. poza oficjalnym eksportem kraj opuściło ok. 20–25 ton złota⁷⁶. Od wdrożenia restrykcji kruszec z FR trafia głównie do ZEA, Turcji i Chin (zob. *Konsekwencje wprowadzenia sankcji dla Rosji*), gdzie zapewne jest częściowo sprzedawany za waluty wymienialne w gotówce⁷⁷. W ten sposób – mimo zakazu – od marca 2022 r. do połowy 2024 r. do Rosji wwieziono w tej formie ekwiwalent ok. 2,4 mld dolarów⁷⁸.

Następny ważny dla rozliczeń transgranicznych instrument wykorzystywany przez Moskwę do obchodzenia sankcji to **kryptowaluty**. Rosja należy do największych ich wydobywców (w 2023 r. wykopano tam choćby 54 tys. bitcoinów o łącznej wartości 3 mld dolarów). Już od dłuższego czasu rządzący próbują uregulować ten rynek i przejąć nad nim kontrolę. Przez lata rozwijał się on swobodnie, a w regionach syberyjskich dysponujących nadwyżką produkcji energii elektrycznej mining był powszechnym dodatkowym źródłem dochodu obywateli. Mimo niejasności prawnych dynamicznie rosła też liczba dużych

⁷³ M. Hunter, *Going for gold. Russia, sanctions and illicit gold trade*, Global Initiative Against Transnational Organized Crime, „Policy Brief”, kwiecień 2022, globalinitiative.net.

⁷⁴ W 2022 r. wydobyto 371 ton złota. Potem rosyjskie statystyki z zakresu pozyskiwania go i obrotu nim utajniono.

⁷⁵ *Физлица в РФ в 2023 году приобрели около 95 тонн инвестиционного золота*, ТАСС, 1.02.2024, tass.ru.

⁷⁶ *Рынок золота в России: итоги 2022 года*, Добывающая промышленность, 4.06.2024, dprom.online.

⁷⁷ *Russian Banks May Be Engaging in Cash-For-Gold Scheme to Obtain Foreign Currency*, Sayari, styczeń 2024, sayari.com.

⁷⁸ G. Stolyarov, F. Lebedev, A. Marrow, *Exclusive: Billions in dollar and euro notes reach Russia despite sanctions*, Reuters, 12.08.2024, reuters.com.

farm oraz cała infrastruktura niezbędna do obrotu kryptowalutami i wymiany ich na pieniądze fiducjarne. W proces ten zaangażowano znaczny kapitał. Jedną z największych na świecie farm, znajdującą się w Briańsku, nadzoruje moskiewska spółka BitRiver powiązana z Olegiem Deripaską (wpisanym na listy sankcyjne państw zachodnich).

W 2024 r. Putin sygnował ustawę zezwalającą na użycie kryptowalut do rozliczeń z zagranicą⁷⁹. Pomimo braku regulacji proceder ten stosowano już wcześniej. W ciągu sześciu miesięcy pomiędzy październikiem 2023 a marcem 2024 r. CBR odnotował wzrost aktywności Rosjan na kryptogieldach o 16% względem poprzedniego półrocza. Łączną wartość przeprowadzonych przez nich transakcji szacowano na 4,5 bln rubli (ok. 45 mld dolarów). Mimo obojętowania w Chinach od 2021 r. zakazu rozliczeń w kryptowalutach firmy z FR mogą nadal współpracować z pośrednikami z Hongkongu, gdzie takich ograniczeń nie wprowadzono. Oznacza to jednak wzrost kosztów transakcji⁸⁰.

Jeden z największych nielegalnych schematów wymiany kryptowalut na pieniądze fiducjarne, w którym uczestniczyły rosyjskie podmioty – zarejestrowane w Moskwie spółki Smart i TGR – w 2024 r. rozbiły służby Wielkiej Brytanii w kooperacji z partnerami z innych państw. Za jego pośrednictwem przeprowadzano transakcje warte miliardy dolarów, w tym umożliwiające obchodzenie sankcji, opłacanie operacji szpiegowskich oraz pranie pieniędzy uzyskanych ze sprzedaży narkotyków i broni. Spółki z FR działające na rynku kryptowalut współpracowały m.in. z wywodzącym się z Dublina kartelem Kinahan. Siatka obejmowała ponad 30 państw i setki osób, w tym kurierów przekazujących gotówkę klientom⁸¹.

Aby przełamać trudności związane z rozliczeniami transgranicznymi, firmy zarejestrowane w Rosji stosują również w ograniczonym stopniu **barter**. W styczniu 2024 r. Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego FR przygotowało nawet instrukcję, jak realizować takie wymiany⁸², co sprawia, że państwo de facto wraca do praktyk lat 90. i nie tylko podnosi koszty, lecz także wydłuża

⁷⁹ Федеральный закон от 8 августа 2024 г., N 223-ФЗ, „О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”, za: alta.ru.

⁸⁰ B. Savic, *Russia's digital assets challenge Western sanctions*, Geopolitical Intelligence Services, 21.11.2024, gisreportsonline.com.

⁸¹ *Operation Destabilise: NCA disrupts \$multi-billion Russian money laundering networks with links to, drugs, ransomware and espionage, resulting in 84 arrests*, National Crime Agency, 4.12.2024, nationalcrime-agency.gov.uk.

⁸² Минэкономразвития России разработало Навигатор по внешнеторговым бартерным сделкам, Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego FR, 31.01.2024, economy.gov.ru.

czas transakcji⁸³. Chiny od lat stosują tego typu rozwiązania w kontaktach handlowych z Iranem⁸⁴.

Jednocześnie już od kilku lat CBR pracuje nad wprowadzeniem **cyfrowej wersji rubla** (tzw. CBDC), który systemowo mógłby pomóc w uniezależnieniu się Rosji od zachodnich pośredników rynku finansowego. Na razie testuje go kilka dużych banków w FR. Kreml namawia kontrahentów (ostatnio temat ten podnoszono na forum BRICS w październiku 2024 r.) do **stworzenia systemu rozliczeń w cyfrowych walutach banków centralnych, opartych na reje-strach rozproszonych** (niewymagających pośredników), **tzw. blockchain**.

Rosyjska bankowość zaadaptowała się także do odcięcia od standardu SWIFT. Wpłynął na to przede wszystkim fakt, że nie wszystkie banki zostały od niego odłączone – w połowie 2024 r. ok. 200 instytucji w kraju nadal mogło korzystać z usług tego systemu i realizować za jego pośrednictwem transakcje. Ponadto rosyjskie podmioty używają alternatywnego względem niego rodzimego **Systemu Przekazu Informacji Finansowych (SPFS)**, który pozwala na przeprowadzanie operacji wewnątrzrosyjskich z podłączonymi do niego instytucjami zagranicznymi (chodzi głównie o te z państw Azji Centralnej i Kaukazu Południowego). Ze względu na sankcje nie stosuje się go do współpracy z jednostkami zachodnimi. Część banków w FR przyłączyła się też do **CIPS** – chińskiego systemu rozliczeń transgranicznych w juanach (obejmuje ok. 5 tys. instytucji z ok. 130 krajów), który w ramach komunikacji międzybankowej korzysta jednak z usług SWIFT. Wykorzystywane są również inne standardy, jak System Szybkich Płatności (SPB) czy Cyber FT, ale ich efektywność i zasięg pozostawiają wiele do życzenia⁸⁵.

3. Konsekwencje wprowadzenia sankcji dla Rosji

Nakładane na FR ograniczenia finansowe okazały się najskuteczniejsze. Za ich egzekwowanie odpowiadają w pierwszej kolejności banki zaangażowane we współpracę międzynarodową (ich liczba jest stosunkowo niewielka), ściśle ze sobą powiązane. Instytucje te podlegają surowym regulacjom, dotyczącym choćby walki z praniem pieniędzy, oraz dysponują rozbudowanymi departamentami prawnymi i systemami kontroli odpowiedzialnymi za przestrzeganie obowiązującego prawa,

⁸³ *Привет из 90-х: Минэкономразвития выпустило для бизнеса методичку по бартеру*, Новые Известия, 19.09.2024, newizv.ru.

⁸⁴ W 2021 r. chińska firma wyeksportowała do Iranu w zamian za pistacje części zamienne do aut warte łącznie 2 mln dolarów.

⁸⁵ *Альтернативы SWIFT-переводам*, ВТБ, 25.10.2023, vtb.ru.

m.in. korzystają z procedury „poznaj swojego klienta” (KYC). Uczestniczenie w ryzykownych operacjach może być dla nich bardzo kosztowne⁸⁶, a nawet prowadzić do odłączenia od zachodniego systemu finansowego, wciąż cieszącego się dominującą pozycją na rynku globalnym. Znakomita większość (ok. 90%) rezerw banków centralnych na świecie (poza np. Rosją, odciętą od zachodnich dewiz) przypada na waluty wymienne (w tym ok. 60% na dolara i 20% na euro), podczas gdy na juana – zaledwie 2%. W maju 2024 r. 47% rozliczeń w handlu międzynarodowym przeprowadzonych przez SWIFT zrealizowano w dolarach, 22% – w euro, a ok. 5% – w juanach. Wprawdzie bank centralny Chin oznajmił, że ok. 25% ich obrotów ze światem odbywa się w ostatniej z tych walut, ale chodzi głównie o operacje z Hongkongiem oraz państwami skonfliktowanymi z Zachodem, w tym FR (w jej przypadku odsetek ten może wynosić nawet 75%).

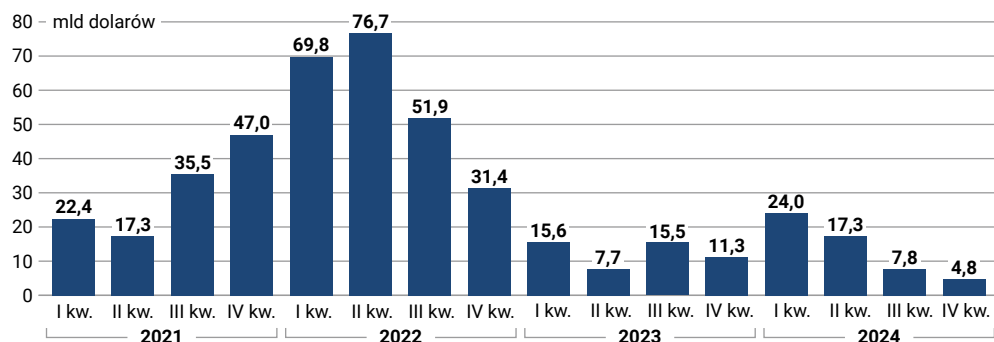
Skuteczność sankcji finansowych dało się zauważyć w pierwszych miesiącach po inwazji. Szczególnie dotkliwe okazało się zamrożenie rezerw walutowych CBR w lutym 2022 r., co doprowadziło do znacznej dewaluacji rubla i chaosu na rosyjskim rynku finansowym – przede wszystkim **odpływu kapitału za granicę**. W ciągu pierwszego 2,5 roku (do lipca 2024 r.) pełnoskalowej wojny z kraju wyprowadzono ok. 340 mld dolarów netto, z czego 70% w 2022 r. Zwłokę przez UE z ogłoszeniem embarga na rosyjską ropę wraz ze wzrostem cen tego surowca w pierwszym roku agresji skutkowało dużym napływem walut do FR, co pozwoliło jej na częściowe przystosowanie się do nowych warunków. Zacieśnianie przez USA pętli restrykcji finansowych od 2023 r. znacznie utrudniło jednak Rosjanom realizację operacji transgranicznych. Zagraniczne banki patrzą na współpracę z tamtejszymi podmiotami (także tymi nieobjętymi obostrzeniami) z niechęcią, a zarazem zaczęły skrupulatnie weryfikować klientów z FR, co **wydłużało proces rozliczeniowy** oraz powodowało **odrzućcie części płatności** – nawet przy najmniejszych wątpliwościach. Taką politykę prowadziły także duże instytucje finansowe z Chin, Turcji oraz państw Zatoki Perskiej zaangażowane we współpracę międzynarodową, dla których ewentualne amerykańskie sankcje wtórne stanowiłyby dotkliwy cios.

Wyzwania natury finansowej – szczególnie wspomniane problemy z rozliczeniami – poważnie utrudniły Rosji prowadzenie handlu zagranicznego, co skutkowało zakłóceniami w operacjach zarówno eksportowych, jak

⁸⁶ Danske Bank, któremu udowodniono operacje z klientami wysokiego ryzyka w Rosji i innych krajach, musiał zapłacić 2 mld dolarów kary, a jego oddział w Estonii zamknięto. Zob. S.N. Lynch, *Danske Bank pleads guilty to resolve long-running Estonia money-laundering probe*, Reuters, 13.12.2022, reuters.com.

i importowych. Te zaś odbiły się negatywnie na bilansie płatniczym państwa. W czwartym kwartale 2024 r. saldo **rachunku obrotów bieżących** FR obniżyło się do zaledwie 4,8 mld dolarów, a w grudniu jego wartość spadła poniżej zera – do -1,3 mld dolarów.

Wykres 22. Wartość środków zgromadzonych na rachunku obrotów bieżących Rosji w latach 2021–2024



Źródło: CBR, cbr.ru.

W rezultacie słabszy napływ walut wpłynął niekorzystnie na rosyjski rynek walutowy i przyniósł **dewaluację rubla** (w styczniu 2025 r. za dolara trzeba było zapłacić ok. 100 rubli). Od końca stycznia na fali czynników sezonowych (m.in. niższego importu i opłacaniu podatków przez firmy) oraz politycznych (nawiązanie przez nową administrację USA rozmów z Kremlm i oczekiwanie złagodzenia sankcji) rosyjska waluta ponownie się umocniła. W sytuacji odcięcia państwa od zagranicznych rynków kapitałowych jej kurs stał się niemal całkowicie zależny od osiągnięć handlu zagranicznego. Dodatni bilans obrotów towarowych to obecnie de facto jedyne źródło napływu walut. Równoważy on m.in. ujemne saldo wymiany usługami (związane z turystyką zagraniczną) oraz popyt na dewizy ze strony biznesu i obywateli. Przy tak poważnych trudnościach w przeprowadzaniu operacji transgranicznych CBR tylko w niewielkim zakresie mógł kształtować sytuację na tym rynku. Należy przy tym pamiętać, że po wpisaniu w czerwcu 2024 r. Moskiewskiej Giełdy na amerykańskie listy sankcyjne **oficjalnego kursu rubla nie ustalają już mechanizmy rynkowe**, lecz decyzja CBR podejmowana na podstawie transakcji walutowych zawieranych przez wybrane banki komercyjne. Tracą na tym i importerzy, i eksporterzy – instytucje te narzucają bowiem drakońskie marże na transakcje walutowe i niekorzystny kurs, który wynika z dużej różnicy między ceną zakupu i sprzedaży dewiz.

Wykres 23. Kurs dolara w rublach



Źródło: CBR, cbr.ru.

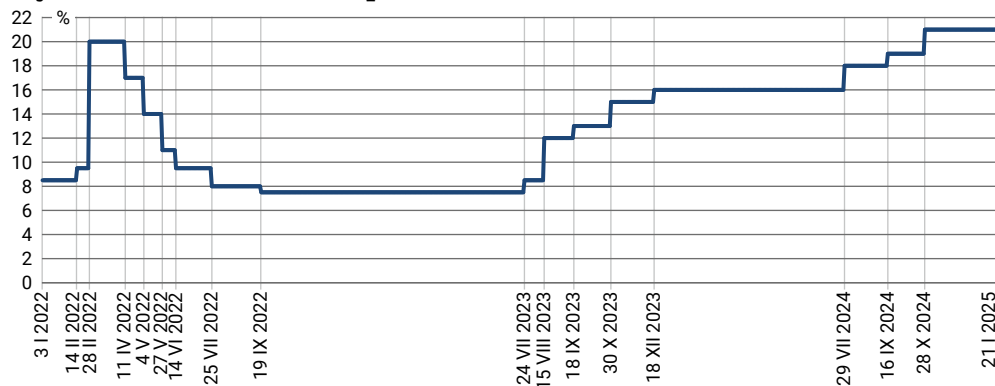
Do skutków licznych barier w dziedzinie operacji transgranicznych i słabości rubla należał też **drożejący import**, przyczyniający się do dalszego wzrostu cen w kraju. Oficjalna **inflacja** w 2024 r. wyniosła ponad 9,5%, ale w ocenie mieszkańców koszty życia zwiększyły się znacznie bardziej. Potwierdzają to badania organizacji pozarządowych. Analiza wydatków obywateli przeprowadzona przez instytut Romir wskazuje, że w ubiegłym roku ceny towarów mogły wzrosnąć o ok. 20%⁸⁷.

Wysoka inflacja zmusiła z kolei CBR do **podwyższenia bazowej stopy procentowej** z 7,5% w lipcu 2023 r. do 21%. Mimo tak restrykcyjnej polityki monetarnej instytucja pozostaje na razie bezsilna w walce z drożyzną – w znacznej mierze kreuje ją bowiem kurs budżetowy rządu, a zwłaszcza potężne nakłady na wojnę.

Wysokie stopy procentowe w obliczu odcięcia państwa od zagranicznych rynków skutkują ograniczeniem możliwości inwestycyjnych biznesu. Po inwazji na Ukrainę **zewnętrzne zaangażowanie kapitałowe w FR pikowało**. Według danych CBR wartość skumulowanych zagranicznych inwestycji bezpośrednich, która 1 stycznia 2022 r. wynosiła ok. 498 mld dolarów, zmniejszyła się do 235 mld dolarów trzy kwartały później. Tak duży spadek to pokłosie nie tylko wycofania się inwestorów, lecz także zmian kursów walut. Skurczył się też udział nierezydentów lokujących pieniądze w obligacjach rządowych – w grudniu 2024 r. wyniósł on ok. 6% (ok. 13 mld dolarów), podczas gdy w styczniu 2022 r. – 20% (ok. 45 mld dolarów).

⁸⁷ Dane z raportu Romir za wrzesień 2024 r. mówią o ok. 22-procentowym wzroście cen r/r. Do październikownika instytucja ta co miesiąc publikowała swoje szacunki na ten temat, które w 2024 r. znacznie różniły się od oficjalnych statystyk Rosstatu i uderzały w jego wiarygodność.

Wykres 24. Bazowa stawka procentowa CBR w latach 2022–2024



Źródło: CBR, cbr.ru.

Co ciekawe, również chińskie firmy podchodzą do rosyjskiego rynku z ostrożnością, gdyż nie chcą narazić się na sankcje wtórne. Za przykład może posłużyć sektor motoryzacyjny. Mimo dynamicznego wzrostu sprzedaży samochodów z ChRL, w tym częściowo montowanych w FR, zakłady powstają z inicjatywy miejscowych podmiotów, a zarazem przy niskim poziomie lokalizacji produkcji w kraju. Także duże chińskie banki, które od połowy 2022 r. dynamicznie zwiększały obecność w Rosji, wraz z zacieśnianiem amerykańskich sankcji finansowych zaczęły redukować tam swoje fundusze. Od kwietnia do lipca 2024 r. rosyjski oddział Bank of China zmniejszył aktywa netto o ok. 40% (do 3,5 mld dolarów), a po objęciu przez USA restrykcjami Moskiewskiej Giełdy (MOEX) zrezygnował też z funkcji instytucji rozliczającej jej transakcje w juanach. Zastąpił go lokalny oddział Industrial and Commercial Bank of China, jednak i on ograniczył aktywa w FR – o 27%, do 462 mld rubli (ok. 4,5 mld dolarów). Z kolei drugorzędne podmioty, jak China Construction Bank czy Agricultural Bank of China, rozszerzały w tym czasie aktywność⁸⁸.

Ten stan rzeczy sprawia, że spada tempo wzrostu inwestycji w kapitał podstawowy. W trzecim kwartale 2024 r. ich wartość podniosła się tylko o 5% r/r, a jeszcze dwa kwartały wcześniej – aż o 14%. Dziś spółkom bardziej opłaca się trzymać środki własne (stanowiące główne źródło inwestycji sektora cywilnego) na depozytach, niż inwestować je w projekty o zdecydowanie niższej stopie zwrotu.

⁸⁸ Od października 2024 r. chińskie banki nie publikują raportów finansowych. Zob. T. Воронова, А. Румянцева, *Дочки китайских банков сокращают активы на фоне проблем с платежами*, Frank Media, 5.09.2024, frankmedia.ru.

Od czasu wybuchu pełnoskalowej wojny spory odsetek projektów realizowały krajowa zbrojeniówka oraz koncerny (np. Gazprom, Koleje Rosyjskie), które lokowały kapitał w infrastrukturę pozwalającą uniezależnić się od Zachodu. Przy tym podmioty te dysponowały dostępem do preferencyjnych pożyczek. Na programach ulgowego kredytowania hipotecznego korzystali także deweloperzy (w lipcu 2024 r. częściowo je jednak wygaszono). Z danych rządowych wynika, że aż ok. 70% funduszy przeznaczono na dostosowanie się do nowych warunków ekonomicznych, w tym konieczne zastąpienie zachodnich maszyn i kierunków współpracy handlowej, a jedynie 30% – na rozwój produkcji⁸⁹.

⁸⁹ Wywiad z wicepremierem FR Andriejem Biełousowem «Думаю, точку равновесия мы найдем», Коммерсантъ, 29.12.2023, kommersant.ru.

IV. PODSUMOWANIE I REKOMENDACJE

W obliczu rosnących kosztów wojny zachodnie restrykcje z każdym miesiącem bardziej destabilizują rosyjską gospodarkę, co stawia przed Kremlm niebagatelne wyzwania ekonomiczne. Rządowi coraz trudniej gromadzić środki na sfinansowanie potrzeb budżetowych. Relatywnie dobre wskaźniki makroekonomiczne, przede wszystkim wzrost PKB w 2024 r. o ok. 4,1%, wynikają z ogromnych nakładów na działania zbrojne, a niewiele mówią o rzeczywistym stanie gospodarki i poziomie życia obywateli. Dla przykładu według Rosstatu roczna inflacja w 2024 r. wyniosła 9,5%, zaś badania instytutu badawczego Romir (monitorującego paragony ze sklepów) wskazują, że realnie sięgnęła ona w tym czasie ok. 18%.

Owe wskaźniki makroekonomiczne napędzane są przez wydatki publiczne i aktywność sektorów pracujących na rzecz konfliktu (ta druga rośnie w dwucyfrowym tempie). Oficjalnie w 2024 r. Rosja przeznaczyła na obronę narodową i bezpieczeństwo wewnętrzne – m.in. Gwardię Narodową i Federalną Służbę Bezpieczeństwa – ok. 40% środków budżetowych, tj. 10% PKB. W konsekwencji priorytetowa dla władz obsługa wojny pochłania zasoby materialne, produkcyjne i ludzkie, co osłabia branże odpowiedzialne za zaspokajanie potrzeb odbiorców cywilnych. Wydatki pokrywa się drogą drenowania biznesu i obywateli. Można zaobserwować coraz większe niedobory na rynku pracy, regres technologiczny i rosnącą zależność od Chin.

Sankcje działają i w większości przypadków przyniosły planowane efekty, tj. osłabiły gospodarkę FR, podniosły ponoszone przez Moskwę koszty prowadzenia wojny i zredukowały jej dochody. **Konieczne jest jednak zwiększenie skuteczności restrykcji**, aby nie marnować wkładanego przez Zachód wysiłku związanego z militarnym i finansowym wspieraniem Ukrainy. Dlatego **dalsze kroki koalicji sankcyjnej powinny się skupiać na wymienionych poniżej kwestiach.**

1. Ograniczenia na rosyjski import

- **Koncentracja państw UE na wdrażaniu sankcji i kontrolowaniu ich przestrzegania.** Podmioty świadomie naruszające restrykcje powinny być karane, a informacje o tym – nagłaśniane, co odstraszaloby resztę biznesu od powielania takich praktyk. Powinno to też dotyczyć spółek córek europejskich firm w krajach trzecich. Zobowiązanie członków Unii tylko do dołożenia „wszelkich starań”, aby przedsiębiorstwa z nimi powiązane

przestrzegają sankcji, nie wystarczy. KE przedstawiła swoją wizję pożądanych zachowań, lecz nie ma ona mocy wiążącej i każdy członek może rozumieć sformułowanie „wszelkie starania” inaczej⁹⁰. Jako przykład właściwego postępowania w tym zakresie można wskazać Finlandię, której udaje się namierzać i ścigać nieuczciwe firmy⁹¹. Nadal jednak nie we wszystkich państwach UE obchodzenie sankcji uznaje się za przestępstwo. Dyrektywę nakładającą ten obowiązek przyjęto dopiero w kwietniu 2024 r. i kraje członkowskie mają rok na jej wdrożenie. Okazuje się natomiast, że nawet tam, gdzie działalność tego typu jest penalizowana, próby ścigania nieuczciwych spółek i karania ich często okazują się nieskuteczne;

- **Szczegółowe monitorowanie i badanie statystyk handlowych, zwłaszcza dotyczących relacji sąsiadów Rosji.** W tym celu należy zwiększyć użycie dostępnych technologii oraz czasu analityków danych potrafiących sprawnie zdiagnozować wszelkie anomalie zachodzące w wymianie handlowej. Znacznie zmniejsza to liczbę transakcji, które należałoby skontrolować, a tym samym skraca czas konieczny do namierzenia nieuczciwych firm i zawęża grono osób niezbędnych do przeprowadzania takich operacji. Za przykład może posłużyć analiza przeprowadzona w OSW⁹²;
- **Wyszukiwanie luk prawnych i zacieśnianie restrykcji.** Rosyjskie podmioty dość sprawnie adaptują się do ograniczeń i budują alternatywne kanały dostaw. Należy nadal wywierać na nie ciągłą presję. Rozszerzanie sankcji powinno zatem odbywać się regularnie. Obserwowane od 2023 r. wyhamowanie tempa wprowadzania przez UE obostrzeń daje firmom z FR czas na dostosowanie się i zapełnienie magazynów. W sytuacji, w której znaczną część unijnego eksportu do Rosji już objęto restrykcjami, nie można zapominać o zwiększaniu nacisku na walkę z mechanizmami ich obchodzenia, co uwzględniono już w ostatnich pakietach sankcji;
- **Harmonizacja ograniczeń nakładanych na Rosję i Białoruś.** Oba kraje są ze sobą ściśle powiązane gospodarczo, reżim Alaksandra Łukaszenki ma wsparcie polityczne i ekonomiczne Kremla, a władze obu państw koordynują wzajemnie swoje posunięcia. Przykład sankcji UE na dostarczanie

⁹⁰ P. Amberg et al., *EU Russia and Belarus sanctions: New guidance on “best efforts” obligations and reminder on introduction of enhanced due diligence obligations*, Global Sanctions and Export Controls Blog, 26.11.2024, sanctionsnews.bakermckenzie.com.

⁹¹ Zob. E. Tammela et al., *EU sanctions violations in Finland: navigating corporate criminal liability*, Castrén & Snellman, 6.02.2024, castrén.fi.

⁹² B. Pierzchała, *Finding Our Bearings: Tracking Circumvention of EU Dual-Use Sanctions to Russia*, op. cit.

samochodów do FR zademonstrował, w jakim stopniu Mińsk pomaga jej w ich ominięciu. Po odcięciu Białorusi od możliwości eksportowania nawozów potasowych przez porty państw bałtyckich to Rosja zapewniła jej dostęp do zagranicznych odbiorców;

- **Współpraca i koordynacja działań pomiędzy instytucjami i służbami celnymi z państw koalicji sankcyjnej** z KE oraz unijnymi organami OLAF i Frontex⁹³. Pozwala ona ograniczyć wysiłki służb (redukuje ryzyko powielania działań) i poprawić ich efekty. Kiedy rosyjskim firmom zamyka się jeden kanał dostaw, bardzo często próbują one stosować ten sam mechanizm gdzie indziej⁹⁴;
- **Kooperacja z biznesem**, od którego de facto zależy skuteczność nałożonych restrykcji. Niezbędna jest jasna polityka komunikacyjna, w tym utworzenie organu lub platformy internetowej, gdzie gromadzono by informacje na temat reżimu sankcyjnego i wskazówki dotyczące jego stosowania⁹⁵ oraz wyjaśniano niejasności w tej dziedzinie. Część podmiotów umożliwiających Rosji dostęp do towarów objętych ograniczeniami może nawet nie zdawać sobie sprawy, że angażuje się w ryzykowne transakcje. Mały i średni biznes nie dysponuje departamentami prawnymi monitorującymi politykę sankcyjną;
- **Komunikacja z państwami trzecimi**. Wiele krajów wspomagających Kreml w obchodzeniu restrykcji ma silne powiązania z partnerami zachodnimi – zarówno w zakresie handlu i zależności od technologii, jak i inwestycji. Unia dysponuje instrumentami nacisku na państwa trzecie, potrzebuje tylko śmiałości w zabieganiu o swoje interesy. Jak pokazują restrykcje finansowe USA, samo zagrożenie nałożeniem sankcji wtórnych wystarcza, aby zniechęcić firmy do współpracy z Rosją. Ważnym krokiem KE w tym kierunku było powołanie pod koniec 2022 r. Davida O’Sullivan na specjalnego wysłannika ds. przeciwdziałania obchodzenia restrykcji, który w imieniu

⁹³ Jako pozytywny przykład można wskazać koordynację działań służb celnych państw granicznych Polski, Litwy, Łotwy, Estonii Finlandii i Norwegii. Więcej zob. [Uniform sanctions implementation at the core of the 2nd Border States’ meeting in Vilnius](#), Ministerstwo Spraw Zagranicznych Finlandii, 23.10.2023, um.fi.

⁹⁴ Po dynamicznym wzroście wolumenu łożysk kulkowych (HS 848210) przesyłanych z Polski i państw bałtyckich do Kazachstanu w 2023 r. w pierwszej połowie 2024 r. obserwowaliśmy spadek w tej dziedzinie. Równolegle ich zwiększony eksport do tego kraju odnotowywały Włochy. Niewykluczone, że wiąże się to także z procederem obchodzenia sankcji i otwieraniem nowych kanałów dostaw.

⁹⁵ Komisja Europejska przygotowuje rozmaite materiały dotyczące sankcji, niektóre giną w szumie informacyjnym. Dla przykładu zob. [Guidance for EU operators: Implementing enhanced due diligence to shield against Russia sanctions circumvention](#), Komisja Europejska, 2023, [finance.ec.europa.eu](#).

Unii komunikuje się z rządami jej członków. Niezbędne są jednak nadanie mu wyższej rangi politycznej, jego ścisła współpraca z poszczególnymi państwami oraz wspomaganie go informacjami na temat nieuczciwych praktyk przez specjalne organy śledcze każdego z nich. W kontaktach dyplomatycznych należy zwiększyć nacisk na negatywne konsekwencje, jakie mogą spaść na podmioty z państw trzecich za omijanie ograniczeń. Przykładowo władze krajów Azji Centralnej postrzegają jako realnych decydentów przedstawicieli państw członkowskich, którzy mają wpływ na przedsiębiorców i politykę inwestycyjną, zaś urzędników unijnych traktują jako niedecyzyjnych. Rozważane przez państwa członkowskie potencjalne projekty inwestycyjne, mogące zachęcić te kraje do współpracy z Zachodem, jak na razie są słabo poparte działaniami. Konieczne jest też **zwiększenie obecności dyplomatycznej** krajów UE i jej samej w państwach najbliższej kooperujących z Rosją (poszerzenie obsady kadrowej placówek), aby móc szczegółowo monitorować zmieniające się tendencje w handlu czy inwestycjach;

- W przypadku krajów Azji Centralnej, zwłaszcza Kirgistanu i Kazachstanu, trzeba **wyjaśnić duże różnice w statystykach handlowych** pomiędzy danymi europejskimi czy chińskimi a lokalnymi⁹⁶.

2. Restrykcje na rosyjski eksport

- **Zaostrzenie walki z obchodzeniem sankcji, szczególnie poprzez identyfikowanie podmiotów będących jego beneficjentami** – chodzi o wywóz zarówno ropy i gazu, jak i węgla oraz innych surowców. W tym celu unijne agencje we współpracy z państwami członkowskimi powinny utworzyć wspólny organ lub platformę odpowiedzialne za monitorowanie transportu tych surowców (przede wszystkim ropy). W działalność tę należałoby również włączyć organizacje pozarządowe prowadzące własne śledztwa i nagłaśniające niebezpieczeństwa, w szczególności ekologiczne, związane z „flotą cienia”;
- **Zwiększenie desygncji tankowców i traderów zaangażowanych w proceder**. UE także coraz częściej nakłada restrykcje na podmioty z państw trzecich, czego dobry przykład stanowił 15. pakiet ograniczeń z grudnia 2024 r.⁹⁷ Sankcje wtórne są z powodzeniem stosowane przez

⁹⁶ SIFMANet – 2025 Recommendations. A Sanctions Strategy for Europe, Sanctions and Illicit Finance Monitoring and Analysis Network (SIFMANet), ik.imagekit.io.

⁹⁷ EU adopts 15th sanctions package against Russia for its continued illegal war against Ukraine, Komisja Europejska, 16.12.2024, ec.europa.eu.

Stany Zjednoczone – sięgnięcie po nie de facto zatrzymało rozwój LNG w Rosji. W przypadku transportu ropy, w którym uczestniczy znacznie więcej mniej zaawansowanych technologicznie jednostek, całkowita blokada eksportu wydaje się mało prawdopodobna. Możliwe jest jednak zniechęcenie do kooperacji z FR niektórych odbiorców oraz podniesienie kosztów transportu i wydłużenie czasu dostaw. Jest to zwłaszcza sposób na przeciwdziałanie katastrofom ekologicznym, które mogą zostać wywołane przez przestarzałe tankowce i ich niedoświadczone załogi;

- **Zintensyfikowanie nacisków dyplomatycznych na państwa**, w których znajdują się rejestry ukaranych statków, **aby pozbawić te jednostki możliwości korzystania z bandery** danego kraju;
- **Bezpośrednie karanie podmiotów zachodnich łamiących price cap**;
- **Stopniowe obniżanie pułapu cenowego** na ropę naftową – zgodnie z pierwotnym założeniem tego mechanizmu (miał on być poddawany regularnym rewizjom w ramach grupy G7 w celu uelastycznienia narzędzi wywierania presji na FR). Obecnie ograniczony udział zachodnich podmiotów w obsłudze rosyjskiego eksportu sprawia, że tego rodzaju kroki nie są obciążone ryzykiem dużego szoku podażowego, a zarazem usprawnia weryfikację podmiotów naruszających price cap i przepisy sankcyjne;
- **Częstsze kontrole polis ubezpieczeniowych oraz statków** przechodzących przez wrażliwe wody Bałtyku (w tym Zatokę Fińską i Cieśniny Duńskie), Morza Północnego czy kanału La Manche. Ma to kluczowe znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego⁹⁸;
- **Zupełna rezygnacja państw członkowskich z nabywania rosyjskich surowców energetycznych** – wycofanie w najbliższym czasie derogacji dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej na zakup surowca południową nitką Drużby oraz wprowadzenie embarga na import gazu rurociągowego i LNG z FR;
- **Dalsze ograniczanie współpracy UE z Rosją w obszarze energetyki atomowej – aż do całkowitego zerwania powiązań**. Aktualnie w Unii pracuje 19 reaktorów jądrowych zbudowanych w rosyjskiej technologii,

⁹⁸ *Group of coastal states around Baltic Sea and North Sea to take targeted measures against Russian shadow fleet*, Finland Abroad, 16.12.2024, finlandabroad.fi.

w większości nadal zaopatrywanych w paliwo przez FR. Trwają jednak intensywne prace nad zastąpieniem go europejskim. Po inwazji kooperację z Rosatomem zerwała Finlandia, ale wciąż podtrzymuje ją francuski sektor nuklearny, w tym przy budowie elektrowni atomowej Paks II na Węgrzech. W 2023 r. z Rosji pochodziło ponad 23% uranu sprzedawanego do Unii, a jego dostawy były aż o 73% większe niż rok wcześniej. Ten czasowy wyraźny wzrost wiązał się z gromadzeniem przez europejskich odbiorców zapasów surowca, m.in. w związku z planami zredukowania zależności od FR⁹⁹. Według dostępnych danych Eurostatu w 2024 r. UE utrzymywała wysoki import uranu naturalnego przy jednoczesnym ograniczeniu o ok. 40% sprowadzanego z Rosji uranu wzbogaconego. Trzeba jednak pamiętać, że część statystyk dotyczących handlu uranem (oraz gazem) pozostaje niejawna;

- **Szukanie innych możliwości uderzenia w rosyjską gospodarkę.** Za zasadne należy uznać regulowanie niektórych ograniczeń w dostępie firm z FR do unijnego rynku za pomocą **ceł**. W maju 2024 r. UE wprowadziła zaporowe cła na import zbóż i nasion oleistych z Rosji i Białorusi. Warto rozważyć wdrożenie restrykcji na zakup nawozów, na których w pierwszej połowie 2024 r. Rosja zarobiła w Unii według Eurostatu ok. 0,7 mld euro (a w całym 2023 r. – 1,4 mld euro).

3. Sankcje wymierzone w sektor finansowy FR

- **Odcięcie od SWIFT znacznie większej liczby rosyjskich banków.** Z systemu nadal korzysta ok. 200 z nich;
- **Zwiększenie, szczególnie przez UE, grona instytucji bankowych wpisanych na listy sankcyjne,** w tym Rosselchozbanku, który obecnie przejmuje rolę ważnego centrum rozliczeniowego;
- Wprowadzenie przez UE, śladem USA, **sankcji również wobec innych instytucji finansowych,** jak Moskiewska Giełda;
- Wymuszenie **wycofania się z rosyjskiego rynku europejskich podmiotów finansowych** (takich jak Raiffeisen Bank, UniCredit czy OTP Bank), które pomagają w rozliczeniach transgranicznych;

⁹⁹ A. Łoskot-Strachota, *Niedokończona derusyfikacja...*, op. cit.

- **Zwiększenie monitoringu europejskich firm i spółek od nich zależnych oraz zaostrzenie kar dla nich za nieprzestrzeganie reżimu sankcyjnego przez państwa członkowskie;**
- **Nakładanie przez UE restrykcji na instytucje, w pierwszej kolejności banki, państw trzecich wspierających FR w rozliczaniu transakcji, w które zaangażowane są rosyjskie firmy objęte sankcjami.**