

# Konkurencja czy symbioza? Czyli jak ułożyć relacje polsko-ukraińskie na rynku rolnym



**dr inż. Roman Gurbiel**

Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego

**Gospodarka Ukrainy, w której centrum znajduje się branża rolno-spożywcza, przechodzi obecnie ogromny kryzys wywołany przez konflikt zbrojny trwający na jej terytorium. Również polsko-ukraińskie relacje handlowe nie należą obecnie do najłatwiejszych. Realizacja strategicznych celów ukraińskiej polityki rolnej już teraz oddziałuje na Polskę. Dlatego, szczególnie ze względu na przyszłe członkostwo naszego wschodniego sąsiada w UE, konieczna jest analiza konkurencyjności polskiego i ukraińskiego rolnictwa, a także stworzenie konkretnych scenariuszy rozwoju. Czy możliwe jest wypracowanie korzystnego dla obu państw modelu współpracy?**

## Wprowadzenie

Trudno przewidzieć, jaki będzie przebieg inwazji rosyjskiej oraz czym i kiedy się zakończy. Należy liczyć się jednak z trwałą degradacją ukraińskiej gospodarki, jak również utratą przez Ukrainę części potencjału gospodarczego. Jest to *de facto* „scenariusz donbaski”, tj. zakładający, iż Rosja będzie długotrwale utrzymywała swoją pozycję we wschodniej Ukrainie oraz inicjowała działania hybrydowe skutkujące niestabilnością i niepewnością w regionach ościennych. Zasięg oddziaływania Rosji obejmie prawdopodobnie także część ukraińskiej infrastruktury portowej w basenie Morza Czarnego. Są to realne uwarunkowania kształtowania się relacji rolno-spożywczych Polski i Ukrainy, jak również naszego wschodniego sąsiada z pozostałymi krajami<sup>1</sup>.

## Paradygmaty ukraińskiej polityki rolnej

Rolnictwo stanowi dla Ukrainy kluczowy element krajobrazu gospodarczego, tj. realizuje zarówno wewnętrzne potrzeby żywnościowe, jak również generuje dochody z tytułu eksportu.

	2021	2022
Udział rolnictwa w PKB Ukrainy	10,9%	8,2%
Udział rolnictwa w eksporcie ogółem z Ukrainy	40,7%	53,0%
Udział rolnictwa w imporcie ogółem na Ukrainę	10,6%	10,9%

Tabela 1. Znaczenie rolnictwa w gospodarce Ukrainy<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Szerzej w: R. Gurbiel, *Jakie jest znaczenie ukraińskiego rolnictwa dla Polski?*, 20.03.2023, <https://www.ppr.pl/wiadomosci/jakie-jest-znaczenie-ukrainskiego-rolnictwa-dla-polski> [dostęp online].

<sup>2</sup> Opracowanie własne na podstawie danych: <https://ukrstat.gov.ua/> [dostęp online].

Rozpatrując rolnictwo z perspektywy kluczowej siły napędowej w procesie odbudowy ukraińskiej gospodarki, można sformułować następujące strategiczne cele polityki rolnej Ukrainy:

1. maksymalizacja efektów ekonomicznych w oparciu o istniejące zasoby,
2. zapewnienie możliwości eksportu wieloma sposobami oraz korytarzami (droga morska, kolej, samochody),
3. geograficzna dywersyfikacja rynków zbytu, względem historycznej struktury eksportu, w celu uzyskania lepszych cen,
4. obrona (niepogarszanie) uzyskanych preferencyjnych warunków handlu z UE (przynajmniej do momentu, kiedy import z UE nie będzie zagrażał krajowej produkcji),
5. aktywne działania na forum międzynarodowym w celu obrony interesów ukraińskich (np. *World Trade Organization* – WTO),
6. w średnim i długim okresie:
  - a) uzyskanie członkostwa w UE, a tym samym dostępu do środków Wspólnej Polityki Rolnej (WPR),
  - b) mechanizacja i podniesienie wydajności produkcji rolno-spożywczej,
  - c) zwiększenie wartości dodanej, tj. przesunięcie od produkcji rolnej do produkcji spożywczej,
  - d) pozyskanie środków finansowych na rozwój rolnictwa, również spoza WPR.

Wyżej wymienione cele już oddziałują na polskie rolnictwo. Dla rozwoju naszej gospodarki niezbędne jest ich zrozumienie oraz odpowiednie wplecenie w polską wizję rozwoju rolnictwa.

### **Odpowiedzialna polityka handlowa**

Eskalacja działań Ukrainy na forum WTO względem Polski (i innych sąsiednich krajów), związana z ograniczeniem możliwości eksportu zbóż i innych produktów, nie powinna budzić zdziwienia. Jest to naturalny efekt otwarcia unijnego rynku rolnego dla Ukrainy i wykorzystania przez nią przewag kosztowych. Jak powinna jednak wyglądać reakcja polskiego rządu w tej sytuacji?

W krótkim/średnim (preakcesyjnym) okresie do dyspozycji Polski/UE są instrumenty handlowe, jakie stosuje UE względem krajów trzecich (dowolność jest w tym przypadku już zawartymi porozumieniami między UE i Ukrainą). Z perspektywy przyszłego członkostwa Ukrainy w UE, polskie rolnictwo będzie musiało jednakże zaakceptować fakt pojawienia się dużego konkurenta. Konkurenta, który nie tylko będzie działał na tych samych rynkach, co polskie przedsiębiorstwa, ale również posiadał dostęp do tych samych (jeżeli nie większych) środków wsparcia produkcji rolno-spożywczej.

”

**Z perspektywy przyszłego członkostwa Ukrainy w UE, polskie rolnictwo będzie musiało zaakceptować fakt pojawienia się dużego konkurenta, który nie tylko będzie działał na tych samych rynkach, co polskie przedsiębiorstwa, ale również posiadał dostęp do tych samych (jeżeli nie większych) środków wsparcia produkcji rolno-spożywczej.**

Polska od kilku lat notuje deficyt w handlu rolno-spożywczym z Ukrainą – wynosi on odpowiednio w mld euro (dane Eurostatu): 2021 – 0,1; 2022 – 1,8; czerwiec-lipiec 2023 – 0,4. Ponieważ dzieje się to w warunkach wojny, można przypuszczać, iż jest to związane z „wykorzystaniem” przez Ukrainę udrożnienia logistyki lądowej oraz preferencyjnych warunków handlowych w relacji z UE. Sytuacja ta może się istotnie zmienić dopiero w momencie uwolnienia tradycyjnego korytarza eksportowego przez Morze Czarne, ale to wymagałoby albo przywrócenia porozumienia z ONZ<sup>3</sup>, albo fizycznego wypchnięcia Rosji z Krymu.

<sup>3</sup> Por. *Infographic – Ukrainian grain exports explained*, <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/ukrainian-grain-exports-explained/> [dostęp online].

Jednak na obecny konflikt handlowy z Ukrainą należy patrzeć szerzej – poza prosty obraz serwowany nam obecnie przez media. Na tańszym imporcie z Ukrainy korzystają zarówno konsumenci w Polsce, jak również polskie firmy eksportujące produkty rolno-spożywcze na rynek UE. Przykładowo, dane Eurostatu wskazują, iż miesięczny wskaźnik wzrostu cen żywności w Polsce był wyższy od średniej dla UE w granicach 2-5 p.p. (luty 2022 – sierpień 2023)<sup>4</sup>. W przypadku chleba różnice były kilkukrotnie wyższe i przekraczały ponad 10 p.p. (III kwartał 2022 roku). Pojawia się zatem pytanie, czy interesy rolników były zbilansowane z interesami konsumentów? W warunkach wysokiej inflacji, w sytuacji możliwości tańszego importu, prowadzenie działań mających na celu chronienie/stabilizowanie rynku, a w konsekwencji również cen, wydaje się wątpliwą strategią.

Kolejnym aspektem, o którym wydają się zapominać rządzący „broniący” polskiego rynku rolnego, jest fakt, iż Polska posiada nadwyżkę w handlu ogółem z Ukrainą – wynosi ona odpowiednio w mld EUR: 2021 – 1,7; 2022 – 3,4; czerwiec-lipiec 2023 – 3,3. W tej sytuacji pojawia się pytanie, czy agresywna ochrona polskiego rolnictwa przed importem i w konsekwencji ryzykowanie adekwatnymi działaniami protekcyjnymi, skierowanymi na ograniczenie polskiego eksportu na Ukrainę, jest warte poniesienia takiego ryzyka<sup>5</sup>.

### Kompleksowa strategia działań

Spór handlowy z Ukrainą powinien być motywacją do wypracowania scenariuszy funkcjonowania polskiego rolnictwa w warunkach trwałej konkurencji z Ukrainą. Wydaje się jednak, iż rządzący nie mają pomysłu na stworzenie kompleksowej strategii gospodarczej odnośnie Ukrainy. Wskazuje na to chociażby aktualizacja *Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030*<sup>6</sup>, której konsultacje społeczne zakończyły się pod koniec września br. Co prawda Ukraina nie odgrywa obecnie bardzo znaczącej roli w polskim handlu, niemniej, w świetle jej możliwego członkostwa w UE, zasadnym wydaje się wypracowanie bardziej kompleksowej koncepcji działań. Wspomniana Strategia w zasadzie sprowadza się do stwierdzenia potrzeby dopilnowania stosowania przez Ukrainę takich samych wymogów jakości i bezpieczeństwa produktów rolnych oraz wymagań środowiskowych. Jest to zdecydowanie za mało.



**Konieczne jest przeprowadzenie kompleksowego porównania konkurencyjności polskiego i ukraińskiego rolnictwa oraz wypracowanie scenariuszy rozwoju i wsparcia polskiego sektora rolno-spożywczego.**

Działania:

- współpraca transgraniczna w zakresie transportu i magazynowania produktów spożywczych z Ukrainy i innych obszarów dotkniętych wojną lub kryzysem ekonomicznym,
- zabezpieczenie interesów Polski w negocjacjach akcesyjnych państw kandydujących do członkostwa w Unii Europejskiej, w tym Ukrainy.

Projekty strategiczne w trakcie realizacji lub planowane do realizacji w latach 2023-2027:

- w procesie dochodzenia do członkostwa w Unii Europejskiej Ukrainy, państw Bałkanów Zachodnich i Mołdawii niezbędne jest zapewnienie stabilności na rykach rolnych i odpowiedniego poziomu dochodów rolników. Szczególnie ważne jest monitorowanie wpływu akcesji Ukrainy na sytuację rolnictwa w Polsce i zapewnienie w nowych państwach członkowskich takich samych wymogów jakości i bezpieczeństwa produktów rolnych oraz wymagań środowiskowych nałożonych na rolników, jak w państwach UE-27.

**Ramka 1. Wybrane obszary związane z Ukrainą zawarte w nowelizacji *Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa*<sup>7</sup>**

<sup>4</sup> Por. *Food price monitoring tool*, <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/website/economy/food-price-monitoring/> [dostęp online].

<sup>5</sup> Por. M. Dąbrowski, *European Union grain imports from Ukraine: the right decision and a cynical rebellion*, 20.09.2023, <https://www.bruegel.org/first-glance/european-union-grain-imports-ukraine-right-decision-and-cynical-rebellion> [dostęp online].

<sup>6</sup> Por. *Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030 – aktualizacja*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/strategia-zrownowazonego-rozwoju-wsi-rolnictwa-i-rybactwa--aktualizacja> [dostęp online].

<sup>7</sup> Tamże, [dostęp online].

Duży potencjał rolny Ukrainy może systemowo zaburzyć polski rynek rolny, jak również pozycję polskich przedsiębiorstw rolno-spożywczych na rynku UE. Jednakże stwarza również szanse dla Polski. Postuluje się przeprowadzenie kompleksowego porównania konkurencyjności polskiego i ukraińskiego rolnictwa oraz wypracowanie scenariuszy rozwoju i wsparcia polskiego sektora rolno-spożywczego, biorąc pod uwagę zagrożenia oraz szanse. Analiza ta powinna również uwzględniać możliwe konsekwencje wejścia Ukrainy do mechanizmu WPR.

### Swapy zbożowe jako próba optymalizacji kosztów logistyki zbóż

Przewóz płodów rolnych na duże odległości jest bardzo kosztowny, dlatego transport morski odgrywa tutaj kluczową rolę. Wywóz zbóż z Ukrainy opiera się obecnie m.in. na tranzycie przez terytorium UE z wykorzystaniem specjalnie utworzonych kolejowych korytarzy solidarnościowych, a następnie wywozie statkami z takich portów jak Gdańsk, Rotterdam, Hamburg.



**W celu optymalizacji kosztów transportu ukraińskiego zboża, jak również skrócenia czasu jego przewozu przez terytorium UE, można wykorzystać tzw. swapy, które polegają na wymianie przez strony kontraktu tego samego dobra w tej samej ilości.**

W celu optymalizacji kosztów transportu ukraińskiego zboża, jak również skrócenia czasu jego przewozu przez terytorium UE, można by potencjalnie wykorzystać tzw. swapy<sup>8</sup>. Swapy polegają na wymianie przez strony kontraktu tego samego dobra w tej samej ilości. Przykładowo, ukraińska firma dostarczy 100 tys. ton pszenicy polskiej firmie w Medyce (rynek zbytu pszenicy polskiej firmy to południe Polski), z kolei polska firma dostarczy ukraińskiej 100 tys. ton pszenicy do portu w Gdańsku, które następnie ukraińska firma przewiezie statkiem do miejsca docelowego (długość trasy kolejowej Gdańsk-Medyka to ok. 720 km). Efektem takiej transakcji może być zmniejszenie potrzebnej kolejowej pracy przewozowej o ok. 70 mln tkm (ok. 35 tys. pockm), zakładając, iż polska firma ma magazyny pszenicy na północy Polski. Opłacalność swapu rośnie wraz ze wzrostem odległości pomiędzy punktami wymiany. W ramach koncepcji swapu można by dokonywać wymian wielostronnych. Na ich teoretyczny potencjał wskazuje wielkość wywozu pszenicy poza teren UE. Według danych USDA<sup>9</sup>, eksport pszenicy wyniósł w przypadku Ukrainy oraz UE (odpowiednio w mln ton) w sezonie 2021/22: 18,8 i 31,9, zaś w sezonie 2022/23: 17,1 i 35,1. Dane te wskazują, iż zboże „ukraińskie” mogłoby być potencjalnie ekspediowane również z portów UE, obecnie nieujętych w kolejowych korytarzach solidarnościowych.

Przeprowadzenie swapów wymaga jednakże spełnienia szeregu warunków. W szczególności równej jakości wymienianego towaru oraz zmapowania tras dostaw w relacji do lokalizacji obszarów podaży/konsumpcji zbóż oraz lokalizacji magazynów zbóż pod kątem identyfikacji możliwości, stwarzających opłacalność swapu. W celu poprawy stosunków handlowych ze wschodnim sąsiadem, Polska mogłaby wspólnie z Ukrainą przeprowadzić testowo pilotaż. Swapy mogą bowiem nie tylko obniżyć koszty transportu, ale również częściowo pomóc w uniknięciu kosztów rozbudowy terminali przeładunkowych. W przypadku sukcesu polsko-ukraińskiego pilotażu, schemat swapu mógłby zostać wykorzystany również przez inne kraje UE, ekspedujące zboże drogą morską.

<sup>8</sup> Idea swapu na przykładzie produktów naftowych: A. Angiz, M. Keramatpour, *The effect of swap in reducing the transportation costs of oil products: a study of Diesel Fuel product*, 2021, [https://www.researchgate.net/publication/348234866\\_The\\_effect\\_of\\_swap\\_in\\_reducing\\_the\\_transportation\\_costs\\_of\\_oil\\_products\\_a\\_study\\_of\\_Diesel\\_Fuel\\_product](https://www.researchgate.net/publication/348234866_The_effect_of_swap_in_reducing_the_transportation_costs_of_oil_products_a_study_of_Diesel_Fuel_product) [dostęp online].

<sup>9</sup> U.S. Department of Agriculture, *World Wheat, Flour and Products Trade*, <https://www.fas.usda.gov/data> [dostęp online].

## O autorze

Dr inż. **Roman Gurbiel** – ekspert Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego ds. gospodarczych. Absolwent Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie oraz Akademii Górniczo-Hutniczej; tytuł doktora nauk ekonomicznych specjalności międzynarodowe stosunki gospodarcze uzyskał w Szkole Głównej Handlowej. Realizował projekty zarówno dla instytucji rządowych (m.in. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Skarbu, Ministerstwo Infrastruktury, Urząd Transportu Kolejowego), jak i przedsiębiorstw. Wprowadzał w życie projekty doradcze i analityczne w Polsce oraz zagranicą m.in. w takich branżach jak petrochemia, energetyka, transport, waluty cyfrowe banków centralnych. Współpracował m.in. z UNIDO oraz U.S. Aid. Specjalizuje się w modelach finansowych, modelowaniu polityk gospodarczych, ocenach regulacji.

### Partnerzy



**Pomorski Fundusz Rozwoju**  
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



### Partnerzy numeru

