



***Napięcia w handlu produktami rolnymi między UE a
Ukrainą:
Uwaga polityczna a znaczenie gospodarcze***

Oleg Nivievskyi, Kyiv School of Economics

Opracowanie na zlecenie posłanki do Parlamentu Europejskiego Violi von Cramon-Taubadel

Sfinansowano ze środków grupy Zieloni/WSE w Parlamencie Europejskim

Spis treści

Streszczenie	3
Kontekst i uzasadnienie artykułu	6
Jak narastały napięcia między Ukrainą a UE w związku z eksportem produktów rolnych.....	8
Podsumowanie i uzasadnienie głównych argumentów ekonomicznych podnoszonych się w kontekście napięć	11
Argument 1 – Uwaga polityczna a znaczenie gospodarcze. Kluczowe fakty dotyczące struktury rolnictwa w UE i na Ukrainie	11
Argument 2 – Handel. Pełna liberalizacja handlu dopiero po rosyjskiej inwazji?	12
Argument 3 – Cena. Czy ukraiński eksport odpowiada za spadek cen w krajach UE znajdujących się na pierwszej linii?	14
Argument 4 – Koszty. Tanie ukraińskie zboże?	16
Argument 5 – Konkurencja. Czy Ukraina wypiera Polskę z rynków innych państw UE? ..	17
Argument 6 – Infrastruktura. Ograniczona pojemność infrastruktury zbożowej we frontowych państwach członkowskich UE?	18
Argument 7 – Konsumenci w UE. Bez znaczenia?	18
Wnioski i zalecenia	19
Bibliografia	23
Załącznik	25

Streszczenie

Napięcia pomiędzy Ukrainą a frontowymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej (Polska, Słowacja, Węgry, Rumunia i Bułgaria) związane ze wwozem produktów rolnych z Ukrainy rozpoczęły się zasadniczo po inwazji Rosji na Ukrainę i zablokowaniu ukraińskich portów czarnomorskich w lutym 2022 roku. Kiedy Rosja zakłóciła eksport produktów rolnych z Ukrainy drogą morską, zaś UE otworzyła alternatywne szlaki handlowe biegnące przez jej zachodnie granice kolejną, ciężarówkami i barkami, we frontowych państwach członkowskich UE (ang. *frontline states*, dalej jako państwa frontowe – przyp. tłum.) nastąpił gwałtowny wzrost importu i tranzytu produktów rolnych z Ukrainy. Skutkiem tego najpierw powstały ogromne kolejki ciężarówek na granicy z Polską i innymi frontowymi państwami członkowskimi, następnie zaś protesty rolników doprowadziły do takiego zaostrenia sytuacji, że w kwietniu 2023 roku frontowe państwa członkowskie UE wprowadziły indywidualne zakazy wwozu produktów rolnych z Ukrainy. Komisja Europejska (KE) zareagowała dwoma pakietami rekompensat finansowych oraz tymczasowym ograniczeniem importu czterech produktów rolnych (pszenicy, kukurydzy, rzepaku i słonecznika) z Ukrainy do 15 września 2023 roku. Jednak po wygaśnięciu tymczasowego zakazu importu Polska, Węgry i Słowacja kontynuowały jednostronne embargo, a rolnicy w tych państwach kontynuowali protesty, blokady przejść granicznych i dróg. W styczniu 2024 roku KE zaproponowała kontynuację wolnego handlu z Ukrainą, jednak pod naciskiem protestów i stowarzyszeń rolników oraz koalicji pięciu frontowych państw członkowskich wspieranych przez Francję, zgodziła się również na wdrożenie przepisów ochronnych w odniesieniu do listy „produktów wrażliwych” (drób, jaja, cukier, owies, kukurydza, kasza i miód), aby zapobiec gwałtownemu wzrostowi importu. Ostateczna decyzja ma zostać podjęta pod koniec kwietnia 2024 roku, a rolnicy nadal protestują i blokują dostawy z Ukrainy. Rażąco brak dowodów ekonomicznych na poparcie kluczowych argumentów, które nadają ramy całej dyskusji, może jednak uniemożliwić podejmowanie świadomych i racjonalnych decyzji. Mamy nadzieję, że podsumowanie i uporządkowanie tych argumentów oraz ich zracjonalizowanie pomoże instytucjom UE w podjęciu racjonalnej i korzystnej dla wszystkich decyzji w sprawie dalszego systemu wolnego handlu z Ukrainą.

Argument 1 – Uwaga polityczna a znaczenie gospodarcze

Rolnictwo odgrywa w Ukrainie znacznie większą rolę gospodarczą niż w Unii Europejskiej i frontowych państwach członkowskich (pod względem udziału w dochodzie narodowym i handlu). Co więcej, Ukraina odpowiada jedynie za 1-2% całkowitego importu produktów rolnych do UE. Tak więc pomimo stosunkowo niewielkiego znaczenia dla gospodarki UE jako całości i gospodarek poszczególnych frontowych państw członkowskich, uwaga polityczna poświęcona tej kwestii była nieproporcjonalnie większa niż jej znaczenie gospodarcze, została wręcz rozszerzona o poziom wojskowy czyli właściwie egzystencjalny dla Ukrainy, ponieważ niektórzy przywódcy polityczni we frontowych państwach członkowskich UE zagrozili nawet cofnięciem pomocy wojskowej dla Ukrainy.

Argument 2 – Handel. Pełna liberalizacja handlu dopiero po rosyjskiej inwazji?

Aby przeciwdziałać zablokowaniu przez Rosję portów czarnomorskich, wraz z europejskimi korytarzami solidarności (ang. *European Solidarity Lanes*, ESL), w maju 2022 roku Unia Europejska zawiesiła pozostałe bariery taryfowe na import z Ukrainy (cła, kontyngenty i środki ochrony handlu, tj. wprowadziła tzw. ATM, ang. *Autonomous Trade Measures*). Zgodnie z przewidywaniami w czerwcu 2024 roku reżim wolnego handlu ma zostać przedłużony (z pewnymi zabezpieczeniami). Jednak w domenie publicznej wprowadzenie zasad wolnego handlu wobec ukraińskiego importu bardzo często przedstawia się tak, jakby gdyby wcześniej nie istniał żaden wolny handel między Ukrainą a UE. W

rzeczywistości Ukraina niemal w pełni zliberalizowała swój handel z UE w ramach pogłębionej i kompleksowej umowy o wolnym handlu między UE a Ukrainą (ang. *Deep and Comprehensive Free Trade Area*, DCFTA), która weszła w życie 1 stycznia 2016 roku. Unia Europejska utrzymała bariery handlowe w postaci kontyngentów taryfowych (ang. *Tariff Rate Quotas*, TRQ) wobec łącznie 40 linii produktów (zboże, wołowina, wieprzowina, mięso baranie i drobiowe, cukier, jaja, wybrane produkty mleczne, wybrane warzywa, wybrane soki owocowe, etanol i papierosy), jednak w sumie stanowiły one tylko 35% całkowitego eksportu rolnego Ukrainy do UE w 2021 r., tj. mniej niż 1% całkowitego importu produktów rolnych do UE. Dlatego też tymczasowa pełna liberalizacja handlu nie spowodowała i nie mogła spowodować drastycznych zmian w udziale Ukrainy w unijnym imporcie produktów rolnych. Co więcej, udział w eksporcie produktów, które znajdują się na obecnej liście produktów „wrażliwych”, nie zmienił się znacząco w porównaniu z okresem przedwojennym. Zatem z punktu widzenia gospodarki o liście produktów wrażliwych można powiedzieć co najmniej tyle, że nie znajduje uzasadnienia w dowodach.

Argument 3 – Cena. Czy ukraiński eksport odpowiada za spadek cen we frontowych państwach członkowskich UE?

Był to prawdopodobnie argument przytaczany najczęściej, zwłaszcza wiosną 2023 r., zanim pięć państw frontowych wprowadziło jednostronne embargo na import z Ukrainy. Wojna rzeczywiście wywołała wstrząs na światowych rynkach rolnych, a do połowy 2022 roku ceny produktów rolnych gwałtownie wzrosły. Jednak od tego czasu znacznie spadły i utrzymują się na poziomach sprzed wojny. Było to głównie spowodowane zwiększonymi dostawami z eksportu i lepszymi prognozami zbiorów od innych globalnych dostawców (UE, Australia, Kanada, Ameryka Północna i Południowa), które pozwoliły złagodzić konsekwencje początkowych wstrząsów i ograniczonych zapasów. W rezultacie spadek cen na rynku krajowym we frontowych i innych państwach członkowskich UE był wynikiem spadku cen na rynku światowym, a dane cenowe pokazują, że ceny krajowe w Polsce i na Węgrzech nie wykazują nadzwyczajnych zmian, które drastycznie różniłyby się od światowych lub granicznych cen referencyjnych. Co więcej, szok wywołany wojną i związany z nią gwałtowny wzrost cen na rynkach światowych pozwolił europejskim rolnikom i innym rolnikom na całym świecie osiągnąć w 2022 i 2023 roku rekordowe dochody odnotowane w ciągu ostatnich dwóch dekad. Stanowi to duży kontrast w stosunku do ukraińskich rolników, którzy od początku wojny ponieśli straty ekonomiczne rzędu 70 miliardów dolarów z powodu obniżonych cen krajowych.

Argument 4 – Koszty. Tanie ukraińskie zboże?

Zboże z Ukrainy było często określane jako „tanie”, a tym samym „zakłócające rynki krajowe i sprzedaż” unijnych rolników, a w konsekwencji odbierające dochody rolnikom w Polsce, na Węgrzech lub w innych państwach frontowych. Ukraińskie zboża i nasiona oleiste rzeczywiście bardzo „potaniały” od początku rosyjskiej wojny, głównie z powodu zakłócenia eksportu z Ukrainy drogą morską oraz droższych alternatywnych przez europejskie korytarze solidarności, podczas gdy ceny zbytu u producentów zbóż i roślin oleistych spadły poniżej kosztów produkcji, a rolnicy uprawiający zboża drugi rok z rzędu ponoszą straty. Jednak ze względu na koszty logistyczne niekoniecznie oznacza to, że po dostarczeniu do Polski nadal będą one tańsze. Dostępne dowody wskazują, że arbitraż przestrzenny lub różnica między cenami krajowymi w Ukrainie i w Polsce nie jest wystarczająca, by zrekomensować koszt dostawy ukraińskiego zboża do Polski.

Argument 5 – Konkurencja. Czy Ukraina wypiera Polskę z rynków innych państw UE?

Dane o handlu pokazują, że jedynym państwem, na którego rynku dało się zauważyć taką sytuację, jest Hiszpania oraz w mniejszym zakresie Niemcy, które zaczęły importować stosunkowo większe ilości kukurydzy oraz w szczególności pszenicę z Ukrainy. Wprawdzie Polska rzeczywiście w ciągu ostatnich 4 lat eksportowała więcej pszenicy i kukurydzy, jednak z danych nie wynika by Hiszpania

była dla niej tradycyjnym rynkiem, z którego mogłaby zostać wyparta przez ukraińską pszenicę. Tym bardziej w przypadku kukurydzy - Hiszpania i Holandia stanowią tradycyjne rynki zbytu dla ukraińskiej kukurydzy, natomiast Polska zdaje się chcieć zwiększyć swoje dostawy kukurydzy na nie.

Argument 6 – Infrastruktura. Ograniczone możliwości we frontowych państwach członkowskich UEi?

Argument czy też zarzut brzmi, że ukraińskie zboże jest przechowywane w elewatorach śródlądowych w Polsce, a zatem polskie zboże musi konkurować z ukraińskim o obsługę i przestrzeń magazynową. Co więcej, nawet jeśli zboże trafia do polskich portów w tranzycie, nadal powoduje konkurencję o infrastrukturę portową i logistyczną. Nie ma niestety wiarygodnych danych na temat wykorzystania i wydajności przestrzeni magazynowej w Polsce. Istnieją natomiast dowody na to, że przepustowość portu w Gdańsku została wykorzystana w 50-60%, istnieją zatem znaczne możliwości zwiększenia przeładunków.

Argument 7 – Konsumenci w UE. Bez znaczenia?

W całej dyskusji na temat importu ukraińskich produktów rolnych do UE wyraźnie brak jeszcze jednego interesariusza, a mianowicie unijnego konsumenta (konsumentów końcowych, przetwórców żywności czy sektora hodowli, producentów biopaliw itd.). Dane o handlu pokazują, że unijni konsumenci są skłonni kupować więcej ukraińskich produktów rolnych. Włączenie konsumentów do debaty publicznej zapewniłoby bardziej zrównoważony ogląd obecnej sytuacji oraz wynikających z niej kosztów i korzyści. Niektóre dostępne dowody wskazują, że utrzymanie wolnego handlu z Ukrainą byłoby korzystne dla Unii jako całości.

Kontekst i uzasadnienie artykułu

W lutym 2022 roku Rosja dokonała pełnowymiarowej inwazji na Ukrainę. Oprócz ogromnych zniszczeń infrastrukturalnych i destrukcyjnych działań wobec ludności (Nivievskiy i in., 2024), rosyjska flota morska zablokowała ukraińskie porty na Morzu Czarnym właściwie w tygodniu poprzedzającym inwazję. Morze Czarne jest dla Ukrainy kluczowym szlakiem eksportowym i odgrywa coraz ważniejszą rolę w zaopatrywaniu rosnącej populacji globalnej w podstawowe produkty spożywcze, wybuch wojny wywołał natychmiastowe wstrząsy na światowych rynkach rolnych, a ceny na świecie do połowy 2022 roku gwałtownie rosły. Znaczne ilości zbóż, nasion oleistych i warzyw nie mogły opuścić ukraińskich portów i elewatorów w głębi kraju (von Cramon-Taubadel i Nivievskiy, 2023; Ihle i in., 2022). Ukraińscy producenci i eksporterzy produktów rolnych stanęli przed koniecznością korzystania z alternatywnych, bardziej kosztownych szlaków handlowych kolejją, ciężarówkami i barkami przez zachodnie granice kraju do miejsc docelowych w Europie i do rumuńskiego portu Konstanca nad Morzem Czarnym. W maju 2022 roku Unia Europejska wprowadziła tzw. europejskie korytarze solidarności (ESL) i tymczasowo zniósła pozostałe bariery taryfowe w handlu z UE (tzw. autonomiczne środki handlowe - ATM), co ułatwiło eksport przez zachodnie granice Ukrainy i przeciwdziałało rosyjskiej blokadzie portów czarnomorskich. Od stycznia 2024 roku ESL umożliwiły wywóz z Ukrainy 122 mln ton towarów, w tym 64 mln ton produktów rolnych.¹ W ujęciu względnym, od początku wojny europejskie korytarze solidarności umożliwiły eksport około 58% ukraińskiego zboża.

Oprócz ESL, latem 2022 roku ONZ, Turcja, Ukraina i Rosja powołały do życia Czarnomorską Inicjatywę Zbożową (ang. *Black Sea Grain Initiative* – BSGI), porozumienie które pozwoliło zwiększyć eksport produktów rolnych drogą morską i zmniejszyć ukraińskie zapasy zboża z 2022 i 2023 roku (Glauber, 2024). Inicjatywa funkcjonowała prawie rok, jednak Rosja nieustannie podkopywała jej wiarygodność (Nazarkina i Nivievskiy, 2023) i wykorzystywała żywność jako broń.² W lipcu 2023 roku Rosja wycofała się z BSGI, co doprowadziło do tymczasowego zastoju, natomiast kolejne sukcesy ukraińskiej armii na Morzu Czarnym pozwoliły na wznowienie wysyłki produktów rolnych i nie-rolnych z portów czarnomorskich. Późną jesienią 2023 roku i na początku 2024 roku miesięczne wolumeny eksportu znacznie wzrosły, a nawet przekroczyły poziomy sprzed wojny (Glauber, 2024).

Na skutek niepewności związanej z handlem drogą morską znaczne ilości ukraińskich produktów rolnych poprzez europejskie korytarze solidarności trafiły do sąsiednich państw „frontowych” (Polska, Słowacja, Węgry, Bułgaria i Rumunia - państwa członkowskie UE) lub przejeżdżały przez nie tranzytem, co stało się źródłem kontrowersji i napięć, wywołało silne protesty rolników w tych państwach członkowskich, a nawet wprowadzenie przez poszczególne kraje embarga na import produktów rolnych z Ukrainy w kwietniu 2023 roku. Chociaż zakazy importu wprowadzane przez poszczególne państwa członkowskie były sprzeczne z polityką handlową UE, aby poradzić sobie z tą sytuacją, Komisja Europejska zaoferowała rolnikom w dotkniętych państwach członkowskich pakiety rekompensat finansowych w wysokości około 160 mln EUR oraz środek ochronny w postaci tymczasowego ograniczenia importu pszenicy, kukurydzy, rzepaku i nasion słonecznika z Ukrainy do pięciu krajów frontowych (ang. *frontline countries*) do 15 września 2023 roku. Po jego wygaśnięciu Polska, Węgry i Słowacja utrzymały jednostronne zakazy importu, a rolnicy kontynuowali protesty, blokady przejść granicznych i dróg oraz działania lobbingsowe w Brukseli. W styczniu 2024 roku, kiedy UE zaproponowała utrzymanie reżimu wolnego handlu (ATM) z Ukrainą, doszło do zaognienia sytuacji. Pod naciskiem protestów i stowarzyszeń rolników oraz koalicji pięciu frontowych państw członkowskich UE i Francji, Komisja Europejska zgodziła się na wprowadzenie przepisów ochronnych wobec listy „produktów wrażliwych” (drob, jaja, cukier, owies, kukurydza, kasza i miód), aby uniknąć gwałtownego wzrostu ich importu.

¹ https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-assistance-ukraine/eu-ukraine-solidarity-lanes_en

² https://www.eeas.europa.eu/hr-vp-oped-bsgi_en?s=184

Zanim pod koniec kwietnia dojdzie do ostatecznego porozumienia w sprawie autonomicznych środków handlowych dla Ukrainy i pomimo tego, że eksport do krajów frontowych spadł do poziomów przedwojennych, rolnicy w Polsce nadal protestują i blokują dostawy z Ukrainy. Protesty i polityczne układanki w Brukseli były podsycane przez wiele innych czynników, takich jak spadające ceny na rynkach światowych, zbliżające się negocjacje akcesyjne między Ukrainą a Unią Europejską, sprzeciw rolników wobec unijnych środków ochrony środowiska, a temu wszystkiemu dodatkowo sprzyjały źle uzasadniona argumentacja, walka polityczna i ogólna asymetria informacyjna. Niniejszy artykuł zawiera szczegółową analizę argumentów ekonomicznych, które były przedmiotem intensywnych dyskusji w domenie publicznej w związku z obecnymi kontrowersjami w handlu produktami rolnymi między Ukrainą a UE. Oczekujemy, że wzbogaci on dyskusję o dowody empiryczne i fakty, które przyczynią się do zracjonalizowania decyzji podejmowanych na szczeblu UE.

Jak narastały napięcia między Ukrainą a UE w związku z eksportem produktów rolnych

Szczegółowe kalendarium rozwoju napięć między Ukrainą a UE w związku z eksportem produktów rolnych znajduje się w Tabeli 3 w załączniku, jednak ogólnie można je opisać w następujący sposób: Przed pełnowymiarową inwazją rosyjską w lutym 2022 roku rola Ukrainy w zaopatrywaniu rosnącej światowej populacji w podstawowe produkty spożywcze stawała się coraz większa (von Cramon-Taubadel i Nivievskiy, 2023). Zdecydowana większość eksportu produktów rolnych z Ukrainy przechodziła przez Morze Czarne, a zatem, gdy Rosja zablokowała ukraińskie porty czarnomorskie, ponad 20 milionów ton zbóż, nasion oleistych i warzyw trafiło do ukraińskich portów i elewatorów w głębi kraju (Rys. 1). Producenci i eksporterzy produktów rolnych byli zmuszeni skorzystać z alternatywnych, ale droższych szlaków handlowych biegnących koleją, ciężarówkami i barkami przez Polskę, Węgry, Słowację i Rumunię do miejsc docelowych w Europie oraz do rumuńskiego portu Konstanca nad Morzem Czarnym. W maju 2022 roku UE wprowadziła tzw. europejskie korytarze solidarności (ESL) i za pomocą autonomicznych środków handlowych (ATM) zniósła bariery taryfowe, które obowiązywały jeszcze w handlu z Ukrainą. Pozwoliło to na eksport przez zachodnie granice Ukrainy drogami, koleją oraz poprzez porty na Dunaju, co miało przeciwdziałać rosyjskiej blokadzie portów czarnomorskich. Od stycznia 2024 roku europejskie korytarze solidarności ułatwiły wywiezienie z Ukrainy 122 mln ton produktów, w tym 64 mln ton produktów rolnych.³ W ujęciu względnym, od początku wojny ESL umożliwiła eksport około 58% ukraińskiego zboża.

Europejskie korytarze solidarności pozostały istotne, mimo że trzy miesiące po ich otwarciu ruszyła tzw. Czarnomorska Inicjatywa Zbożowa (BSGI) (Rys. 1). BSGI działała od sierpnia 2022 roku do lipca 2023 roku i rzeczywiście spowodowała ożywienie eksportu produktów rolnych drogą morską i uwolnienie ukraińskich zapasów zboża w 2022 i 2023 r., jednak jej stabilność była stale zagrożona i podważana przez stronę rosyjską (Nazarkina i Nivievskiy, 2023). W lipcu 2023 roku Rosja wycofała się z BSGI, co doprowadziło do tymczasowego zastoju, jednak kolejne sukcesy ukraińskiej armii na Morzu Czarnym pomogły wznowić wysyłkę produktów rolnych i nie-rolnych z portów czarnomorskich. Do później jesieni 2023 roku i początku 2024 roku miesięczna wielkość eksportu znacznie wzrosła, a nawet przekroczyła poziom sprzed wojny (Rys. 1; Glauber, 2024).

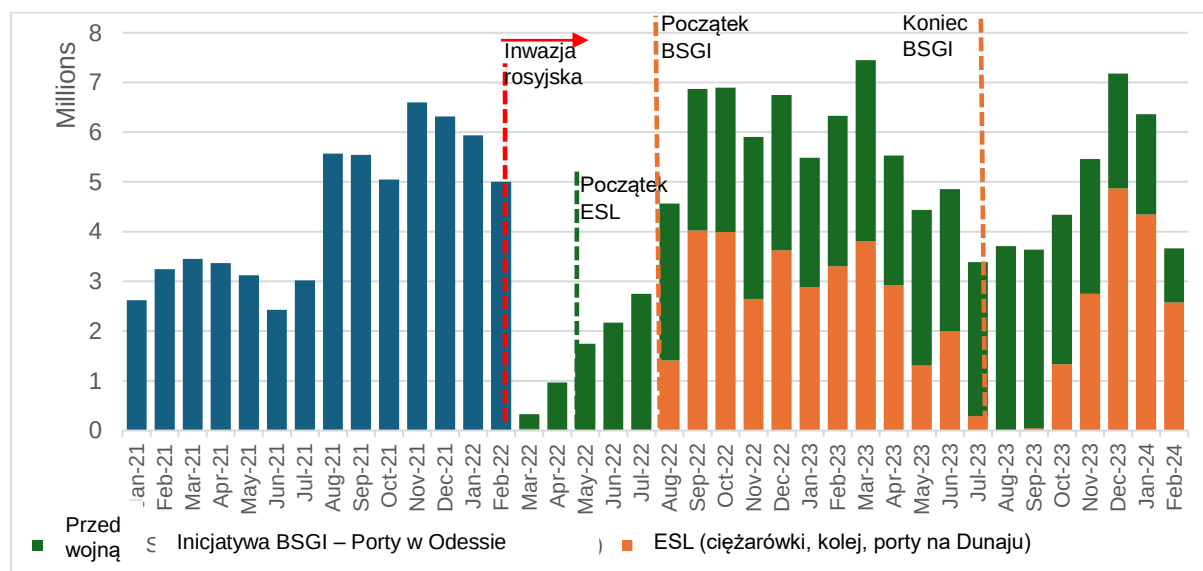
Na skutek istnienia europejskich korytarzy solidarności w połączeniu z niepewnością wokół BSGI i handlu drogą morską znacznie zwiększyła się ilość ukraińskich produktów rolnych eksportowanych do sąsiednich państw frontowych, dokąd trafiły docelowo lub przez które były przewożone tranzytem (Rys. 2 i Rys. 3). Pierwsze napięcia czy problemy pojawiły się już w sierpniu-wrześniu 2022 roku, kiedy na polskiej granicy utworzyły się długie (nawet 60-kilometrowe) kolejki ciężarówek, a jako jeden z kluczowych problemów skutkujący wyjątkowo długim czasem oczekiwania często wskazywano niezwykle powolną w porównaniu z okresem przedwojennym pracę polskich służb kontroli fitosanitarnej i weterynaryjnej (von Cramon-Taubadel, 2022; CFTS, 2022). Napięcia te sprowokowały dalsze silne protesty rolników we frontowych państwach członkowskich - Polsce, Słowacji i na Węgrzech, a nawet wprowadzenie przez poszczególne kraje zakazu wwozu ukraińskich produktów rolnych w kwietniu 2023 roku. Chociaż te indywidualne środki handlowe frontowych państw członkowskich były sprzeczne z polityką handlową UE, Komisja Europejska odpowiedziała wprowadzając pakiety rekompensat finansowych w wysokości około 160 mln euro dla rolników z pięciu frontowych państw członkowskich UE (Bułgaria, Węgry, Polska, Rumunia i Słowacja)⁴ oraz środek ochronny w postaci tymczasowego ograniczenia importu czterech produktów rolnych

³ https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-assistance-ukraine/eu-ukraine-solidarity-lanes_en

⁴ Beluhova-Uzunova i inni (2024) szczegółowo omawiają, w jaki sposób pakiet finansowy z UE i z dopłatami od rządów krajowych został wykorzystany i rozdzielony we frontowych państwach

(pszenicy, kukurydzy, rzepaku i nasion słonecznika) z Ukrainy do 15 września 2023 roku. Po wygaśnięciu tymczasowego zakazu wwozu Polska, Węgry i Słowacja utrzymały jednostronne embargo, a rolnicy w tych państwach kontynuowali protesty, blokady przejść granicznych i dróg oraz działania lobbujące w Brukseli. W styczniu 2024 roku UE zaproponowała przedłużenie systemu ATM dla Ukrainy, jednak pod presją protestów i stowarzyszeń rolników oraz koalicji pięciu frontowych państw członkowskich UE wspieranych przez Francję, KE zgodziła się również na wdrożenie przepisów ochronnych dla listy „produktów wrażliwych” (drożdże, jaja, cukier, owies, kukurydza, kasza i miód), aby zapobiec gwałtownemu wzrostowi ich importu. Zanim pod koniec kwietnia dojdzie do ostatecznego porozumienia w sprawie autonomicznych środków handlowych dla Ukrainy i pomimo tego, że eksport do krajów frontowych spadł do poziomu sprzed wojny (Rys. 2 i Rys. 3), rolnicy nadal protestują i blokują przewóz z Ukrainy przez Polskę i inne państwa frontowe. Protesty i polityczne układanki w Brukseli były podsycane przez wiele innych czynników, takich jak spadające ceny na rynkach światowych, zbliżające się negocjacje akcesyjne między Ukrainą a Unią Europejską, sprzeciw rolników wobec unijnych środków ochrony środowiska oraz ograniczenia dopłat,⁵ a temu wszystkiemu dodatkowo sprzyjały źle uzasadniona argumentacja, walka polityczna i ogólna asymetria informacyjna. W następnym rozdziale postaramy się wyciągnąć z dyskusji kluczowe argumenty ekonomiczne i racjonalizować je za pomocą danych i analiz.

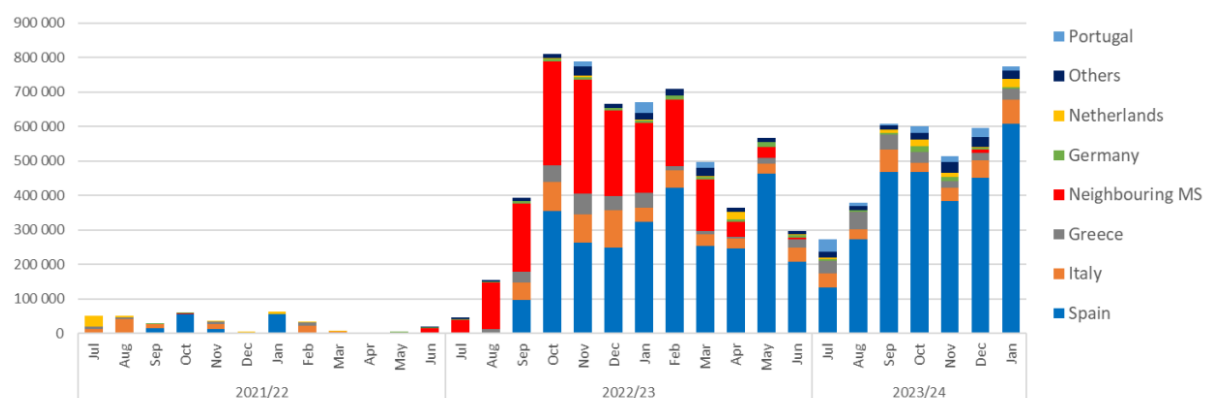
Rys. 1 Ukraiński eksport zbóż i nasion oleistych, w mln ton



Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Polityki Rolnej i Żywności Ukrainy

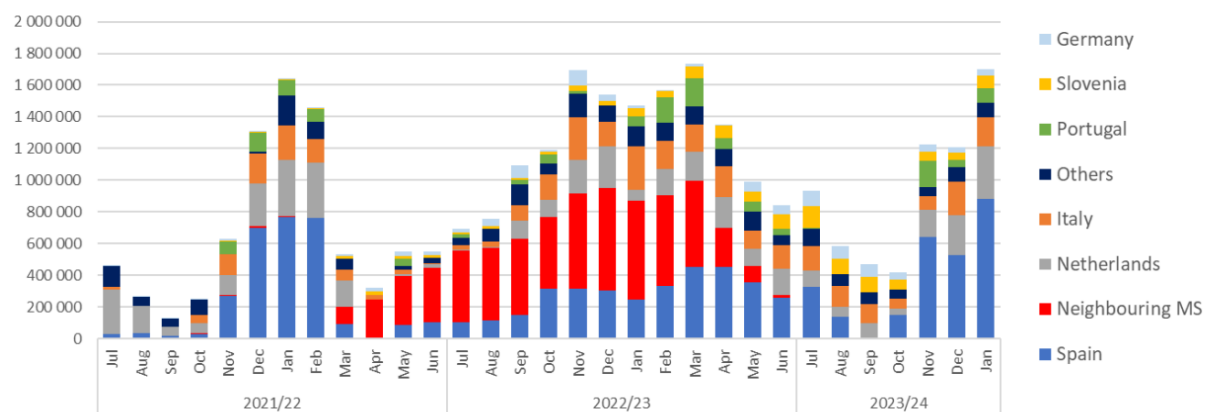
⁵ Lakner (2024); <https://foreignpolicy.com/2024/02/20/europe-farmers-protests-climate-eu-green-deal/>; <https://foreignpolicy.com/2024/01/18/germany-farmers-protest-subsidies-cuts-populism/>

Rys. 2 Import pszenicy z Ukrainy do głównych importujących państw członkowskich UE, w tonach



Źródło: Komisja Europejska

Rys. 3 Import kukurydzy z Ukrainy do głównych importujących państw członkowskich UE, w tonach



Źródło: Komisja Europejska

Podsumowanie i uzasadnienie głównych argumentów ekonomicznych podnoszonych się w kontekście napięć

Z naszego punktu widzenia debata publiczna na temat ukraińskiego eksportu produktów rolnych do UE jest zdominowana przez kilka argumentów ekonomicznych. Poniżej dokonamy ich rekonstrukcji oraz zestawimy je z faktami, liczbami i uzasadnieniem ekonomicznym.

Argument 1 – Uwaga polityczna a znaczenie gospodarcze. Kluczowe fakty dotyczące struktury rolnictwa w UE i na Ukrainie

Tabela 1 zawiera porównanie kluczowych parametrów gospodarczych UE i Ukrainy oraz roli rolnictwa, co pomoże nam nakreślić ogólny obraz sytuacji. Wynika z niej, że pod względem udziału gruntów rolnych oraz udziału rolnictwa w dochodzie narodowym i handlu, rolnictwo odgrywa znacznie większą rolę w gospodarce Ukrainy niż w gospodarce UE. Jeśli chodzi o strukturę produkcji rolnej, oba sektory opierają się głównie na produkcji roślinnej, ale uprawy znacznie bardziej dominują w Ukrainie. Średnie gospodarstwa rolne w UE są też znacznie mniejsze. Jednak pomimo stosunkowo niewielkiego znaczenia ekonomicznego rolnictwa dla Unii jako całości i dla poszczególnych frontowych państw członkowskich (więcej informacji na ten temat znajduje się w argumentacji handlowej poniżej), polityczna uwaga poświęcana tej kwestii była nieporównywalnie większa, a wręcz została wyniesiona na poziom militarny czyli zasadniczo egzystencjalny dla Ukrainy, a także dla UE. Na przykład premier Polski Mateusz Morawiecki i obecny premier Słowacji Robert Fico zagrozili cofnięciem pomocy wojskowej dla Ukrainy, gdy oba kraje zmierzały do wyborów krajowych jesienią 2023 roku (Dood i Welsh, 2024).

Tabela 1 Kluczowe wskaźniki w UE-27 i Ukrainie w latach 2021/2020

	EU	Ukraina	Polska	Węgry	Słowacja	Bułgaria	Rumunia	Francja
Kontekst gospodarczy								
PKB (mln EUR wg PSN)	13307	588	867	218	120	296	408	2070
Populacja (w mln)	447,3	44	38	9,8	5,5	7,0	19,3	67,3
Powierzchnia (w tys. km ²)	3 996	579	312	93	49	111	238	638
Powierzchnia użytków rolnych (w tys. ha)	163 962	41 311	18647	5110			13080	
Powierzchnia użytków rolnych jako % gruntów ogółem	41	71	47,2	55,3	38,6	46,5	56,8	52
PKB per capita (EUR wg PSN)	29700	14 220	22 600	22300	22000	16300	21100	30600
Rolnictwo w gospodarce								
Rolnictwo w PKB (%)	1,6	10,6	2,7	4,1	2,8	3,9	4,2	1,9
Udział rolnictwa w zatrudnieniu (%)	3,8	14,7	9,4	4,7	2,6	6,4	18,5	2,2
Eksport rolno-spożywczy (% całkowitego eksportu)	9,5	40,6	13,4	9,2	4,2	17,3	11,3	14,8
Import rolno-spożywczy (% całkowitego importu)	7,1	9,5	9,1	6,4	6,5	13	11	10,8
Charakterystyka sektora rolnego								
Udział produkcji roślinnej w całkowitej produkcji rolnej (%)	61	82	49	63	63	71	71	61
Udział żywego inwentarza w całkowitej produkcji rolnej (%)	39	18	51					
Udział gruntów ornych w powierzchni użytków rolnych (%)	24,7	56,8	36,2	45,4	27,6	32,2	37,3	32,8
Średnia wielkość gospodarstwa (ha)	15,2	514	10	11	74	22	3,7	61

# gospodarstw	10 282 700	40 333	1410 720	430010	25650	202720	3422030	456520
---------------	---------------	--------	-------------	--------	-------	--------	---------	--------

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OECD (2023); Nivievskyi i inni (2021); KE (2021); https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/6aa74b11-9ea9-454d-80df-53e0c9cfe3f8_en?filename=agri-statistical-factsheet-eu_en.pdf

Argument 2 – Handel. Pełna liberalizacja handlu dopiero po rosyjskiej inwazji?

Jak wspomniano powyżej, w maju 2022 r. Unia Europejska wprowadziła europejskie korytarze solidarności (ESL) i zawiesiła pozostałe bariery taryfowe obowiązujące jeszcze w handlu z Ukrainą (cła, kontyngenty i środki ochrony handlu, tj. wprowadziła tzw. *autonomous trade measures*, ATM). ATM zostały przedłużone w czerwcu 2023 roku i należy się spodziewać, że w czerwcu 2024 roku zostaną przedłużone ponownie, choć z pewnymi zastrzeżeniami. Działania te ułatwiły eksport produktów z Ukrainy do frontowych państw członkowskich oraz tranzyt przez nie drogą lądową, kolejną oraz przez porty na Dunaju, a także uwolniły Ukrainę od znacznych nadwyżek eksportowych, umożliwiając dostarczanie żywności tam, gdzie była ona potrzebna. Jednak bardzo często fakt wprowadzenia autonomicznych środków handlowych w maju 2022 roku jest w debacie publicznej przedstawiany tak, jak gdyby wcześniej w ogóle nie było wolnego handlu między Ukrainą a UE, a nagle import produktów rolnych z Ukrainy został w pełni zliberalizowany. Taki komunikat prawdopodobnie wzięł swój początek w oświadczeniu KE o treści: „Komisja zaproponowała dziś przedłużenie o kolejny rok zawieszenia ceł i kontyngentów przywozowych na import z Ukrainy do UE - znanego jako *autonomiczne środki handlowe (ATM)*,”⁶ następnie zaś przewijał się w różnych doniesieniach medialnych i artykułach: „Liberalizacja zasad handlu Unii Europejskiej z Ukrainą w celu wsparcia jej eksportu w lipcu 2022 roku doprowadziła do zalania rynku polskiego i innych krajów sąsiednich ukraińską żywnością,”⁷ „W odpowiedzi na pełnowymiarową inwazję Rosji, Unia Europejska zezwoliła na bezcłowy import żywności z Ukrainy...,”⁸ „tymczasowe zniesienie barier handlowych między UE a Ukrainą stworzyło szansę dla ukraińskich eksporterów produktów rolnych,”⁹ „Pod koniec maja 2022 r., w odpowiedzi na agresję Rosji i blokadę ukraińskiego handlu drogą morską, Unia Europejska podjęła decyzję o tymczasowej liberalizacji handlu z Ukrainą.”¹⁰

Część tekstów zawierała sformułowania precyzyjne: „Środki bezcłowe zostały wprowadzone po raz pierwszy po inwazji Rosji na Ukrainę w 2022 roku... Zniósł one pozostałe cła nieobjęte [umową o wolnym handlu](#) UE z Ukrainą z 2014 roku...”¹¹ czy też „ATM znacznie rozszerzają zakres liberalizacji ceł przewidziany w pogłębionej i kompleksowej umowie o wolnym handlu (DCFTA) zawartej pomiędzy UE a Ukrainą poprzez zawieszenie wszystkich pozostałych ceł i kontyngentów, a także ceł antydumpingowych i środków ochronnych nałożonych na import w czasie, gdy Ukraina jest w potrzebie.”¹²

Aby zatem właściwie określić warunki początkowe należy powiedzieć, że w ramach pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu między UE a Ukrainą (DCFTA), która weszła w życie 1 stycznia

⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_1023; accessed on April 16, 2024

⁷ <https://www.euractiv.com/section/politics/news/poland-launches-import-controls-at-ukrainian-border-to-protect-domestic-market/>; accessed on April 16, 2024

⁸ <https://www.csis.org/analysis/ships-trains-and-trucks-unlocking-ukraines-vital-trade-potential>; accessed on April 16, 2024

⁹ Beluhova-Uzunova i inni (2024)

¹⁰ <https://www.ips-journal.eu/topics/economy-and-ecology/seeds-of-strife-7361/>

¹¹ <https://www.politico.eu/article/european-union-ukraine-duties-trade-agriculture-farmer-protests/>

¹² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_1023

2016 roku, Ukraina liberalizuje swój handel z UE już od prawie dekady. Oczekiwano, że DCFTA doprowadzi do niemal pełnej liberalizacji handlu towarami w okresie przejściowym trwającym maksymalnie 10 lat do 2026 roku. Do tego czasu miało zostać zniesionych 99,1% ceł nałożonych przez Ukrainę i 98,1% ceł nałożonych przez UE (Tinatin i Movchan, 2024). Jeśli chodzi o produkty rolne, 82,2% ceł na produkty rolno-spożywcze zostało całkowicie zniesione wraz z wejściem w życie DCFTA, a dodatkowe 1,2% miało być znoszone w okresie przejściowym trwającym maksymalnie siedem lat. Wobec pozostałych linii taryfowych, w tym dla wielu najważniejszych artykułów (zboże, wołowina, wieprzowina, mięso baranie i drobiowe, cukier, jaja, wybrane produkty mleczne, wybrane warzywa, wybrane soki owocowe, etanol i papierosy; szczegółowe informacje znajdują się w Tabeli 4), UE stosuje jednak łącznie 40 kontyngentów taryfowych (TRQ). Kontyngenty taryfowe funkcjonują na zasadzie „kto pierwszy, ten lepszy” lub poprzez pozwolenia na przywóz. Ukraina stosuje kontyngenty taryfowe jedynie wobec pięciu grup produktów. Poziom wykorzystania przez Ukrainę kontyngentów taryfowych na eksport był zróżnicowany w zależności od linii produktowej, jednak przed wybuchem wojny stopniowo się zwiększał, zaś w przypadku sporej liczby linii produktowych (miód, przetworzone pomidory, kasza i mączka jęczmienna, ziarna zbóż, sok jabłkowy i winogronowy, kukurydza, mąka i granulki, mięso drobiowe, pszenica, mąka i granulki, cukry, masło i produkty mleczarskie do smarowania, przetworzona skrobia - Rys. 12) odnotowano znaczne przekroczenie kontyngentów. W rezultacie w 2017 roku UE nieco zwiększyła kontyngenty taryfowe na osiem linii produktów. Ogólnie rzecz biorąc, w 2019 roku Ukraina wykorzystała 32 kontyngentów taryfowych (80%) w porównaniu z 26 kontyngentami taryfowymi w 2016 roku (65%) - więcej szczegółów znajduje się w Tabeli 4. Pozostałe kontyngenty taryfowe nie zostały wykorzystane z różnych powodów, w tym ze względu na wymagania dotyczące jakości i bezpieczeństwa żywności w UE itp. W ramach kontyngentów taryfowych nie doszło na przykład do eksportu wołowiny, wieprzowiny i baraniny, ponieważ Ukraina nie była w stanie uzyskać zezwolenia dla państwa trzeciego na eksport tych produktów do UE (Taran, 2020).

Ogólnie rzecz biorąc, na Ukrainę przypada tylko około 0,5% całkowitego handlu towarami w UE oraz 1-2% w przypadku towarów rolnych (Tabela 5). Ponadto udział eksportu produktów rolnych w ramach kontyngentów taryfowych w całkowitym eksporcie produktów rolnych z Ukrainy do UE wyniósł w 2021 roku zaledwie 35%. Co więcej, względna waga produktów należących do „wrażliwych” linii produktowych stanowiących przedmiot sporu między Ukrainą a frontowymi państwami członkowskimi (np. zboża, drób lub cukier) w całkowitym eksporcie produktów rolnych Ukrainy do UE nie zmieniła się znacząco w porównaniu z okresem przedwojennym. Na przykład udział kukurydzy tylko nieznacznie przekroczył 20%, zaś w przypadku innych produktów utrzymywał się na poziomie niezmiennym a wręcz spadał (np. cukier). Jediną drastyczną zmianę zaobserwowano w przypadku pszenicy, której udział wzrósł z 1% w 2021 roku do 8,1% w 2022 roku. A jednak, co ciekawe, pszenica nie znalazła się na liście produktów wrażliwych. Zatem z punktu widzenia czystej ekonomii czy też faktów lista produktów wrażliwych budzi znaczne wątpliwości i potrzebne byłyby dodatkowe informacje, aby zrozumieć jej uzasadnienie.

Tabela 2 Eksport ukraińskich produktów rolnych do UE w ramach kontyngentów taryfowych

	Udział w całkowitym eksporcie produktów rolnych do UE	Udział w całkowitym eksporcie do UE	Udział w całkowitym eksporcie produktów rolnych na cały świat	Udział w całkowitym eksporcie na cały świat
2021	35%	10%	11%	4%
2022	46%	21%	26%	14%

2023	49%	26%	28%	17%
------	-----	-----	-----	-----

Źródło: Movchan (2024)

Argument 3 – Cena. Czy ukraiński eksport odpowiada za spadek cen w krajach UE znajdujących się na pierwszej linii?

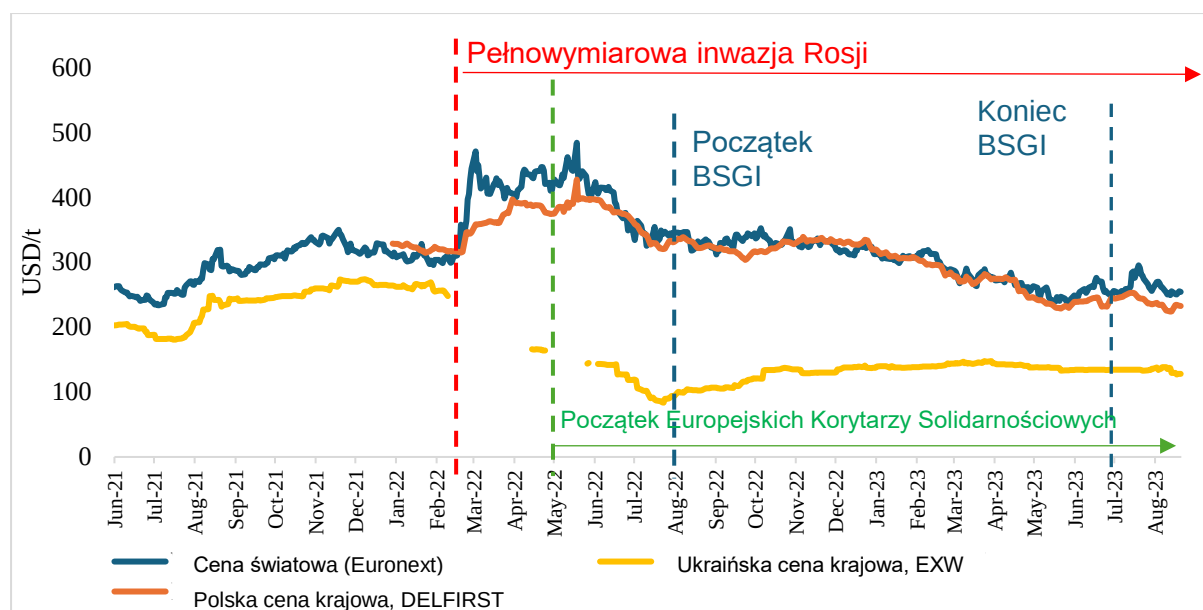
Ten argument był prawdopodobnie najbardziej rozpowszechniony, zwłaszcza wiosną 2023 roku, zanim pięć krajów frontowych wprowadziło jednostronne embargo na import z Ukrainy: „Liberalizacja zasad handlu z Ukrainą przez Unię Europejską w celu wsparcia jej eksportu w lipcu 2022 roku spowodowała, że ukraińska żywność zalała polski rynek i inne sąsiednie kraje, powodując spadek cen i popytu na krajową produkcję... Produkty z Ukrainy, których import powodował poważne zakłócenia na polskim rynku od 2022 roku, obejmują zboża, drób, jaja, cukier, mrożone owoce, a nawet sok jabłkowy, którego Polska jest jednym z największych eksporterów na świecie”¹³ czy „Po rosyjskiej inwazji na Ukrainę Unia Europejska (UE) zniósła cła importowe na ukraińskie towary, aby utrzymać ukraiński eksport na rynek światowy. Doprowadziło to do znacznego spadku cen zbóż i nasion oleistych w dotkniętych państwach członkowskich.”¹⁴

Po pierwsze, wybuch wojny wywołał natychmiastowe wstrząsy na światowych rynkach rolnych, a ceny na świecie do połowy 2022 roku gwałtownie rosły (Ihle et al., 2022; Rys. 4). Ponieważ na początku wojny Rosja zablokowała Morze Czarne, tak że Ukraina nie mogła eksportować znacznych ilości zboża, pojawiły się obawy dotyczące niedoborów towarów rolnych, gdyż poziom światowych zapasów był niski, a na rynkach jeszcze przed rozpoczęciem wojny w Ukrainie panowało napięcie (von Cramon-Taubadel, 2022a). Jednakże od połowy 2022 roku ceny znacznie spadły i obecnie utrzymują się na poziomie sprzed wojny. Było to głównie spowodowane zwiększonymi dostawami z eksportu i lepszymi prognozami zbiorów u innych globalnych dostawców (UE, Australia, Kanada, Ameryka Północna i Południowa), które pozwoliły złagodzić początkowe wstrząsy (Glauber, 2024). Wątpliwy jest natomiast wpływ BSGI na ceny międzynarodowe i krajowe (Goyal i Steinbach, 2023; Nazarkina i Nivievskiy, 2023). Ze względu na problemy z wywozem oraz droższe alternatywne trasy, koszty eksportu z Ukrainy znacząco wzrosły, podczas gdy ceny zbytu u producentów zbóż i roślin oleistych spadły poniżej kosztów produkcji. Krajowe ceny zbóż i nasion oleistych kształtowały się z sposób zasadniczo oderwany od światowych cen referencyjnych (Nivievskiy i Neyter, 2024; Rys. 4). W przypadku krajów eksportujących zboże i inne produkty rolne, cena zbytu u producenta czy cena krajowa jest zwykle ustalana na podstawie odpowiedniej ceny na rynku światowym poprzez odjęcie tzw. kosztów transferu od ceny referencyjnej (na granicy). Koszty transferu obejmują wszystkie koszty dostarczenia produktu z gospodarstwa do portu (np. koszty transportu, obsługi w porcie i elewatorze, koszty zgodności z przepisami, marże itp.)

¹³ <https://www.euractiv.com/section/politics/news/poland-launches-import-controls-at-ukrainian-border-to-protect-domestic-market/>

¹⁴ Beluhova-Uzunova i inni (2024)

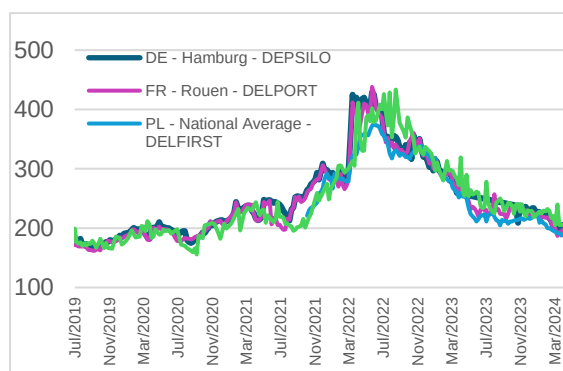
Rys. 4 Światowe i krajowe ceny pszenicy w Ukrainie i Polsce



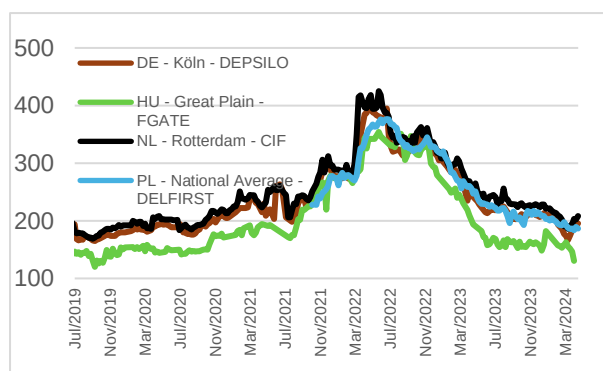
Źródło: Opracowanie własne z wykorzystaniem danych Ukragroconsult, danych Komisji Europejskiej dotyczących cen zbóż, Narodowego Banku Ukrainy

W przeciwieństwie do Ukrainy, rolnicy w Polsce i innych unijnych państwach frontowych nie doświadczyli trudności logistycznych, a ceny krajowe były „ściśle powiązane” z rozwojem rynku światowego i zasadniczo podążały za globalnymi trendami kształtowania się cen produktów rolnych. Co więcej, spadek cen na rynku krajowym w państwach frontowych i innych państwach UE był wynikiem spadku cen na rynku światowym i nie wygląda na to, by ceny krajowe w Polsce i na Węgrzech wykazywały nadzwyczajne zmiany, które drastycznie odbiegałyby od rozwoju cen światowych czy cen referencyjnych (na granicy) (Rys. 4 do Rys. 7). Co więcej, szok wywołany wojną i związany z nią gwałtowny wzrost cen na rynkach światowych pozwolił europejskim rolnikom i innym rolnikom na całym świecie osiągnąć w 2022 i 2023 roku najwyższe dochody od ostatnich dwudziestu lat (Lakner, 2024; USDA ERS, 2024). Stanowi to duży kontrast w stosunku do ukraińskich rolników, którzy od początku wojny z powodu obniżonych cen krajowych ponieśli straty ekonomiczne rzędu 70 miliardów dolarów (Rys. 4; Nivievskyi i Neyter, 2024).

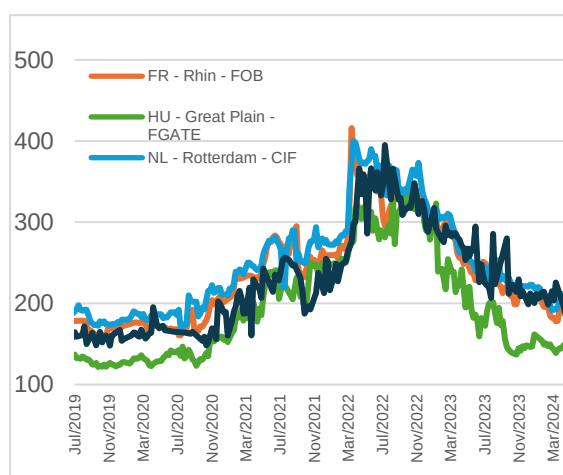
Rys. 5 Ceny rynkowe pszenicy na mąkę w UE, EUR/t



Rys. 6 Ceny rynkowe pszenicy paszowej w UE, EUR/t



Rys. 7 Ceny rynkowe kukurydzy w UE, EUR/t



Źródło: Statystyki Komisji Europejskiej dotyczące zbóż https://agriculture.ec.europa.eu/data-and-analysis/markets/overviews/market-observatories/crops/cereals-statistics_en

Argument 4 – Koszty. Tanie ukraińskie zboże?

„Rolnicy nadal protestują przeciwko importowi taniego ziarna dopuszczonemu przez Unię Europejską, który, jak twierdzą, uderza w nich pomimo wsparcia finansowego”¹⁵ czy „...Rolnicy w Europie Środkowej i Wschodniej protestowali w tym tygodniu przeciwko skutkom importu taniego ukraińskiego zboża, który obniżył ceny krajowe i uderzył w sprzedaż lokalnych producentów”.¹⁶ Takie i podobne doniesienia¹⁷ pojawiały się w przestrzeni publicznej, przypuszczalnie po to, by argumentować, że tanie ukraińskie zboże odbierze dochody rolnikom w Polsce, na Węgrzech czy innych państwach frontowych.

Po pierwsze, ukraińskie zboża i rośliny oleiste rzeczywiście bardzo potaniały od początku wojny z Rosją i rzeczywiście stały się znacznie tańsze niż zboża w Polsce, głównie z powodu rozdętych kosztów eksportu (Nivievskyi i Neyter, 2024; Rys. 4). Nie musi to jednak oznaczać, że po dostarczeniu do Polski nadal będą tańsze, a to ze względu na arbitraż przestrzenny lub koszty logistyczne. Przyjrzyjmy się na przykład pszenicy. Typowa cena EXW pszenicy w Ukrainie wynosi około 130 USD/t, bez podatku VAT, podczas gdy średnia krajowa cena pszenicy w Polsce wynosi obecnie około 200 USD/t (Rys. 5).

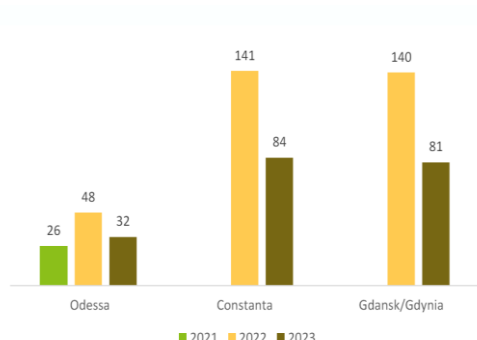
¹⁵ <https://www.aljazeera.com/news/2024/2/12/ukraine-protests-destruction-of-grain-exports-by-polish-farmers>

¹⁶ <https://edition.cnn.com/2023/04/08/europe/ukraine-grain-protests-eastern-europe-intl/index.html>

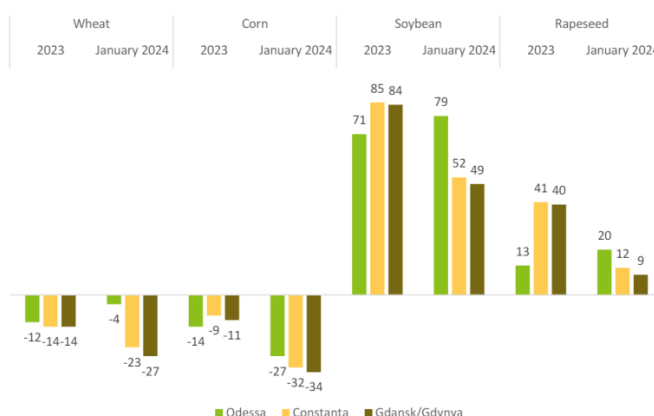
¹⁷ <https://www.ips-journal.eu/topics/economy-and-ecology/seeds-of-strife-7361/>

Arbitraż przestrzenny czy też różnica między cenami krajowymi w Ukrainie i w Polsce nie jest jednak wystarczający by zrównoważyć koszty dostarczenia ukraińskiego zboża do Polski, które obecnie wynoszą około 80 USD/t (MAFP, 2024; Rys. 8). Dane o cenach na Rys. 5 i Rys. 6 również nie sugerują, jakoby doszło do tzw. zaniżania cen krajowych w Polsce z powodu rzekomo taniego zboża ukraińskiego. Gdyby było inaczej, dałaby się zauważyć pewna zmiana zachowania cen krajowych w Polsce. Ponadto, jak wspomniano powyżej, ze względu na wyższy koszt alternatywnych szlaków eksportowych po rozpoczęciu wojny, potężnie wzrosły koszty eksportu, podczas gdy ceny zbóż i roślin oleistych spadły poniżej kosztów produkcji (Rys. 4; Nivievskiy i Neyter, 2024). W rezultacie, mimo że zboża i nasiona oleiste rzeczywiście można w Ukrainie określić jako „tanie”, to nadal z powodu wysokich kosztów eksportu rolnicy uprawiający zboża ponoszą straty drugi rok z rzędu (Rys. 9).

Rys. 8 Koszty logistyczne eksportu, USD/t



Rys. 9 Zyski z upraw na różnych szlakach eksportowych, USD/t



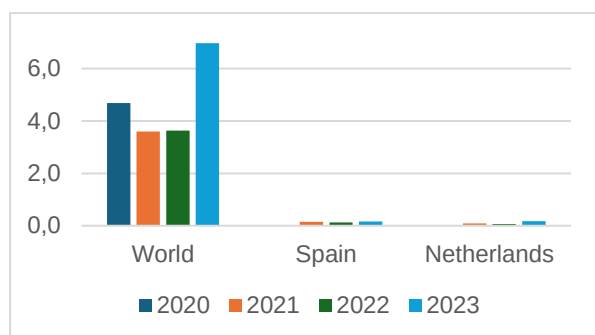
Źródło: MAF i inni (2024)

Argument 5 – Konkurencja. Czy Ukraina wypiera Polskę z rynków innych państw UE?

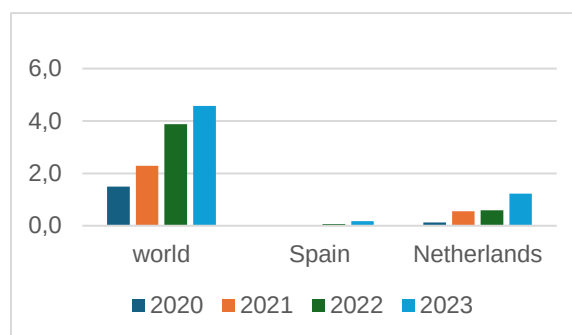
„Niedawno polski wiceminister rolnictwa Michał Kołodziejczak powiedział, że rząd jest zaniepokojony tym, że ukraińskie produkty rolne wypierają polskie produkty na rynku niemieckim.”¹⁸ Rys. 2 i Rys. 3 pokazują, że jedynym państwem, na którego rynku dało się zauważyć taką sytuację, jest Hiszpania oraz w mniejszym zakresie Niderlandy, które zaczęły importować stosunkowo większe ilości kukurydzy, a zwłaszcza pszenicy. Rys. 10 and Rys. 11 pokazują, że choć Polska rzeczywiście w ciągu ostatnich 4 lat eksportowała więcej pszenicy i kukurydzy, jednak z danych nie wynika by Hiszpania była dla niej tradycyjnym rynkiem, z którego mogłaby zostać wyparta przez ukraińską pszenicę. Tym bardziej w przypadku kukurydzy - Hiszpania i Holandia stanowią tradycyjne rynki zbytu dla ukraińskiej kukurydzy, natomiast Polska zdaje się chcieć zwiększyć swoje dostawy kukurydzy na nie.

¹⁸ <https://visitukraine.today/blog/3410/why-has-ukrainian-grain-become-a-problem-for-europe>

Rys. 10 Eksport pszenicy z Polski, mln t



Rys. 11 Eksport kukurydzy z Polski, mln t



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UN Comtrade

Argument 6 – Infrastruktura. Ograniczona pojemność infrastruktury zbożowej we frontowych państwach członkowskich UE?

„...Pojemność polskich silosów i systemu magazynowania jest zdecydowanie niewystarczająca, aby wchłonąć ukraińskie zboże, słonecznik i inne towary...”.¹⁹ Zatem argument czy też zarzut brzmi, że ukraińskie zboże jest przechowywane w elewatorach na terytorium Polski, a zatem polskie zboże musi konkurować z ukraińskim o obsługę i przestrzeń magazynową. Co więcej, nawet jeśli zboże tranzytem trafia do polskich portów, to również tak powoduje konkurencję o infrastrukturę portową i logistyczną. Niestety, nie ma wiarygodnych danych na temat wykorzystania i wydajności przestrzeni magazynowej w Polsce. Istnieją jednak dane analityczne, które pokazują, że przepustowość portu w Gdańsku została wykorzystana w 50-60%, więc istnieje znaczne pole do zwiększenia przeładunków.

Argument 7 – Konsumenci w UE. Bez znaczenia?

W całej dyskusji na temat importu ukraińskich produktów rolnych do UE wyraźnie brakuje innego interesariusza w UE - konsumenta. Protesty rolników przyciągają uwagę opinii publicznej, mobilizują stowarzyszenia rolników i lobbing w Brukseli, pozostawiając w cieniu unijnych konsumentów (konsumentów końcowych, przetwórców żywności lub sektor hodowlany), którzy udowodnili, że chcieliby więcej ukraińskich produktów rolnych. Włączenie konsumentów do debaty publicznej zapewniłoby bardziej zrównoważony ogląd obecnej sytuacji oraz wynikających z niej kosztów i korzyści. Aby zademonstrować ten aspekt, Countryman i in. (2024) przeanalizowali globalne skutki słabych lub silnych europejskich korytarzy solidarności przy użyciu obliczeniowego modelu równowagi ogólnej (ang. *computable general equilibrium model*, CGE). Założenia symulacji są dość zbliżone do obecnej sytuacji rzeczywistej, ponieważ zasadniczo pięć frontowych państw członkowskich i Francja domagają się od Komisji Europejskiej, Rady Europy i Parlamentu Europejskiego osłabienia ESL. Jedyną różnicą jest to, że założenia modelu przewidują, iż handel drogą morską nie funkcjonuje. Dostępne są wyniki dla wszystkich regionów świata, które pokazują łączny wpływ na producentów i konsumentów. Wyniki dla Europy pokazują utratę dobrobytu w wysokości 520 mln USD w przypadku słabych ESL i wzrost dobrobytu o prawie 2 mld USD w przypadku silnego scenariusza ESL.

¹⁹ <https://www.ft.com/content/2aec31e9-4b52-4a9f-89d4-797c514fad6b>

Wnioski i zalecenia

Napięcia między Ukrainą a frontowymi państwami członkowskimi UE mają swój początek w lutym 2022 roku, kiedy Rosja dokonała pełnowymiarowej inwazji na Ukrainę. Ukraińskie rolnictwo i eksport produktów rolnych (głównie zbóż, nasion oleistych i oleju roślinnego) odgrywają kluczową rolę dla ukraińskiej gospodarki i coraz ważniejszą rolę z perspektywy wyżywienia rosnącej światowej populacji. Udział eksportu produktów rolnych w całkowitym eksporcie Ukrainy wzrósł z 40% w przedwojennym roku 2021 do prawie 60% w 2023 roku. Ponad 90% ukraińskiego eksportu rolnego było dostarczane do innych krajów przez Morze Czarne. Zatem gdy w lutym 2022 roku Rosja zaatakowała Ukrainę i zablokowała jej porty na Morzu Czarnym, był to wstrząs nie tylko dla Ukrainy, ale także dla całego świata, ponieważ do połowy 2022 roku ceny na świecie gwałtownie rosły.

Aby umożliwić wywóz znacznych ilości zbóż, nasion oleistych i oleju roślinnego z zablokowanych ukraińskich portów morskich i elewatorów, w maju 2022 roku UE wprowadziła tzw. europejskie korytarze solidarności (ESL) i tymczasowo zniosła obowiązujące jeszcze bariery celne w handlu z UE (wprowadziła tzw. autonomiczne środki handlowe - ATM). Do stycznia 2024 roku ESL ułatwiły eksport 122 mln ton z Ukrainy, w tym 64 mln ton produktów rolnych czy około 58% ukraińskiego zboża od początku wojny. Reszta została wyeksportowana przez porty na Morzu Czarnym w ramach Czarnomorskiej Inicjatywy Zbożowej (BSGI), która działała od sierpnia 2022 roku do lipca 2023 roku. Rosja wycofała się z BSGI w lipcu 2023 r., ale dalsze sukcesy ukraińskiej armii na Morzu Czarnym pomogły jej przywrócić i zabezpieczyć szlaki żeglugowe z portów Morza Czarnego. Późną jesienią 2023 roku i na początku 2024 roku miesięczne wolumeny eksportu drogą morską znacznie wzrosły, a nawet przekroczyły poziom sprzed wojny.

Kiedy Rosja zakłóciła ukraiński eksport produktów rolnych drogą morską, a UE stworzyła alternatywne, choć droższe szlaki handlowe koleją, ciężarówkami i barkami przez jej zachodnie granice, państwa członkowskie UE znajdujące się na pierwszej linii frontu (ang. *frontline states*) doświadczyły gwałtownego wzrostu importu i tranzytu produktów rolnych z Ukrainy. Pierwsze problemy lub napięcia między Ukrainą a państwami członkowskimi UE w związku z eksportem produktów rolnych odnotowano już w sierpniu-wrześniu 2022 roku, kiedy to długie kolejki ciężarówek (do 60 km) ustawiły się w kolejce na polskiej granicy, a niezwykle powolna (w porównaniu z okresem przedwojennym) praca polskich służb kontroli fitosanitarnej i weterynaryjnej, była często wymieniana jako jedna z kluczowych przyczyn wyjątkowo długiego czasu oczekiwania na granicy. To z kolei utorowało drogę do intensywnych protestów rolników w Polsce, na Słowacji, Węgrzech, w Rumunii i Bułgarii, a nawet doprowadziło do wprowadzenia przez poszczególne kraje zakazu importu ukraińskich produktów rolnych w kwietniu 2023 roku. Chociaż te indywidualne środki handlowe były sprzeczne z polityką handlową UE, Komisja Europejska (KE) zareagowała pakietami rekompensat finansowych dla rolników z pięciu frontowych państw członkowskich UE oraz środkiem ochronnym w postaci tymczasowego ograniczenia importu czterech produktów rolnych (pszenicy, kukurydzy, rzepaku i nasion słonecznika) z Ukrainy do 15 września 2023 roku. Po wygaśnięciu tymczasowego zakazu importu Polska, Węgry i Słowacja kontynuowały jednostronne embargo, a tamtejsi rolnicy kontynuowali protesty, blokady dróg i przejść granicznych oraz działania lobbingsowe w Brukseli. W styczniu 2024 roku KE zaproponowała utrzymanie systemu wolnego handlu wobec Ukrainy, jednak pod presją protestów i stowarzyszeń rolników oraz koalicji pięciu frontowych państw członkowskich UE wspieranych przez Francję, KE zgodziła się również na wdrożenie przepisów ochronnych dla listy „produktów wrażliwych” (drób, jaja, cukier, owies, kukurydza, kasza i miód), aby zapobiec gwałtownemu wzrostowi ich importu. Zanim pod koniec kwietnia dojdzie do ostatecznego porozumienia w sprawie autonomicznych środków handlowych dla Ukrainy i pomimo tego, że

eksport do frontowych państw członkowskie UE spadł do poziomów przedwojennych, rolnicy nadal protestują i blokują dostawy z Ukrainy przez Polskę i inne kraje znajdujące się na pierwszej linii frontu. Protesty i polityczne układanki w Brukseli były podsycane przez wiele innych czynników, takich jak spadające ceny na rynkach światowych, zbliżające się negocjacje akcesyjne między Ukrainą a Unią Europejską, sprzeciw rolników wobec unijnych środków ochrony środowiska i ograniczenia dopłat, a temu wszystkiemu dodatkowo sprzyjała źle uzasadniona argumentacja, walka polityczna i ogólna asymetria informacyjna. Mamy więc nadzieję, że poniższe podsumowanie i uporządkowanie kluczowych argumentów ekonomicznych, które pojawiły się w domenie publicznej, oraz ich zracjonalizowanie pomoże instytucjom UE w podjęciu rozsądnej i korzystnej dla wszystkich decyzji w sprawie dalszego systemu wolnego handlu z Ukrainą, bez listy „produktów wrażliwych”.

Argument 1 – Uwaga polityczna a znaczenie gospodarcze

Pod względem powierzchni gruntów rolnych, udziału w dochodzie narodowym i handlu, rolnictwo odgrywa w Ukrainie znacznie większą rolę gospodarczą niż w UE. Co więcej, Ukraina odpowiada jedynie za około 0,5% całkowitego unijnego handlu towarami i 1-2% handlu towarami rolnymi. Tak więc pomimo stosunkowo niewielkiego znaczenia dla gospodarki UE jako całości i gospodarek poszczególnych frontowych państw członkowskich (więcej na ten temat w argumentacji handlowej poniżej), polityczna uwaga poświęcona tej kwestii była nieproporcjonalnie większa, została wręcz rozszerzona o poziom wojskowy czyli właściwie egzystencjalny dla Ukrainy, a także dla UE, ponieważ niektórzy przywódcy polityczni we frontowych państwach członkowskich UE zagrozili cofnięciem pomocy wojskowej dla Ukrainy.

Argument 2 – Handel. Pełna liberalizacja handlu dopiero po rosyjskiej inwazji?

Jak wspomniano powyżej, w maju 2022 roku UE wprowadziła europejskie korytarze solidarności (ESL) i zawiesiła obowiązujące jeszcze bariery taryfowe na import z Ukrainy (cła, kontyngenty i środki ochrony handlu, tj. wprowadziła tzw. ATM). Przedłużyła je w czerwcu 2023 roku i oczekuje się, że w czerwcu 2024 roku z pewnymi zabezpieczeniami przedłuży je ponownie. Bardzo często jednak fakt przyznania ATM w maju 2022 roku jest przedstawiany w domenie publicznej tak, jakby wcześniej nie było wolnego handlu między Ukrainą a UE, a nagle import produktów rolnych z Ukrainy został zliberalizowany.

W rzeczywistości Ukraina niemal całkowicie zliberalizowała swój handel z UE w ramach pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu między UE a Ukrainą (DCFTA), która weszła w życie 1 stycznia 2016 roku. Oczekiwano, że DCFTA doprowadzi do niemal pełnej liberalizacji handlu towarami w okresie przejściowym trwającym maksymalnie 10 lat do 2026 roku. Do tego czasu miało zostać zniesionych 99,1% ceł nałożonych przez Ukrainę i 98,1% ceł nałożonych przez UE. Jeśli chodzi o produkty rolne, 82,2% ceł na produkty rolno-spożywcze zostało całkowicie zniesione wraz z wejściem w życie DCFTA, a dodatkowe 1,2% miało być znoszone w okresie przejściowym trwającym maksymalnie siedem lat. Unia Europejska utrzymała bariery handlowe w postaci kontyngentów taryfowych (ang. *Tariff Rate Quotas*, TRQ) wobec łącznie 40 linii produktów (zboże, wołowina, wieprzowina, mięso baranie i drobiowe, cukier, jaja, wybrane produkty mleczne, wybrane warzywa, wybrane soki owocowe, etanol i papierosy), jednak w sumie stanowiły one tylko 35% całkowitego eksportu rolnego Ukrainy do UE. Dlatego też tymczasowa pełna liberalizacja handlu nie spowodowała i nie mogła spowodować drastycznych zmian w udziale Ukrainy w unijnym imporcie produktów rolnych. Co więcej, względna waga „wrażliwych” linii produktów importowych będących przedmiotem sporu między Ukrainą a państwami członkowskimi pierwszej linii (np. zboża, drób lub cukier) w całkowitym eksporcie rolnym Ukrainy do UE również nie zmieniła się znacząco w porównaniu z okresem przedwojennym. Jedyną drastyczną zmianę zaobserwowano w przypadku pszenicy, której udział wzrósł z 1% w 2021 roku do 8,1% w 2022 r., ale co ciekawe, ostatecznie nie

znalazła się ona na liście produktów wrażliwych. Tak więc z punktu widzenia czysto ekonomicznego lub faktycznego, lista produktów wrażliwych jest co najmniej pozbawiona dowodów.

Argument 3 – Cena. Czy ukraiński eksport odpowiada za spadek cen w krajach UE znajdujących się na pierwszej linii?

Był to prawdopodobnie argument przytaczany najczęściej, zwłaszcza wiosną 2023 r., zanim pięć państw frontowych wprowadziło jednostronne embargo na import z Ukrainy. Po pierwsze, wojna wstrząsnęła światowymi rynkami rolnymi, a do połowy 2022 roku ceny produktów rolnych gwałtownie wzrosły. Jednak od połowy 2022 roku ceny zaczęły znacznie spadać i obecnie utrzymują się na poziomie sprzed wojny. Wynikało to głównie ze zwiększonych dostaw eksportowych i lepszych przewidywań dotyczących zbiorów u innych globalnych dostawców (UE, Australia, Kanada, Ameryka Północna i Południowa), które pozwoliły złagodzić początkowe wstrząsy. W rezultacie spadek cen na rynku krajowym w państwach frontowych i innych państwach członkowskich UE był wynikiem spadku cen na rynku światowym, a dane dotyczące cen pokazują, że ceny krajowe w Polsce i na Węgrzech nie wykazują nadzwyczajnych zmian, które drastycznie odbiegałyby od zmian cen światowych czy referencyjnych (na granicy). Co więcej, szok wywołany wojną i związany z nią gwałtowny wzrost cen na rynkach światowych pozwolił europejskim rolnikom i innym rolnikom na całym świecie osiągnąć w 2022 i 2023 roku najwyższe dochody w ciągu ostatnich dwudziestu lat. Stanowi to duży kontrast w stosunku do ukraińskich rolników, którzy od początku wojny z powodu obniżonych cen krajowych ponieśli straty ekonomiczne rzędu 70 miliardów dolarów.

Argument 4 – Koszty. Tanie ukraińskie zboże?

Zboże z Ukrainy było często określane jako „tanie”, a tym samym zakłócające rynki krajowe i sprzedaż unijnych rolników, a w konsekwencji odbierające dochody rolnikom w Polsce, na Węgrzech lub w innych państwach frontowych. Ukraińskie zboża i nasiona oleiste rzeczywiście bardzo „potaniały” od początku wojny z Rosją i faktycznie były znacznie tańsze niż zboża w Polsce, głównie z powodu zakłócenia eksportu z Ukrainy drogą morską i droższych alternatywnych tras kolejną, ciężarówkami i barkami przez europejskie korytarze solidarności do miejsc docelowych w Europie oraz rumuńskiego portu czarnomorskiego w Konstancy, podczas gdy ceny zbytu u producentów zbóż i roślin oleistych spadły poniżej kosztów produkcji. To niekoniecznie oznacza jednak, że nadal będą tańsze, gdy zostaną dostarczone do Polski, ze względu na arbitraż przestrzenny lub związane z tym koszty logistyczne. Dostępne dowody wskazują, że arbitraż przestrzenny lub różnica między cenami krajowymi w Ukrainie i w Polsce nie jest wystarczająca, by zrekompensować koszt dostawy ukraińskiego zboża do Polski. Co więcej, pomimo tego, że zboża i nasiona oleiste rzeczywiście można określić jako „tanie” w Ukrainie, nadal z powodu wysokich kosztów eksportu rolnicy uprawiający zboża drugi rok z rzędu ponoszą straty.

Argument 5 – Konkurencja. Czy Ukraina wypiera Polskę z rynków innych państw UE?

Dane o handlu pokazują, że jedynym państwem, na którego rynku dało się zauważyć taką sytuację, jest Hiszpania oraz w mniejszym zakresie Niemcy, które zaczęły importować stosunkowo większe ilości kukurydzy oraz w szczególności pszenicy. Wprawdzie Polska rzeczywiście w ciągu ostatnich 4 lat eksportowała więcej pszenicy i kukurydzy, jednak z danych nie wynika by Hiszpania była dla niej tradycyjnym rynkiem, z którego mogłaby zostać wyparta przez ukraińską pszenicę. Tym bardziej w przypadku kukurydzy - Hiszpania i Holandia stanowią tradycyjne rynki zbytu dla ukraińskiej kukurydzy, natomiast Polska zdaje się chcieć zwiększyć swoje dostawy kukurydzy na nie.

Argument 6 – Infrastruktura. Ograniczona pojemność infrastruktury zbożowej we frontowych państwach członkowskich UE?

Argument czy też zarzut brzmi, że ukraińskie zboże jest przechowywane w elewatorach na terytorium Polski, a zatem polskie zboże musi konkurować z ukraińskim o obsługę i przestrzeń magazynową. Co więcej, nawet jeśli zboże tranzytem trafia do polskich portów, to również powoduje konkurencję o infrastrukturę portową i logistyczną. Niestety, nie ma wiarygodnych danych na temat wykorzystania i wydajności przestrzeni magazynowej w Polsce. Z drugiej strony istnieją dowody na to, że przepustowość portu w Gdańsku została wykorzystana w 50-60%, więc istnieje znaczna możliwość zwiększenia przeładunków

Argument 7 – Konsumenci w UE. Bez znaczenia?

W całej dyskusji na temat importu ukraińskich produktów rolnych do UE wyraźnie brakuje innego interesariusza w UE - konsumenta. Protesty rolników przyciągają uwagę opinii publicznej, mobilizują stowarzyszenia rolników i lobbing w Brukseli, pozostawiając w cieniu unijnych konsumentów (konsumentów końcowych, przetwórców żywności lub sektor hodowlany), którzy udowodnili, że chcieliby więcej ukraińskich produktów rolnych. Włączenie konsumentów do debaty publicznej zapewniłoby bardziej zrównoważony ogląd obecnej sytuacji oraz wynikających z niej kosztów i korzyści. Niektóre dostępne dowody wskazują, że utrzymanie wolnego handlu z Ukrainą byłoby korzystne dla Unii jako całości.

Bibliografia

WSJ. The Wall Street Journal (2023). Tensions Over Ukrainian Grain Split European Union. 15 września 2023. Artykuł dostępny online na stronie <https://www.wsj.com/world/europe/tension-between-ukraine-and-ally-poland-over-grain-exports-vexes-eu-b350a479> [dostęp 15.04.2024].

NYT. The New-York Times (2023). Russia Attacks Ukrainian Ports on Danube River. August 16, 2023. Artykuł dostępny online na stronie <https://www.nytimes.com/2023/08/16/world/europe/russia-drone-attack-danube-port-ukraine.html> [dostęp 15.04.2024].

Taran, Svitlana (2020). How to Liberalize EU-Ukraine Trade under DCFTA: Tariff Rate Quotas. <https://freepolicybriefs.org/wp-content/uploads/2020/06/freepolicybriefs20200601-1.pdf> [dostęp 15.04.2024]

Vos, Rob and Joseph Glauber (2023). Eastern European Farmers Protests Gluts of Ukraine Food Exports: the Struggle to Keep Solidarity Lanes Open. Artykuł na blogu IFPRI. 26 kwietnia 2023 r. <https://www.ifpri.org/blog/eastern-european-farmers-protest-gluts-ukraine-food-exports-struggle-keep-solidarity-lanes>

Glauber, Joseph (2024). Ukraine and Global Agricultural Markets Two Years Later. Artykuł na blogu IFPRI. 26 lutego 2024 r. <https://www.ifpri.org/blog/ukraine-and-global-agricultural-markets-two-years-later>

Dood, Emma and Caitlin Welsh (2024). Fracturing Solidarity: The Grain Trade Dispute between Ukraine and the European Union. Critical Questions by the Center of Strategic and International Studies. <https://www.csis.org/analysis/fracturing-solidarity-grain-trade-dispute-between-ukraine-and-european-union>

Der Agrarhandel (2022). The Logistics of Grain and Oilseeds from Ukraine – Situation Report. List skierowany przez Der Agrarhandel do Dyrekcji Generalnej ds. Mobilności i Transportu UE. Niepublikowany.

Von Cramon-Taubadel, Stephan (2022b). Ukraine's Agricultural Exports: Don't Forget the Land Route! Artykuł na blogu Agrardebatten. <https://agrardebatten.de/agrarzukunft/ukraines-agricultural-exports-dont-forget-the-land-route/>

CFTS. Center for Transport Strategies (2022). A test on friendship test: Why Ukrainian-Polish border cannot cope with the flow of trucks. September 8, 2022. Artykuł dostępny online na stronie https://cfts.org.ua/articles/viprobuвання_druzhbi_chomu_ukrainsko_polskiy_kordon_ne_spravlyaet_sya_z_potokom_vantazhivok_1922

Beluhova-Uzunova, R., Mann, S., Prisacariu, M. and Sadłowski, A. (2024), Compensating for the Indirect Effects of the Russian Invasion of Ukraine – Varied approaches from Bulgaria, Poland and Romania. EuroChoices, 23: 11-18. <https://doi.org/10.1111/1746-692X.12422>

Lakner, Sebastian (2024). Streit um den Agrardiesel: Der Versuch einer Einordnung <https://slakner.wordpress.com/2024/01/04/streit-um-den-agrardiesel-der-versuch-einer-einordnung/>

Akhvlediani, Tinatin and Veronika Movchan (2024). The Impact of Ukraine's Accession on the EU's Economy. The Value Added of Ukraine. ICDS policy paper. Luty 2024. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-impact-of-ukraines-accession-on-the-eus-economy/>

Movchan, Veronika (2024). Niepublikowany raport dotyczący handlu produktami rolnymi pomiędzy UE a Ukrainą, KE (2024). [EU cereals market.pdf \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eu-cereals-market.pdf)

Goyal, Raghav, and Sandro Steinbach (2023). "Agricultural commodity markets in the wake of the Black Sea Grain Initiative." *Economics Letters* 231: 111297. doi.org/10.1016/j.econlet.2023.111297

Nazarkina, Roksolana, and Oleh Nivievskiy (2023). Did Black Sea Grain Initiative help Ukrainian farmers? *Vox Ukraine*, Jul 4, 2023. Artykuł dostępny online na stronie <https://voxukraine.org/en/did-black-sea-grain-initiative-help-ukrainian-farmers> [dostęp 25.03.2024].

von Cramon-Taubadel, Stephan (2022a). Russia's Invasion of Ukraine – Implications for Grain Markets and Food Security. *German Journal of Agricultural Economics* 71(2): 1:13. DOI: <https://doi.org/10.30430/71.2022.5.Apol>.

Nivievskiy, Oleg, and Roman Neyter (2024). Zwischenbilanz zum Krieg: Schäden und Verluste der ukrainischen Landwirtschaft. *Ukraine-Analysen*. Ausgabe 294. doi: 10.31205/UA.294.01. <https://laender-analysen.de/ukraine-analysen/294/zwischenbilanz-zum-krieg-schaeden-und-verluste-der-ukrainischen-landwirtschaft/>

Nivievskiy, Oleg, Dmytro Goriunov and Anna Nagurney (2024). Schäden und Wiederaufbau der ukrainischen Infrastruktur. *Ukraine-Analysen*. Ausgabe 296. DOI: 10.31205/UA.296.03. <https://laender-analysen.de/ukraine-analysen/296/ukrainekrieg-schaeden-infrastruktur-wiederaufbau/>

USDA ERS (2024). U.S. net farm income and net cash farm income, inflation adjusted, 2003–24F. <https://www.ers.usda.gov/data-products/chart-gallery/gallery/chart-detail/?chartId=82240>

Ministerstwo Polityki Rolnej i Żywności Ukrainy (MAPF), UCAB i Bank Światowy (2024). Ukraine: the impact of the war on farming profitability. <https://minagro.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/viini-na-pributkovist-silskogospodarskogo-virobnitstvavipusk-3.pdf>

Countryman, Amanda, Maria Bogonos, Valentyn Litvinov, Ivan Kolodiaznyi and Oleg Nivievskiy (2024). Global Economic Effects of War-Induced Agricultural Export Declines from Ukraine. Artykuł ukaże się w czasopiśmie *Applied Economic Perspectives and Policy*.

Załącznik

Tabela 3 Kalendarium napięć między Ukrainą a UE w sprawie importu zboża do UE

Data	Wydarzenie	Opis
24 lutego 2022	Blokada ukraińskich portów na Morzu Czarnym	Rosja zaatakowała Ukrainę i zablokowała jej porty na Morzu Czarnym. W rezultacie Ukraina przestała eksportować swoje towary drogą morską
Maj 2022	Otwarcie europejskich korytarzy solidarności (ESL) i ATM	Komisja Europejska uruchomiła plan działania w zakresie korytarzy solidarności, znany jako Europejskie Korytarze Solidarności (ESL), aby otworzyć alternatywne szlaki eksportowe przez zachodnie granice Ukrainy, drogą lądową, kolejną i portami rzecznyymi na Dunaju. Ten ogromny projekt międzyrządowy obejmował pilne i średnioterminowe środki mające na celu usunięcie zatorów w logistyce transportu między UE a Ukrainą. Pakiet obejmował również autonomiczne środki handlowe (ATM), które zniosły cła i kontyngenty na import ukraińskich produktów rolnych do UE
Sierpień 2022	Start Czarnomorskiej Inicjatywy Zbożowej	Za sprawą ONZ i Turcji dochodzi do zawiązania inicjatywy BSGI z udziałem Ukrainy i Rosji. Celem inicjatywy jest udostępnienie zablokowanych wielkich zapasów zboża w Ukrainie krajom zależnym od importu. BSGI wprowadziła korytarz transportu zboża z trzech ukraińskich portów głębinowych na Morzu Czarnym: Odessa, Czarnomorsk i Pivdenny
Sierpień-wrzesień 2022	Pierwsze oznaki napięć: długie kolejki ciężarówek na przejściu granicznym z Polską	We wrześniu 2022 roku kolejki ciężarówek na granicy ukraińsko-polskiej sięgały 60 km. Ukraiński kierowca ciężarówki poinformował, że czekał 12 dni na polskiej granicy z ładunkiem kukurydzy przeznaczonym do Holandii. https://agrardebatten.de/agrarzukunft/ukraines-agricultural-exports-dont-forget-the-land-route/ https://www.express.co.uk/news/world/1597374/Ukraine-war-news-latest-eu-border-Poland-belarus-russia-50-mile-queue-trucks-sanctions Jako jeden z kluczowych problemów wskazano graniczne kontrole fitosanitarne i weterynaryjne: „przed pełnowymiarową inwazją ... inspektorzy SPS kontrolowali 80 ciężarówek dziennie, a w ostatnich dniach sierpnia [2022] tylko 25” https://cfts.org.ua/articles/viprobuвання_druzhbi_chomu_ukrainsko_polskij_kordon_ne_spravlyaetsya_z_potokom_vantazhivok_1922
Marzec 2023	Protesty rolników w pięciu frontowych państwach członkowskich UE	Przekierowanie ukraińskich płodów rolnych na krajowe rynki żywności w Polsce, na Węgrzech, w Rumunii i na Słowacji wywołało silne protesty rolników.
Marzec 2023	KE przyznaje rolnikom pakiet wsparcia finansowego	Pod koniec marca UE zaoferowała pakiet wsparcia finansowego w wysokości 56,3 mln euro (62,2 mln USD) jako rekompensatę dla poszkodowanych rolników w Bułgarii, na Węgrzech i w Polsce, z czego około 30 mln euro (33 mln USD) ma trafić do rolników w Polsce. https://agriculture.ec.europa.eu/news/commission-presents-support-measure-worth-eu563-million-bulgarian-polish-and-romanian-farmers-2023-03-20_en
Kwiecień 2023	Państwa członkowskie UE nakładają jednostronne zakazy importu zboża z Ukrainy	Do 19 kwietnia 2023 roku Polska, Węgry, Słowacja i Bułgaria zatwierdziły zakazy importu ukraińskiego zboża. 20 kwietnia Węgry rozszerzyły listę zakazanych ukraińskich produktów do 25 pozycji: produkty mięsne, jaja, miód, warzywa, zboża (takie jak pszenica, żyto, jęczmień, kukurydza itp.), mąka, nasiona oleiste, cukier i wino. https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/619-1.pdf&Open=True https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/620-1.pdf&Open=True https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/621-1.pdf&Open=True

		1.pdf&Open=True
Kwiecień 2023	UE: Jednostronne działania handlowe są nie do zaakceptowania	UE skrytykowała posunięcia swoich państw członkowskich zakazujące importu ukraińskiego zboża, ponieważ takie „jednostronne działania” są niedopuszczalne i naruszają unijną politykę handlową
Maj 2023	KE przyznaje rolnikom dodatkowy pakiet wsparcia finansowego	W połowie kwietnia Komisja Europejska ogłosiła, że przeznaczy dodatkowe 100 milionów euro (110 milionów dolarów) na rekompensaty dla rolników w pięciu poszkodowanych krajach członkowskich (Polska, Węgry, Rumunia, Bułgaria i Słowacja). Komisja proponuje przeznaczyć 9,77 mln euro dla Bułgarii, 15,93 mln euro dla Węgier, 39,33 mln euro dla Polski, 29,73 mln euro dla Rumunii i 5,24 mln euro dla Słowacji. Pięć krajów może uzupełnić to wsparcie UE do 200% środkami krajowymi, co dałoby łączną pomoc finansową w wysokości 300 mln euro dla poszkodowanych rolników. W zamian jednak kraje musiałyby znieść ograniczenia importowe, aby uzyskać wsparcie UE. https://agriculture.ec.europa.eu/news/eu100-million-support-farmers-bulgaria-hungary-poland-romania-and-slovakia-2023-05-03_en
Maj 2023	KE wprowadza wyjątkowe i tymczasowe środki zapobiegawcze	KE wprowadziła tymczasowe ograniczenie (do 5 czerwca 2023 r.) importu czterech produktów rolnych (pszenicy, kukurydzy, rzepaku i nasion słonecznika) do pięciu poszkodowanych państw członkowskich. W tym okresie te cztery produkty rolne mogą być nadal dopuszczane do swobodnego obrotu we wszystkich państwach członkowskich UE innych niż pięć frontowych państw członkowskich. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2562
Czerwiec 2023	Wspólna Platforma Koordynacyjna. Rozszerzenie ATM i zakazu sprzedaży krajowej w pięciu państwach członkowskich	UE przedłużyła ATM dla Ukrainy o kolejny rok. Wyjątkowe i tymczasowe środki zapobiegawcze przyjęte w dniu 2 maja 2023 roku w odniesieniu do przywozu pszenicy, kukurydzy, rzepaku i nasion słonecznika z Ukrainy mają być stopniowo wygaszane do dnia 15 września 2023 roku Zakres tych środków został dodatkowo zmniejszony z 17 do 6 linii taryfowych dla 4 objętych nimi produktów. Utworzono wspólną platformę koordynacyjną w celu koordynacji wysiłków Komisji, Bułgarii, Węgier, Polski, Rumunii i Słowacji, a także Ukrainy w celu poprawy wymiany handlowej między Unią a Ukrainą, w tym tranzytu produktów rolnych wzdłuż korytarzy. Wiceprzewodniczący wykonawczy Valdis Dombrovskis kieruje tym procesem na szczeblu politycznym. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3059
Lipiec 2023	Wspólna deklaracja pięciu ministrów rolnictwa	Ministrowie rolnictwa pięciu krajów frontowych podpisali wspólną deklarację, w której wyrazili zamiar przedłużenia zakazu krajowej sprzedaży ukraińskiej pszenicy, kukurydzy, rzepaku i słonecznika do końca roku, niezależnie od decyzji KE o wygaszeniu do 15 września 2023 r.
15 września 2023	Wygaśnięcie środków ochronnych i samokontrola eksportu Ukrainy	KE zezwoliła na wygaśnięcie środków ochronnych. Ukraina zgodziła się wprowadzić skuteczne środki kontroli eksportu czterech produktów rolnych do pięciu frontowych państw członkowskich UE w celu uniknięcia nadwyżek zboża https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4497
15 września 2023	Przywrócenie zakazów na poziomie poszczególnych państw	Po decyzji KE, Polska, Węgry i Słowacja natychmiast ogłosiły przywrócenie państwowych zakazów krajowej sprzedaży ukraińskich produktów rolnych. Rumunia i Bułgaria wstrzymały się z rozszerzeniem zakazów na poziomie krajowym
21 września 2023	Ukraina składa skargę do Światowej	Ukraina złożyła do WTO wnioski o konsultacje z Węgrami, Polską i Republiką Słowacką w sprawie ciągłego nakładania przez te trzy kraje zakazów importu niektórych produktów rolnych, w tym zbóż, z Ukrainy. Wniosek o konsultacje formalnie inicjuje spór w ramach

	Organizacji Handlu przeciwko Węgrom, Polsce i Słowacji	WTO. https://www.wto.org/english/news_e/news23_e/ds619_620_621rfc_21sep23_e.htm Ukraina grozi również odwetowymi ograniczeniami importu niektórych towarów z Polski i Węgier, jeżeli zakazy nie zostaną zniesione.
Wrzesień-Listopad 2023	Przypadek Słowacji	21 września Słowacja jako pierwsza zgodziła się znieść zakaz w zamian za pomyślne wdrożenie nowego systemu i wycofanie skargi Ukrainy w WTO; jednakże po zwycięstwie Roberta Fico w wyborach parlamentarnych 30 września, w listopadzie rząd przedłużył i rozszerzył embargo na ukraińskie produkty rolne, dodając do listy zakazanych produktów miód, jęczmień, mąkę pszenną, soję oraz cukier trzcinowy lub buraczany https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/29033/1 ; https://kyivindependent.com/slovakia-to-extend-ukrainian-grain-ban/
Listopad, 2023	Przypadek Polski	Po wyborach parlamentarnych w Polsce w połowie października 2023 roku polscy kierowcy ciężarówek i rolnicy zorganizowali masową blokadę trzech przejść granicznych z Ukrainą, skarżąc się na konkurencję ze strony Ukrainy w swoich sektorach. Spowodowało to, że nowy rząd premiera Tuska utrzymał zakaz importu i sprzeciwił się rozszerzeniu ATM dla Ukrainy. Protesty zostały zawieszane na okres świąteczny w 2023 roku https://www.reuters.com/world/europe/polish-truckers-block-ukraine-border-crossings-over-loss-business-2023-11-06/
Luty, 2024	Propozycja KE w sprawie ATM dla Ukrainy i ponowne protesty rolników	31 stycznia 2024 roku KE zaproponowała odnowienie ATM dla Ukrainy na kolejny rok. Nowe ATM zawierają wzmocniony mechanizm ochronny, który zapewnia możliwość podjęcia szybkich działań zaradczych w przypadku znaczących zakłóceń na rynku UE lub na rynkach jednego lub większej liczby państw członkowskich. W przypadku najbardziej wrażliwych produktów - drobiu, jaj i cukru - przewidziano hamulec bezpieczeństwa , który ustabilizowałby przywóz na średnim poziomie z lat 2022 i 2023. Propozycja KE ma zostać zatwierdzona przez Radę i Parlament. Rolnicy wznowili blokady, dołączając do fali protestów rolników w całym bloku, domagając się, aby UE złagodziła przepisy środowiskowe i rolne, aby zapewnić, że rolnictwo pozostanie opłacalnym źródłem utrzymania. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_562 https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/farmers-in-eastern-europe-set-to-protest-as-eu-moves-to-extend-ukraine-trade-benefits/
Marzec, 2024	Wkracza Francja; rozszerzenie listy zabezpieczeń i okresu referencyjnego	20 marca unijni negocjatorzy w Radzie UE i Parlamencie Europejskim uzgodnili rozszerzenie listy importowanych produktów uznanych za „wrażliwe” - w tym drobiu, jaj, cukru, owsa, kukurydzy, kaszy i miodu - oraz automatyczne uruchomienie środków ochronnych, jeśli wielkość importu wzrośnie powyżej średniej z lat 2022-2023. Jednak koalicja państw UE, na czele z Francją i Polską, uznała te zabezpieczenia za niewystarczające aby chronić unijnych rolników przed napływem ukraińskich produktów rolnych, naciskając na wprowadzenie dodatkowych przepisów. Stanowisko Rady przewiduje teraz rozszerzenie okresu referencyjnego o poziomy przedwojenne, czyli o drugie półrocze 2021 roku, kiedy ukraiński eksport do UE był niższy, oraz dodanie pszenicy i jęczmienia do listy towarów wrażliwych. Takich kroków domagało się sześć stowarzyszeń reprezentujących rolników (Copa i Cogeca), przetwórców drobiu i handel w UE, producentów cukru, producentów kukurydzy, plantatorów buraków cukrowych oraz związek hurtowników jaj, drobiu i dziczyzny. Żądały one rozszerzenia środków ochronnych na zboża i miód oraz ustalenia okresu referencyjnego będącego podstawą do uruchomienia mechanizmu ochronnego tak by objął wolumeny importu występujące przed wojną, tj. przed 2022 rokiem. Francuscy producenci pszenicy i zbóż przyłączyli się do apelu o „hamulce bezpieczeństwa” https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/member-states-push-for-further-safeguards-against-ukrainian-imports/ https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/farmers-pressure-eu-for-more-safeguards-on-food-imports-from-ukraine/ https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/french-cereal-growers-join-eastern-europes-call-for-safeguards-against-ukrainian-imports/
8	Porozumieni	Negocjatorzy z Parlamentu Europejskiego i Rady UE byli ostatnią szansą na zawarcie z

kwietnia, 2024	e w sprawie przedłużenia ATM dla Ukrainy do 2025 r.	trudem wywalczonego porozumienia przedłużającego ATM dla Ukrainy do czerwca 2025 r. obejmującego hamulec bezpieczeństwa dla produktów wrażliwych. Szczegóły są opisane powyżej, jednak ostatecznie pszenica i jęczmień nie znalazły się na liście produktów wrażliwych
22-25 kwietnia, 2023	Ostateczne zatwierdzenie	Jeśli eurodeputowani zasiadający w Komitecie zatwierdzą zmienione środki, potrzebna będzie jeszcze ostateczna zgoda, która będzie musiała zostać wydana na ostatniej sesji plenarnej w tej kadencji, tj. w dniach 22-25 kwietnia. Następnie zielone światło będzie musiała dać również Rada UE. Jeśli jednak nowe ATM nie zostaną zatwierdzone, UE może powrócić do przedwojennych ram handlu z Ukrainą, tzw. pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu (DCFTA), w której przywrócone zostaną kwoty importowe i cła. https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/eu-parliament-and-council-seal-last-minute-deal-to-extend-ukraines-trade-benefits/

Źródło: Opracowanie własne z wykorzystaniem różnych źródeł wskazanych w tabeli, w Dood i Welsh (2024) oraz w Vos i Glauber (2023)

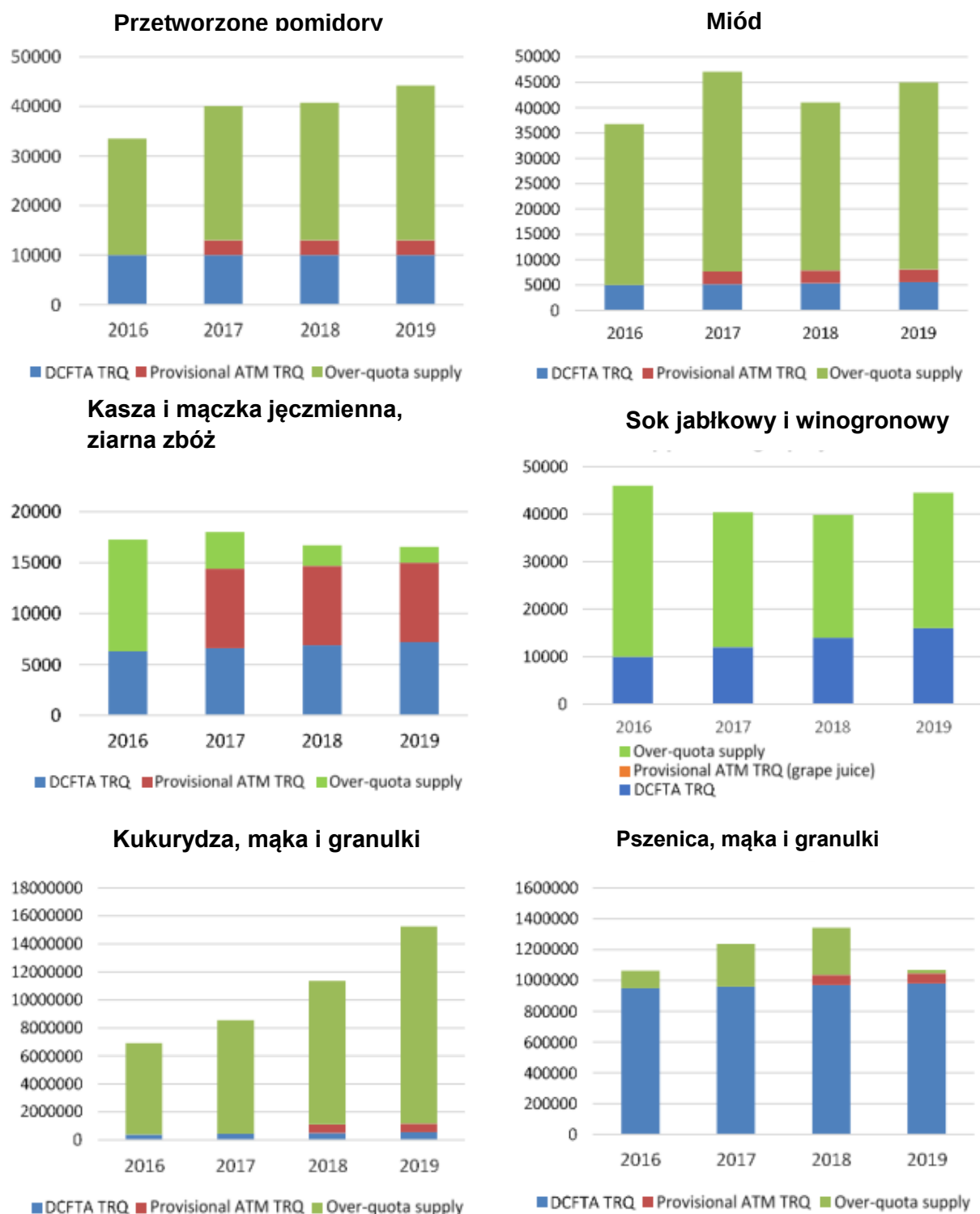
Tabela 4 Kontyngenty taryfowe (TRQ) w ramach DCFTA i ich wykorzystanie, 2016-2019

Produkt objęty kontyngentem taryfowym	2016			2019		
	Wielkość kontyngentu	Wykorzystanie		Wielkość kontyngentu	Wykorzystanie	
	t	t	%	t	t	%
Kontyngenty taryfowe przydzielane na zasadzie „kto pierwszy, ten lepszy”						
Mięso baranie	1500	0	0,0%	1950	0	0,0%
Miód	5000	5000	100%	5600	5600	100%
Czosnek	500	49	9,8%	500	393	78,6%
Owies	4000	4000	100%	4000	1239	31,0%
Cukry	20070	20070	100%	20070	20070	100%
Inne cukry	10000	5929	59,3%	16000	1006	6,3%
Syropy cukrowe	2000	0	0,0%	2000	7	0,4%
Kasza i mączka jęczmienna, ziarna zbóż przetworzone w inny sposób	6300	6300	100%	7200	7200	100%
Słód i gluten pszeniczny	7000	7000	100%	7000	6319	90,3%
Skrobie	10000	1898	19,0%	10000	10000	100%
Skrobia przetworzona	1000	0	0,0%	1600	1600	100%
Otręby, odpady i pozostałości	17000	7286	42,9%	20000	14467	72,3%
Grzyby główne	500	0	0,1%	500	0	0,0%
Grzyby dodatkowe	500	0	0,0%	500	0	0,0%
Przetworzone pomidory	10000	10000	100%	10000	10000	100%
Sok winogronowy i jabłkowy	10000	10000	100%	16000	16000	100%
Produkty przetworzone z mleka fermentowanego	2000	0	0,0%	2000	866	43,3%
Produkty z przetworzonego masła	250	0	0,0%	250	0	0,0%
Kukurydza cukrowa	1500	13	0,9%	1500	23	1,5%
Produkty przetworzone na bazie cukru	2000	340	17,0%	2600	417	16,0%
Przetworzone produkty zbożowe	2000	55	2,7%	2000	1989	99,5%
Przetwory mleczne	300	73	24,4%	420	9	2,2%
Przetwory spożywcze	2000	5	0,3%	2000	65	3,2%
Etanol	27000	1889	7,0%	70800	6083	8,6%
Cygara i papierosy	2500	0	0,0%	2500	0	0,002%
Mannitol-sorbitol	100	0	0,0%	100	0	0,0%
Produkty przetworzone na bazie	2000	0	0,0%	2000	1998	99,9%*

skrobi słodowej						
Kontyngenty taryfowe przydzielane na podstawie pozwoleń na przywóz importowych						
Mięso wołowe	12000	0	0,0%	12000	0	0,0%
Mięso wieprzowe główne	20000	0	0,0%	20000	0	0,0%
Mięso wieprzowe dodatkowe	20000	0	0,0%	20000	0	0,0%
Mięso i przetwory z drobiu główne	16000	16000	100%	18400	18400	100%
Mięso drobiowe i przetwory dodatkowe	20000	8552	42,8%	20000	9174	45,9%
Jaja i albuminy główne	1500	232	15,5%	2400	2027	84,5%
Jaja i albuminy dodatkowe	3000	0	0,0%	3000	1891	63,0%
Pszenica, mąka i granulki	950000	950000	100%	980000	980000	100%
Jęczmień, mąka i granulki	250000	249460	99,8%	310000	249250	80,4%
Kukurydza, mąka i granulki	400000	400000	100%	550000	550000	100%
Mleko, śmietana, mleko skondensowane i jogurty	8000	0	0,0%	9200	250	2,7%
Mleko w proszku	1500	450	30,0%	3600	560	15,6%
Masło i produkty mleczarskie do smarowania	1500	690	46,0%	2400	2400	100%

Źródło: Taran (2020)

Rys. 12 Eksport z Ukrainy do UE w ramach TRQ i poza nimi, 2016-2019



Źródło: Taran (2020)

Tabela 5 Znaczenie Ukrainy w unijnym imporcie produktów rolnych w 2021 i 2022 roku

Product label	European Union (EU 27)'s imports from Ukraine					
	USD m, 2020	USD m, 2021	USD m, 2022	Share in EU total, 2020	Share in EU total, 2021	Share in EU total, 2022
All products	20,011	29,873	29,884	0.4%	0.5%	0.4%
Agriculture and food	7,126	8,661	13,949	1.3%	1.4%	2.1%
'1512 Sunflower-seed oil	1,664	2,041	2,749	41.1%	37.8%	32.9%
'1005 Maize or corn	1,737	1,934	3,471	21.3%	19.7%	23.5%
'1205 Rape or colza seeds	1,084	1,496	1,646	17.0%	18.2%	15.7%
'2306 Oilcake and other solid residues	340	377	345	12.5%	12.1%	9.5%
'0811 Fruit and nuts	146	293	293	5.5%	9.0%	9.0%
'1201 Soya beans	221	282	490	3.1%	3.0%	5.2%
'1507 Soya-bean oil	137	228	274	14.8%	16.7%	16.4%
'0207 Meat and edible offal of poultry	169	188	346	2.3%	2.2%	3.2%
'1514 Rape, colza or mustard oil	45	150	64	1.7%	3.4%	1.2%
'0409 Natural honey	107	136	140	11.3%	12.3%	12.5%
'0802 Other nuts	88	111	78	1.2%	1.5%	1.1%
'2207 Undenatured ethyl alcohol	82	111	31	1.8%	2.2%	0.4%
'1905 Bread, pastry, cakes	75	94	83	0.5%	0.5%	0.4%
'1704 Sugar confectionery not containing cocoa	72	91	65	2.0%	2.2%	1.5%
'2304 Oilcake and other solid residues	79	91	119	0.9%	0.9%	1.0%
'1001 Wheat and meslin	161	87	933	2.2%	0.9%	8.1%

Źródło: Akhvlediani i Movchan (2024)