



Dotychczasowa nieskuteczność sankcji na eksport rosyjskiej ropy

Patryk Kugiel, Zuzanna Nowak

Ograniczenie przez Zachód importu rosyjskiej ropy i nałożenie na handel nią sankcji w niewielkim stopniu wpłynęło na zmniejszenie dochodów budżetowych Rosji w 2022 r. Było to spowodowane przede wszystkim znalezieniem przez nią nowych odbiorców surowca, głównie w Azji. Efekty restrykcji są widoczne dopiero od początku br., jednak bez dalszego znaczącego ograniczenia Rosji tego źródła dochodu nie uda się zmniejszyć finansowania jej agresji na Ukrainę. Najlepszym sposobem na zwiększanie skuteczności sankcji byłoby dalsze obniżanie pułapu cenowego dla rosyjskiej ropy i podjęcie działań w celu zwiększenia podaży na rynku ropy z alternatywnych źródeł.

Częścią odpowiedzi koalicji państw Zachodu, w tym UE i USA, na agresję Rosji na Ukrainę było przyjęcie [sankcji na eksport rosyjskiej ropy](#). W czerwcu 2022 r. UE podjęła decyzję o zakazie zakupu, przywozu i transferu ropy naftowej (obowiązuje dopiero od 5 grudnia ub.r.) i niektórych produktów ropopochodnych (obowiązuje od 5 lutego br.) z Rosji do krajów członkowskich, z wyjątkiem dostaw do Bułgarii i Chorwacji oraz surowca transportowanego rurociągami. UE, G7 i Australia wprowadziły zwolnienia od zakazu transportu surowców do państw trzecich w formie limitów cenowych (*price cap*), poniżej których działania te są możliwe (60 dol. dla baryłki ropy, 100 dol. dla m.in. oleju napędowego i benzyny oraz 45 dol. m.in. dla oleju opałowego i benzyny ciężkiej), co ma ograniczyć dochody Rosji przy jednoczesnym utrzymaniu stabilnej podaży na globalnym rynku.

Wpływ sankcji na handel rosyjską ropą. Według danych Banku Centralnego Rosji w 2021 r. eksport rosyjskiej ropy był wart 110,2 mld dol., a produktów ropopochodnych – 68,7 mld dol., co łącznie stanowiło ok. 37% wartości krajowego eksportu. Wraz z eksportem gazu ziemnego o wartości 61,8 mld dol. zapewniło to 36% dochodów budżetowych Rosji. Europejscy członkowie OECD (z Niemcami na czele) przyjęli ok. 60% z 214 mln ton rosyjskiego eksportu ropy, a następnie w kolejności Chiny – ok. 20%.

Choć państwa UE zaczęły ograniczać import ropy z Rosji zanim wdrożono sankcje, od początku wojny do grudnia 2022 r. wolumen eksportu tego surowca wzrósł o ok. 7,5%, ponieważ Rosja wykorzystała ten czas na jego przekierowanie. Z danych Międzynarodowej Agencji Energii (MAE) wynika, że Chiny pozostały ważnym importerem rosyjskiej ropy, sprowadzając w 2022 r. średnio 1,9 mln baryłek dziennie (b/d), podczas gdy Turcja podwoiła jej import w relacji rocznej (do ok. 400 tys. b/d). Nowym ważnym odbiorcą stały się Indie, które sprowadziły w 2022 r. średnio 0,9 mln b/d. W lutym 2023 r. Indie zakupiły rekordowe 1,82 mln b/d, stając się największym odbiorcą rosyjskiej ropy i zwiększając jej udział w krajowym imporcie z poniżej 1% w 2021 r. do 39%. Jeszcze w styczniu br. do UE trafiało 600 tys. b/d z Rosji (średnio w 2022 r. – 1,8 mln b/d), z czego 2/3 rurociągiem Przyjaźń. Przy wysokich rynkowych cenach referencyjnej ropy Brent rosyjski gatunek ropy Urals, sprzedawany ze zniżką ponad 30 dol. na baryłce, wciąż gwarantował Rosji przychody. Według szacunków MAE średnie dochody Rosji z eksportu ropy wzrosły z 16,4 mld dol. miesięcznie w 2021 r. do 18,1 mld dol. w 2022 r.

Sytuację zmieniło dopiero niedawne wejście w życie sankcji i określenie pułapów cenowych. Średnia cena Urals w styczniu br. utrzymywała się wciąż poniżej wspomnianego limitu (49,5 dol.) i według szacunków MAE dochody Rosji z handlu ropą były w styczniu br. o 36% niższe r/r. Komisja Europejska szacuje, że obostrzenia kosztują Rosję ok. 174 mln dol.

dziennie. W efekcie i ze względu na zmniejszoną przewidywalność sytuacji na rynku ropy Rosja zapowiedziała zmniejszenie od marca br. jej produkcji o 500 tys. b/d.

Wątpliwa użyteczność sankcji wtórnych. Obecność Rosji w RB ONZ wyklucza możliwość wprowadzenia wobec niej sankcji uniwersalnych. Jediną możliwością zaostżenia obowiązujących restrykcji jest nałożenie przez Zachód sankcji wtórnych, które groziłyby reperkusjami firmom z państw trzecich kupującym rosyjską ropę. Takie rozwiązanie okazało się skuteczne w przypadku sankcji USA przeciw Iranowi od 2018 r., ograniczając dochody tego państwa z eksportu ropy, nie zadziała jednak w przypadku Rosji.

Po pierwsze, wprowadzenie oraz egzekwowanie takich sankcji byłoby trudne i kosztowne politycznie. Państwa importujące rosyjską ropę mogłyby nie współpracować w ich wdrażaniu z uwagi na zyski gospodarcze i oskarżać Zachód o unilateralne działania. Indie np., które importują ok. 84% wykorzystywanych surowców, nie przestaną kupować taniej ropy niezależnie od zewnętrznego nacisku i groźących sankcji. Zwiększanie presji doprowadziłoby jedynie do pogorszenia ich relacji z USA i UE oraz wstrzymania współpracy w innych obszarach.

Po drugie, ograniczenie podaży rosyjskiej ropy bez zapewnienia alternatywnych źródeł wpłynęłoby negatywnie na międzynarodowy rynek nośników energii i uderzyło w importerów surowców, w tym z UE. Doprowadziłoby w konsekwencji do wywołania antyzachodnich nastrojów w krajach Globalnego Południa i do spowolnienia światowej gospodarki.

Po trzecie, sankcje wtórne były tradycyjnie krytykowane przez UE. Zmiana stanowiska osłabiłaby wiarygodność i zaufanie partnerów do Unii. Dlatego nowe rozwiązania muszą koncentrować się nie tylko na sankcjach, ale i na zachętach dla importerów, aby zmienili dostawcę.

Możliwe rozwiązania. Najprostszym sposobem na ograniczenie dochodów Rosji z handlu ropą byłoby dalsze stopniowe obniżanie pułapu cenowego do granicy rentowności wydobycia (ok. 25–30 dol. za baryłkę). Osiągnięcie konsensusu politycznego dla tak dużej redukcji wydaje się jednak mało prawdopodobne ze względów gospodarczych (m.in. konsekwencji ekonomicznych dla państw rozwijających się), a ewentualnym obniżkom prognozy musiałyby towarzyszyć inne przedsięwzięcia.

Aby zachować stabilność cen i stopniowo wyprzeć Rosję z rynku, należy więc podjąć działania w celu zwiększenia podaży ropy na świecie z innych źródeł. Kraje spoza OPEC+, takie jak USA, Kanada i Norwegia, już zwiększyły produkcję i odnotowują rekordowy eksport, jednak ich możliwości są ograniczone. MAE spodziewa się, że w 2023 r. globalny wzrost podaży o 1,9 mln b/d (napędzany głównie przez USA, a także Kanadę, Brazylię i Gujanę) zostanie ograniczony spadkiem

produkcji w OPEC+ (rzędu 870 tys. b/d) w związku z sankcjami przeciw Rosji i chęcią podwyższenia cen surowca.

Istotne mogłoby być wykorzystanie potencjału produkcyjnego innych państw kartelu, m.in. Arabii Saudyjskiej (obecnie ogranicza wydobycie do poniżej 10 mln b/d i teoretycznie dysponuje sporym marginesem, powyżej 2 mln b/d) i Iraku (zwiększającego produkcję z ok. 2,5 mln b/d w 2022 r. do ponad 4 mln b/d do marca br.). Choć [kraje Zatoki Perskiej odrzuciły dotychczas presję Zachodu](#), być może wspólne działanie szerszej koalicji importerów (USA, UE, Chiny, Indie) pozwoliłoby na zmianę polityki OPEC.

Innym rozwiązaniem jest zwiększenie eksportu ropy przez państwa obciążone przez Zachód sankcjami. Iran przed 2018 r. eksportował 2,8 mln b/d i był trzecim największym dostawcą dla Indii (importowały 0,5 mln b/d). Umożliwienie Indiom importu z bliższego geograficznie Iranu byłoby dla nich atrakcyjne ekonomicznie i pozbawiłoby Rosję głównego nowego rynku zbytu. W tym celu USA mogą rozważyć wprowadzenie tzw. wyjątków od zasad irańskiego eksportu w odniesieniu do wybranych importerów (np. Indii, Chin, Japonii), podobnie jak zrobiono w 2018 r. To rozwiązanie, w kontekście brutalnego stłumienia przez władze w 2022 r. protestów społecznych i represji reżimu, a także [dostaw broni z Iranu do Rosji](#), wydaje się obecnie mało prawdopodobne. Rozmowy na temat warunków udzielenia „wyjątku” mogłyby jednak pozwolić na poprawę relacji Zachodu z Iranem, osłabić jego współpracę z Rosją i prowadzić do odblokowania rozmów na temat układu atomowego. Łatwiej będzie ograniczyć sankcje na eksport ropy z Wenezueli, z którą następuje powolne odmrażanie relacji, jednak znaczenie tego kroku będzie mniejsze z uwagi na [ograniczone moce produkcyjne jej zaniedbanego przez lata sektora naftowego](#).

Wnioski i rekomendacje. Powolne wdrażanie sankcji na import ropy z Rosji w 2022 r. umożliwiło jej znalezienie alternatywnych rynków zbytu w Azji, gdzie zapotrzebowanie na tani surowiec jeszcze przez lata będzie zwiększone. Odpowiedź Zachodu, mająca na celu zwiększenie efektywności sankcji, powinna koncentrować się na dalszym obniżaniu pułapu cenowego dla rosyjskiej ropy i presji dyplomatycznej na importerów, by ograniczyli zakupy w Rosji, i na eksporterów, aby zwiększyć podaż surowca na globalnych rynkach, co będzie sprzyjać stabilności cen. Konieczne jest także rygorystyczne egzekwowanie innych obostrzeń, np. sankcji obejmujących sprzedaż technologii wydobycia ropy, i zwiększanie przejrzystości rynku, np. poprzez ograniczenie możliwości obchodzenia sankcji z wykorzystaniem tzw. floty cieni, czyli pozyskanych przez Rosję jednostek transportujących jej surowiec. Choć niektóre rozwiązania, np. ograniczenie sankcji wobec Iranu, mogą być kosztowne politycznie, bez ograniczenia dochodów Rosji z eksportu ropy nie uda się wyrzucić wystarczająco silnej presji na już zdestabilizowaną rosyjską gospodarkę, aby zmniejszyć finansowanie agresji na Ukrainę.