

Sąsiedzkie waśnie. Problem ukraińskiego zboża na rynkach Europy Środkowej

Zespół OSW

Po podjęciu przez UE w czerwcu 2022 r. decyzji o tymczasowym zniesieniu ceł na ukraiński import, w tym rolno-spożywczy, rosnącym problemem w państwach Europy Środkowej stał się skokowy napływ zboża z Ukrainy. W maju br. Komisja Europejska wprowadziła tymczasowe obostrzenia na sprowadzanie z tego kraju czterech produktów rolnych (pszenicy, kukurydzy, rzepaku i słonecznika). Obowiązywały one do 15 września. Po ich zniesieniu państwa regionu poszukiwały rozwiązania problemu na własną rękę, co pogłębiło napięcia pomiędzy nimi a Kijowem. Polska, Węgry i Słowacja wdrożyły jednostronne restrykcje, Rumunia uzgodniła z Ukrainą czasowe wstrzymanie importu, a Bułgaria pod wpływem protestów rolników objęła zakazem ziarna słonecznika.

Produkcja rolno-spożywcza odpowiada za ok. 60% ukraińskiego eksportu, a unijne państwa sąsiedzkie po wybuchu wojny i zniesieniu przez UE ceł na tamtejsze towary stały się dla Kijowa istotnym rynkiem zbytu. Determinacja Ukrainy w sprawie zniesienia zakazu importu wynika przede wszystkim z ograniczonych możliwości logistycznych wywozu dóbr po wycofaniu się Rosji w połowie lipca 2023 r. z porozumienia zbożowego, co ponownie zablokowało trasę z ukraińskich portów czarnomorskich. Kijów będzie dążył do zniesienia wszelkich ograniczeń w zbycie produkcji rolnej do krajów ościennych. Bez wypracowania skutecznego mechanizmu regulującego import zboża sprawa ta będzie jednak nadal obciążać stosunki Ukrainy z państwami należącymi w przeważającej części do największych w UE orędowników wsparcia politycznego, wojskowego i gospodarczego dla Kijowa.

Ukraiński eksport rolny po 24 lutego 2022 roku

Sprzedaż zagraniczna produkcji rolnej ucierpiała w wyniku wojny (-15,5% w 2022 r.), lecz dużo mniej niż eksport ogółem (-35%). Ukraińskie rolnictwo jest w bardzo dużym stopniu zorientowane na zewnątrz – zbiory głównych gatunków zbóż (pszenicy i kukurydzy) są kilkakrotnie wyższe niż konsumpcja krajowa. Ponadto artykuły rolno-spożywcze to najważniejsza pozycja eksportowa Ukrainy – w okresie od stycznia do września br. stanowiły ponad 60% wywożonych towarów. Przed pełnoskalową agresją Rosji aż 90% eksportu rolnego Kijów wysyłał przez porty Morza Czarnego. Już 24 lutego 2022 r. najeźdźcy zablokowali ten szlak, co sprawiło, że Ukraina zaczęła rozwijać trasy przez porty dunajskie i szlaki drogowo-kolejowe z UE, co jednak tylko częściowo rozwiązało problem.



Od sierpnia 2022 r. funkcjonował tzw. korytarz czarnomorski¹, dzięki któremu z ukraińskich portów morskich udało się łącznie wyeksportować 32,9 mln ton produkcji rolnej (58% to kukurydza, a 27% – pszenica), w tym 16,7 mln ton do UE. 17 lipca br. Rosja wyszła jednak z porozumienia², a kłopoty z wywozem zboża znów zaczęły narastać.

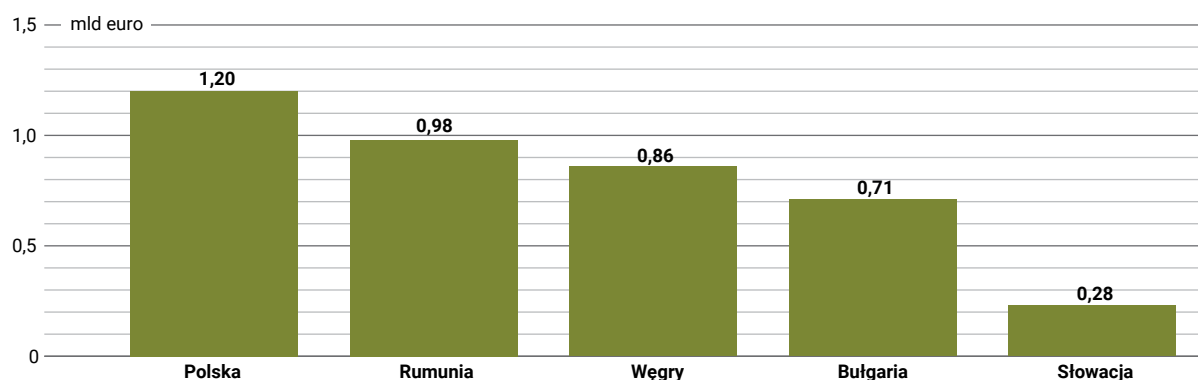
W czerwcu 2022 r., na mocy bezprecedensowej decyzji, UE tymczasowo zniosła cła na ukraiński eksport, w tym rolny, de facto otwierając rynek unijny na towary z tego kraju. Produkty rolne zaczęły płynąć przede wszystkim do sąsiednich państw członkowskich. Dla Kijowa wywóz takich dóbr drogą lądową jest rentowny, gdy trafia na najbliższe rynki. W przypadku zbytu do dalej położonych krajów UE koszty transportu znacząco rosną, zysk spada, a biznes staje się coraz mniej opłacalny.

Pod względem wolumenów największy udział w ukraińskim eksporcie miały zboża (kukurydza i pszenica) oraz nasiona roślin oleistych (rzepaku i słonecznika). Od lutego 2022 do maja 2023 r. do UE morzem, rzekami, koleją i drogami napłynęło łącznie 29,5 mln ton tych czterech produktów, z czego aż 11,3 mln ton (38,3%) znalazło się w pięciu państwach Europy Środkowej, w tym 3,93 mln ton (13,3%) – w Polsce. Napływ z Ukrainy spowodował, że Polska, Słowacja, Węgry, Rumunia i Bułgaria zaczęły skarżyć się na nierówną konkurencję, tym bardziej że do wybuchu wojny niemal w ogóle nie sprowadzały zboża z tego kraju.

Embargo UE na import czterech produktów rolnych

Wspomniana konkurencja stawała się coraz silniej odczuwalna. Od lutego 2022 do maja 2023 r. do UE trafiły z Ukrainy kukurydza, rzepak, pszenica i słonecznik warte 10,2 mld euro. Wartość tych produktów wywiezionych do pięciu państw Europy Środkowej wyniosła 4,03 mld euro (39,5%), a do Polski – 1,2 mld euro (11,8%).

Wykres 1. Wartość eksportu z Ukrainy do Polski, Słowacji, Węgier, Rumunii i Bułgarii kukurydzy, rzepaku, pszenicy i słonecznika w okresie luty 2022 – maj 2023 r.



Źródło: Eurostat.

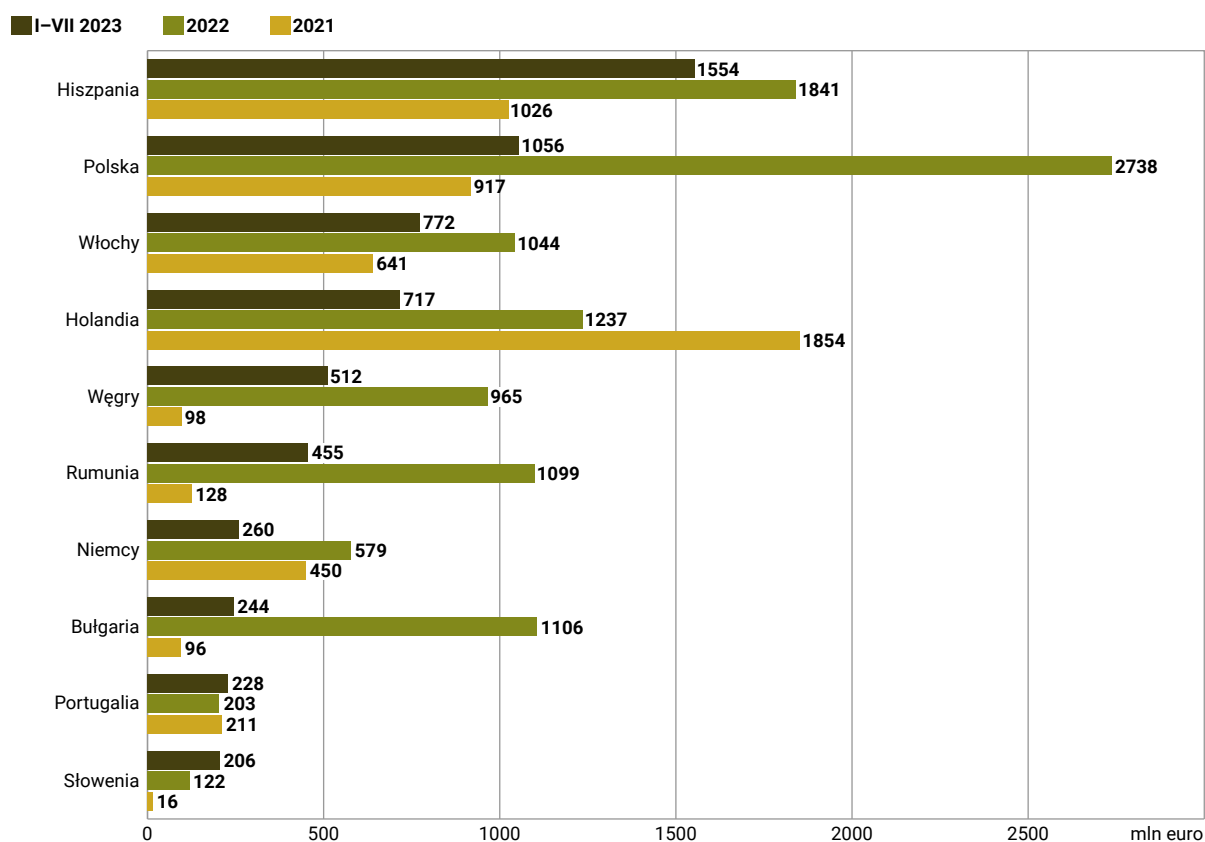
2 maja 2023 r. pod naciskiem Polski, Słowacji, Węgier, Rumunii i Bułgarii UE zakazała do 15 września importu do tych państw z Ukrainy kukurydzy, pszenicy, rzepaku i słonecznika. Obostrzenia nie dotknęły jednak całości eksportu rolnego ani tranzytu. Zmianę struktury geograficznej ukraińskiej sprzedaży do odbiorców w UE obrazuje wykres 2. O ile przed wybuchem wojny istotny rynek dla produkcji rolno-spożywczej z tego kraju wśród sąsiadów z UE stanowiła jedynie Polska, o tyle w 2022 i 2023 r. wszystkie kraje graniczące z Ukrainą oraz Bułgaria zwiększyły import kilkukrotnie, a Węgry – prawie

¹ A. Michalski, K. Niecypor, I. Wiśniewska, *Zboże pod ostrzałem: porozumienie o odblokowaniu portów czarnomorskich*, OSW, 26.07.2022, osw.waw.pl.

² F. Rudnik, S. Matuszak, A. Michalski, *Rosyjska gra z Zachodem: Moskwa wycofuje się z umowy zbożowej*, OSW, 18.07.2023, osw.waw.pl.

10 razy. Wyprzedziły w ten sposób kraje Europy Zachodniej, które przed rosyjską agresją były najważniejszą odbiorcą ukraińskich płodów rolnych.

Wykres 2. Porównanie wartości ukraińskiego eksportu rolno-spożywczego do 10 głównych odbiorców unijnych w latach 2021–2023



Źródło: Eurostat.

W poszukiwaniu nowych szlaków eksportu

Wprowadzenie zakazu zbiegło się z kardynalnymi zmianami w kierunkach sprzedaży ukraińskiej produkcji rolnej. Od początku wojny dzięki staraniom Kijowa i Bukaresztu systematycznie rośnie znaczenie ukraińskich portów na Dunaju, które wcześniej odgrywały marginalną rolę. O ile w marcu 2022 r. eksport żywności tą drogą wyniósł zaledwie 55 tys. ton, o tyle już w czerwcu br. przekroczył poziom 1 mln ton, a w sierpniu i wrześniu wysłano przez nie ok. 2,3 mln ton płodów rolnych miesięcznie. Zgodnie z wypowiedzią ukraińskiego ministra infrastruktury Ołeksandra Kubrakowa deklarowanym celem jest osiągnięcie przepustowości 30 mln ton na rok³.

Ponadto po wycofaniu się Rosji z porozumienia o korytarzu zbożowym Ukraina zdecydowała się na uruchomienie alternatywnego szlaku z portów czarnomorskich, wiodącego przy jej linii brzegowej w kierunku wód terytorialnych Rumunii. Początkowo skorzystało z niego pięć statków zablokowanych od początku wojny, natomiast od 16 września do 16 października nową trasą popłynęło już 31 jednostek o łącznej ładowności 1,3 mln ton. Pozwala ona na transportowanie nie tylko produkcji rolnej, lecz także hutniczej i rud, których wywóz drogą morską był od 24 lutego 2022 r. niemożliwy. Do chwili obecnej nie pojawiły się informacje na temat proporcji przesyłanych nią towarów, lecz przewiezienie

³ W ciągu ostatnich kilkunastu tygodni można obserwować wyraźne zacieśnienie współpracy politycznej i gospodarczej pomiędzy Rumunią a Ukrainą. Szerzej zob. K. Całus, K. Nieczypor, *Zelenski w Bukareszcie: w stronę nowego otwarcia*, OSW, 11.10.2023, osw.waw.pl.

korytarzem 1 mln ton żywności miesięcznie – przy utrzymaniu pozostałych szlaków – powinno wystarczyć na pokrycie ukraińskiego zapotrzebowania na eksport, ocenianego na 4,8 mln ton miesięcznie.

Kwestią otwartą pozostaje jednak bezpieczeństwo nowej trasy i – szerzej – infrastruktury portowej. Według Kubrakowa od momentu wyjścia z porozumienia zbożowego Rosja przeprowadziła 17 masowych ataków z użyciem dronów i rakiet na porty, w tym Izmaïł i Reni, co zmniejszyło ich potencjał eksportowy o 40%, a 300 tys. ton zboża uległo zniszczeniu. Ukraiński wywiad wojskowy podał też, że agresor zamierza rozmieścić miny morskie na trasach statków wywożących ukraińskie zboże.

10 października prezydent Wołodymyr Zełenski poinformował o planowanym uruchomieniu kolejowego korytarza zbożowego wiodącego z Ukrainy przez Mołdawię (w tym separatystyczne Naddniestrze) do mołdawskiego portu w Giurgiulești i rumuńskiego Gałacza. Zgodnie z zapowiedziami odprawa celna ma się odbywać we wspólnym ukraińsko-mołdawskim punkcie kontrolnym w miejscowości Kuczurhan (13 października Kijów i Kiszyniów podpisały porozumienie w tej sprawie). To już drugie połączenie szynowe między Ukrainą i Mołdawią utworzone po wybuchu wojny rosyjsko-ukraińskiej. Wcześniej, w sierpniu 2022 r., oddano do użytku zrewitalizowany odcinek trasy Berezyne–Basara-beasca łączący mołdawską sieć kolejową z portem w ukraińskim Izmaïle (umożliwia przewiezienie ok. 12 tys. ton towarów dziennie).

Poza morzem duże znaczenie po inwazji zyskała droga lądowa (wcześniej prawie niewykorzystywana). Od 24 lutego 2022 r. do września 2023 r. Ukrainie udało się

” Blokada ukraińskich portów czarnomorskich przez Rosję zintensyfikowała starania Kijowa na rzecz znalezienia alternatywnych – morskich i lądowych – szlaków eksportu żywności.

wyeksportować w ten sposób blisko 23 mln ton zbóż, roślin oleistych, olejów i makuchów. Wprowadzenie unijnego zakazu doprowadziło do znaczącego ograniczenia zbytu zagranicznego z użyciem kolei (spadek o 40% względem marca br.) i transportu drogowego (-60%). Zjawisko to miało jednak charakter przejściowy – z racji tego, że nie zabroniono tranzytu przez terytorium tych państw, eksport przekierowano i trafił do pozostałych członków UE. W sierpniu i wrześniu przesył żywności drogą lądową (przez granice z krajami członkowskimi i Mołdawię) zaczął się zwiększać – transportem kołowym wzrósł ze 186 tys. ton w maju do blisko 250 tys. ton we wrześniu, a kolejną osiągnął poziom zbliżony do tego sprzed maja (niemal 1 mln ton).

Tranzyt ukraińskiego zboża przez Polskę drogą lądową (drogowy i kolejowy) w styczniu br. wyniósł 114 tys. ton, a w czerwcu – 260 tys. ton (świeższych danych brak). Istnieje jednak problem z techniczną przepustowością infrastruktury na granicy polsko-ukraińskiej – obniża ją inna szerokość torów w obu krajach.

Eksporciem ukraińskiego zboża interesuje się Wilno, które chciałoby wykorzystać do tego celu port w Kłajpedzie, aktualnie eksploatowany w zaledwie 60%. 3 października ministrowie rolnictwa Polski, Litwy i Ukrainy uzgodnili, że kontrola fitosanitarna i weterynaryjna trafiających do litewskich portów ładunków z produkcją rolną zostanie przeniesiona właśnie do Kłajpedy. Ma to przyspieszyć tranzyt i zwiększyć jego wolumen. Jednocześnie należy zaznaczyć, że przy utrzymujących się niskich cenach zboża na rynkach światowych opłacalność takiego rozwiązania wydaje się dyskusyjna ze względu na wysokie koszty transportu. Aby ją poprawić, Polska popiera pomysł dofinansowywania przez UE przewozów ukraińskiego zboża, który zaproponował unijny komisarz ds. rolnictwa Janusz Wojciechowski. Obecnie nie wiadomo jednak, kiedy – i czy w ogóle – taki mechanizm mógłby zostać wprowadzony.

Zniesienie unijnego embarga – reakcje poszczególnych państw

15 września Komisja Europejska zdecydowała o nieprzedłużeniu obowiązujących od 2 maja br. restrykcji na import z Ukrainy do wspomnianych pięciu państw Europy Środkowej kukurydzy, rzepaku, pszenicy i słonecznika. Tego samego dnia Polska, Słowacja i Węgry wprowadziły od 16 września własne zakazy jednostronnie. Węgry rozszerzyły przy tym embargo na łącznie aż 25 produktów rolnych, a Polska – na mąkę pszenną, otręby i makuchy. Bułgaria kilka dni wcześniej oznajmiła, że nie opowiada się za przedłużeniem obostrzeń, ale po kolejnych kilku zmieniła zdanie i zabroniła sprowadzania dodatkowych artykułów rolno-spożywczych. Rumunia zaś apelowała wprawdzie do KE o przedłużenie zakazu, ale oficjalnie nie wdrożyła go jednostronnie.

W reakcji na te posunięcia Kijów zaskarżył Polskę, Słowację i Węgry do WTO i zagroził embargiem na import z Polski niektórych owoców i warzyw. Jednocześnie w porozumieniu z KE złożył propozycje ograniczenia zbytu pszenicy, kukurydzy, rzepaku i słonecznika do omawianych pięciu państw poprzez zastosowanie systemu licencyjnego. Zarazem wszystkie one w ten lub inny sposób ograniczyły lub wstrzymały import zboża z Ukrainy.

Rumunia 20 września porozumiała się z Kijowem w sprawie dwustronnego systemu licencji, który ostatecznie został zatwierdzony przez rząd 12 października. Od

momentu zdjęcia przez KE ograniczeń na import zbóż do UE do chwili wejścia w życie wspomnianego systemu Ukraina zobowiązała się nie występować z wnioskami dotyczącymi eksportu ziarna. Zatwierdzone przez władze w Bukareszcie (w formie rozporządzenia specjalnego) przepisy regulujące kwestie sprowadzania ukraińskich zbóż (pszenicy, kukurydzy, słonecznika i rzepaku) przewidują, że odbiorcami tej kategorii dóbr mogą być wyłącznie rolnicy (przede wszystkim hodowcy) i przetwórcy, a nie pośrednicy, co ma utrudnić spekulację ziarnem i przenikanie go na czarny rynek. Zgodę na import mogą otrzymać przy tym tylko te rumuńskie podmioty, które udowodnią, że nie są w stanie zaspokoić swoich potrzeb z własnych zapasów.

” **15 września Komisja Europejska zdecydowała o nieprzedłużeniu obowiązujących restrykcji na import z Ukrainy do pięciu państw Europy Środkowej kukurydzy, rzepaku, pszenicy i słonecznika.**

Zgodnie z przyjętym ustawodawstwem każda firma zainteresowana ukraińskim zbożem i spełniająca powyższe wymagania musi każdorazowo ubiegać się o licencję wydawaną przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi Rumunii na podstawie opinii przygotowywanej przez powołaną przez resort komisję (w której skład wchodzi m.in. przedstawiciele służb fiskalnych i celnych oraz urzędu ds. weterynarii i bezpieczeństwa żywności). Organ ten sporządza ją z kolei m.in. w oparciu o analizę sytuacji potencjalnego importera oraz jakości dostarczonych przez niego próbek sprowadzanego z Ukrainy ziarna (kupiec zobowiązany jest do uzyskania certyfikatu jakości ziaren wydawanego przez rumuński Krajowy Urząd ds. Weterynaryjnych, Sanitarnych i Bezpieczeństwa Żywności – ANSVSA).

Bułgaria pod wpływem masowych protestów rolników zakazała – formalnie 1 października, de facto w połowie września – przywożenia z Ukrainy słonecznika (stanowiącego ponad 90% importu omawianych czterech towarów). Embargo ma obowiązywać do końca listopada. Do tego czasu zostanie również wstrzymane sprowadzanie stamtąd mleka w proszku, miodu i mrożonych malin.

29 września resorty rolnictwa obu państw ustaliły, że co siedem dni będą się wymieniać informacjami na temat eksportu i importu niektórych produktów rolnych. Ponadto na mocy porozumienia rządu z rolnikami Narodowa Agencja Celną (NAM) ma ściśle monitorować wolumen tej kategorii ukraińskich towarów przechodzący przez terytorium Bułgarii, a rolnicy od 1 października otrzymują rządowe odszkodowania z zaproponowanej przez premiera Nikołaja Denkowa puli 63 mln euro. Do tej pory

nie ogłoszono dalszych ustaleń między Sofią a Kijowem. Od grudnia w Bułgarii będzie obowiązywał system zezwoleń na import słonecznika, pszenicy, kukurydzy i rzepaku.

Kwestia wprowadzenia jednostronnego embarga była na **Słowacji** przedmiotem szerokiego konsensusu politycznego i wiąże się z interesami tamtejszych producentów rolnych (40% krajowych zbiorów zbóż trafia na eksport, głównie do UE). Nie należy zatem oczekiwać zmiany stanowiska Bratysławy w tej sprawie po mianowaniu nowego gabinetu, tym bardziej że Robert Fico, który po wyborach parlamentarnych otrzymał misję sformowania rządu, należał do najostrzejszych krytyków skargi wniesionej przez Kijów do WTO. Fico podniósł ten temat na ostatnim etapie kampanii, zapowiadając nawet embargo na kolejne artykuły rolne z Ukrainy w przypadku podjęcia przez Kijów odwetowych działań handlowych. Wprawdzie ministrowie rolnictwa obu państw ustnie uzgodnili 21 września zarządzenia kompromisowego – zakładającego wprowadzenie handlu zbożem opartego na systemie licencji w zamian za niewniesienie skargi – to wiele wskazuje na to, że nie zostanie ono wdrożone, gdyż Kijów wniósł sprawę do WTO. Bratysława nie upubliczniła informacji o porozumieniu na stronach internetowych instytucji rządowych, a to najpewniej oznacza finalne fiasko inicjatywy.

Polska prowadzi negocjacje z Ukrainą. 27 września doszło do rozmowy ministrów rolnictwa Roberta Telusa i Mykoły Solskiego odnośnie do zaproponowanego przez Ukrainę systemu licencjonowania, a Warszawa zaapelowała do Kijowa o wycofanie sprawy z WTO. Ten się na to nie zgodził, lecz stwierdził, że „skarga do WTO znajduje się w fazie pauzy”, a sam spór jeszcze się nie rozpoczął, gdyż od momentu złożenia wniosku strony mają 60 dni na konsultacje. Ukraiński wiceminister gospodarki Taras Kaczka zapowiedział, że do negocjacji z Warszawą będzie można wrócić po zakończeniu wyborów w Polsce. Podkreślił także, że według stanu na 6 października żadna z ukraińskich firm nie zwracała się z wnioskiem o uzyskanie licencji na sprzedaż zboża do RP.

” **Choć zboża nie mają znacznego udziału w imporcie państw środkowoeuropejskich, to w przypadku braku trwałego porozumienia pomiędzy ich władzami a Kijowem można spodziewać się dalszych napięć politycznych wokół omawianej kwestii.**

Węgry nie prowadzą żadnych pertraktacji z Kijowem w sprawie odstąpienia od zakazu. 9 października władze w Budapeszcie zdecydowały wprawdzie o zdjęciu restrykcji na sprowadzanie cukru z Ukrainy, ale nadal utrzymują embargo na łącznie 24 produkty z tego kraju.

Węgry nie prowadzą żadnych pertraktacji z Kijowem w sprawie odstąpienia od zakazu. 9 października władze w Budapeszcie zdecydowały wprawdzie o zdjęciu restrykcji na sprowadzanie cukru z Ukrainy, ale nadal utrzymują embargo na łącznie 24 produkty z tego kraju.

Perspektywy

W państwach środkowoeuropejskich nagły wzrost importu zboża z Ukrainy – w dodatku nieobjętego cłami – okazał się realnym problemem dla ich sektorów rolnych ze względu na konkurencyjność cenową tego ziarna. Od wiosny 2023 r. kwestię tę podnosili miejscowi producenci rolni, którzy – jeśli uznali reakcję rządzących (lub UE) za niewystarczającą – organizowali masowe protesty, włącznie z blokowaniem przejść granicznych. Choć zboża nie mają tak znacznego udziału w imporcie tych państw, to w przypadku braku trwałego porozumienia pomiędzy ich władzami a Kijowem można spodziewać się dalszych napięć politycznych wokół omawianej kwestii.

Pojawiają się też kolejne kraje, w których sprowadzanie zboża z Ukrainy rodzi podobne zastrzeżenia. W Chorwacji, należącej do państw tranzytowych dla tamtejszego ziarna (poprzez porty na Dunaju i Morzu Adriatyckim), organizacje rolnicze również zaczęły zgłaszać problem jego niekontrolowanego napływu na lokalny rynek i apelować do rządu o wprowadzenie zakazów analogicznych do polskich, węgierskich czy słowackich.

Dla Ukrainy kluczowe jest utrzymanie jak najwyższej sprzedaży produkcji rolnej za granicę (w szczególności zbóż), stanowiącej główną pozycję jej eksportu. Kijów wyszedł z propozycją systemu

licencjonowania producentów przede wszystkim z powodu braku alternatywnego rozwiązania w obliczu determinacji do ograniczenia importu z Ukrainy ze strony pięciu państw, które de facto zignorowały zniesienie embarga przez Komisję Europejską.

Zarazem coraz większy ruch towarowy na nowej trasie z portów czarnomorskich powinien w krótkiej perspektywie – o ile Rosjanie nie uszkodzą przykładowie któregoś z płynących tamtędy statków – zapewnić wystarczającą przepustowość na potrzeby eksportu artykułów rolnych. W tej sytuacji wznowienie ich sprzedaży do państw sąsiedzkich przestanie być priorytetem. Otwarcie rynku unijnego pokazało jednak, że względnie tanie zboże z Ukrainy – nawet transportowane lądem – z powodzeniem konkuruje cenowo na rynkach krajów ościennych. Władze w Kijowie będą więc w przyszłości dążyć do zniesienia wszelkich ograniczeń w jego zbyciu do sąsiadów z UE. Kwestia ta będzie niewątpliwie jedną z najtrudniejszych w kontekście spodziewanego otwarcia negocjacji członkowskich Ukrainy.