WPŁYW UMOWY O WOLNYM HANDLU UNII EUROPEJSKIEJ Z UKRAINĄ NA IMPORT POLSKI – WSTĘPNA OCENA

*Jan Piotrowski**

Wprowadzenie

W marcu 2014 roku Unia Europejska i Ukraina podpisały część polityczną układu o stowarzyszeniu, a 27 czerwca 2014 roku handlową część umowy – Pogłębioną i kompleksową umowę o wolnym handlu (*Deep and Comprehensive Free Trade Agreement* – DCFTA)[1]. Część polityczna weszła w życie na warunkach tymczasowych w listopadzie 2014 roku, natomiast umowa DCFTA, również na takich zasadach, dopiero 1 stycznia 2016 roku. Jej pełne wdrożenie wymaga zakończenia procedury ratyfikacyjnej układu stowarzyszeniowego przez wszystkie państwa członkowskie UE. W związku z bezprecedensowymi wydarzeniami w Ukrainie i aby wesprzeć gospodarkę ukraińską, Unia Europejska przyspieszyła jednostronnie proces liberalizacji handlu. Rozpoczęła obniżanie lub znoszenie ceł na towary pochodzące z Ukrainy, zgodnie z listą koncesyjną określoną w załączniku I-A układu o stowarzyszeniu, już 22 kwietnia 2014 roku[2]. Autonomiczne preferencje celne miały obowiązywać do czasu podpisania umowy DCFTA przez obydwie strony, ale nie dłużej niż do 1 listopada 2014 roku[3]. W październiku 2014 roku Unia przedłużyła je jednak do końca 2015 roku[4].

Przed 22 kwietnia 2014 roku dostęp ukraińskich towarów do rynku unijnego odbywał się w ramach systemu ogólnych preferencji celnych (*Generalised System of Preferences* – GSP), które Unia przyznała Ukrainie w 1993 roku. Prawo do preferencji w ramach GSP zachowa ona jeszcze przez dwa lata po wejściu w życie umowy DCFTA, tj. do końca 2017 roku[5]. Ponieważ stawki celne w imporcie do UE, wynikające z umowy DCFTA, są niższe od stawek celnych w systemie GSP, prawo Ukrainy do dalszego korzystania z preferencji GSP jest czysto hipotetyczne. Potwierdzeniem tego stanu jest niewystępowanie importu z Ukrainy na warunkach GSP do UE w latach 2015 i 2016[6].

Celem artykułu jest wstępna ocena skutków dla polskiej gospodarki liberalizacji warunków dostępu towarów ukraińskich do rynku unijnego po wprowadzeniu przez UE jednostronnych preferencji handlowych i tymczasowego wejścia w życie umowy DCFTA. Ze względu na ograniczenia rozmiaru artykułu przeanalizowano wyłącznie środki protekcji granicznej (cła i kontyngenty taryfowe) i związane z nimi reguły pochodzenia towarów. Nie badano natomiast kwestii środków fitosanitarnych oraz norm i standardów technicznych, stanowiących w przypadku Ukrainy niewątpliwie poważną barierę w eksporcie na rynek UE. Poddano weryfikacji hipotezę, że liberalizacja warunków dostępu do rynku unijnego, przynajmniej w pierwszych latach obowiązywania preferencji dla importu z Ukrainy, wynikających z umowy DCFTA, nie spowodowała istotnego zagrożenia dla interesów polskich producentów, a import w zdecydowanej większości przypadków miał charakter komplementarny,

W pierwszej części dokonano oceny stopnia otwartości gospodarki unijnej i ukraińskiej oraz przedstawiono zmianę warunków dostępu do rynków UE dla ukraińskiego eksportu na mocy udzielonych preferencji handlowych, wynikających z umowy DCFTA, ze szczególnym uwzględnieniem kontyngentów taryfowych ustanowionych przez UE[7].

W drugiej części, w celu oceny skutków otwarcia unijnej gospodarki dla polskiego importu z Ukrainy, przeanalizowano handel UE i Polski z Ukrainą w latach 2008-2016 oraz udział Polski w ogólnej wymianie UE z tym krajem, a także udział Ukrainy w ogólnym imporcie towarów do Polski. W celu ustalenia, czy liberalizacja rynku unijnego doprowadziła do istotnych zmian w strukturze lub dynamice ukraińskiego importu do Polski zbadano przywóz ukraińskich towarów do Polski w latach 2011-2016 (dla 2016 roku dane za 11 miesięcy), w układzie 4-cyfrowych pozycji Zharmonizowanego Systemu (HS). Zidentyfikowano pozycje towarowe istotne w imporcie i przeanalizowano, czy w latach 2015-2016 pojawiły się w imporcie z Ukrainy nowe istotne pozycje towarowe oraz jak kształtował się poziom importu pozycji zaliczanych wcześniej do kategorii istotnych.

W trzeciej części poddano analizie wykorzystanie kontyngentów taryfowych Unii w latach 2015-2016, próbując ocenić, na ile gospodarka ukraińska była w stanie wykorzystać przyznane koncesje handlowe.

W części czwartej szczególną uwagę poświęcono importowi do Polski ukraińskiego zboża, w tym głównie pszenicy, biorąc pod uwagę wielkość kontyngentów bezcłowych na zboża, potencjał produkcyjny rolnictwa Ukrainy oraz istotne znaczenie tego produktu dla interesów polskiego rolnictwa.

W końcowej części przedstawiono wnioski wynikające z analizy.

Liberalizacja handlu na mocy umowy DCFTA

Umowa o pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu (DCFTA) jest najobszerniejszą częścią układu stowarzyszeniowego między UE i Ukrainą. Celem DCFTA jest utworzenie strefy wolnego handlu w okresie nie dłuższym niż 10 lat od dnia wejścia umowy w życie (art. 25 układu o stowarzyszeniu)[8].

Aby lepiej zrozumieć zakres koncesji celnych w umowie DCFTA, warto przeanalizować poziom ochrony celnej przed

liberalizacją. Obydwie strony umowy mają gospodarki relatywnie otwarte, przy czym średni poziom ochrony celnej Ukrainy na warunkach klauzuli najwyższego uprzywilejowania (KNU) zarówno towarów przemysłowych, jak i rolnych jest niższy niż UE. Ukraina udzieliła bowiem ambitnych koncesji taryfowych z chwilą wstąpienia do WTO. Związała stawki celne KNU na średnim poziomie 6,1%, przy czym dla produktów rolnych (według definicji WTO) - na poziomie 10,8%, zaś dla nierolnych – na poziomie 4,9%[9]. W 2015 r. średni poziom stosowanych stawek celnych w Ukrainie wynosił 4,5%, zaś w UE (w Polsce) – 5,1% (tabela 1). Niższy w Ukrainie niż w UE był również poziom średnich stosowanych stawek celnych na towary rolne. Udział zerowych stosowanych stawek KNU dla towarów nierolnych w taryfie ukraińskiej przekraczał 43% (dla porównania w Rosji wynosił tylko 15%), gdy tymczasem w zewnętrznej taryfie celnej UE wynosił niecałe 27%[10]. Jednocześnie udział stawek celnych nie przekraczających 10% w taryfie unijnej wynosił prawie 65%, zaś w taryfie ukraińskiej – 51%.

Tabela 1

Średnie stosowane stawki celne KNU w 2015 r. (w %)

Specyfikacja	Polska/ UE	Ukraina	Rosja
Ogółem	5,1	4,5	7,8
Towary rolne	10,7	9,2	10,8
Towary przemysłowe	4,2	3,7	7,3
Kontyngenty taryfowe w % ogółu linii taryfowych	11,3	0,3	3,2

Źródło: WTO, World Tariff Profiles 2016.

Poziom ochrony celnej mierzony stawkami ważonymi wartością importu był niższy. W 2015 roku dla wszystkich pozycji ogółem zarówno w UE, jak i w Ukrainie wynosił 2,7%. W przypadku towarów rolnych średnia ważona stawka celna w UE była wyraźnie wyższa niż w Ukrainie (tabela 2).

Tabela 2

Średnie, ważone importem, stosowane stawki celne w 2015 r. (w %)

Specyfikacja	UE	Ukraina
Ogółem	2,7	2,7
Towary rolne	8,5	5,5
Towary przemysłowe	2,3	2,4

Źródło: Jak w tabeli 1.

W umowie DCFTA strony zobowiązały się do zniesienia lub obniżenia ceł importowych zgodnie z listą stanowiącą załącznik I-A do umowy DCFTA. W przypadku odzieży używanej (*warn clothing*) Ukraina zobowiązała się do redukcji ceł od początku drugiego roku od wejścia umowy w życie (tj. od 2017 roku) przez kolejne 4 lata (załącznik I-B).

Zakres liberalizacji handlu może być przyspieszony lub/i rozszerzony. Po pięciu latach od wejścia w życie umowy, na wniosek dowolnej strony, UE i Ukraina podejmą konsultacje w tej sprawie. W wyniku realizacji harmonogramu koncesji taryfowych średni poziom ceł w Ukrainie powinien zostać obniżony z 4,5% do 1,7% w pierwszym roku wejścia w życie umowy DCFTA i stopniowo do 0,2% po 10 latach. Ponadto obydwie strony uzgodniły otwarcie kontyngentów taryfowych na towary wrażliwe, głównie rolne i spożywcze (UE – 36, Ukraina – 3). UE zobowiązała się do zniesienia ceł importowych na 98,1% wartości importu z Ukrainy, w tym na 94,7% z chwilą wejścia umowy DCFTA w życie, a Ukraina na 99,1% wartości importu z UE[11].

Towary przemysłowe

Cła na towary przemysłowe w handlu wzajemnym powinny zostać wyeliminowane z chwilą wejścia w życie umowy, z wyjątkiem nielicznych produktów wrażliwych, jak wybrane produkty chemiczne i samochody w przypadku Ukrainy, dla których uzgodniono okres przejściowy. W szczególności UE zobowiązała się do zniesienia ceł na samochody w ciągu 7 lat, zaś Ukraina w ciągu 10 lat. Ukraina uzyskała ponadto możliwość stosowania specjalnego środka ochronnego przez 15 lat (a więc jeszcze w ciągu pięciu lat od zakończenia okresu przejściowego)[12].

Towary rolne

Towary rolne są uznawane za wrażliwe zarówno w UE, jak i w Ukrainie. Unia zobowiązała się do natychmiastowego zniesienia ceł na 82,2% linii towarowych. Cła na pozostałe produkty rolne będzie znosiła stopniowo, w większości przez 10 lat. Najbardziej wrażliwe produkty rolne (m.in.: zboża, wieprzowina, wołowina, baranina, drób, mleko, mleko w proszku, masło, miód, czosnek, grzyby, soki winogronowe i jabłkowe, przetworzone produkty zbożowe, etanol i papierosy) zostały objęte kontyngentami taryfowymi o stawce zerowej, wyrażonymi wagowo (w tonach). Ich wielkość jest stała w poszczególnych latach ich obowiązywania bądź stopniowo zwiększana liniowo w kolejnych pięciu latach (np. kontyngent na mleko w proszku z wielkości 1,5 tys. ton w pierwszym roku obowiązywania umowy ma być zwiększony stopniowo do 5 tys. ton w piątym roku).

W przypadku przetworzonych produktów rolnych natychmiastowe zniesienie ceł objęło 83,4% produktów, a na 15,9% UE ustanowiła bezcłowe kontyngenty taryfowe[13]. Wyczerpanie kontyngentu w danym roku nie oznacza, że import danego towaru nie może być kontynuowany. Import poza kontyngentem jest jednak obciążony cłem (zewnętrznej taryfy celnej), co obniża konkurencyjność cenową ukraińskich towarów na rynku europejskim.

Ponieważ Unia Europejska jest unią celną, kontyngentami taryfowymi zarządza Komisja Europejska[14]. Kontyngenty rozdziela Dyrekcja Podatków i Ceł według kolejności

zgłoszeń (*first come first served*), z wyjątkiem towarów wrażliwych (pszenica, kukurydza, mięso drobiowe, mięso wołowe, mięso wieprzowe, mleko i kondensaty mleczne, masło, jaja), którymi zarządza Dyrekcja do spraw Rolnictwa za pomocą pozwoleń na przywóz[15].

Reguły pochodzenia towarów

Warunkiem skorzystania z preferencyjnych stawek celnych w eksporcie na terytorium drugiej strony umowy jest przestrzeganie reguł pochodzenia towarów (protokół I do umowy DCFTA). Ogólne zasady dotyczące reguł pochodzenia są analogiczne jak w innych umowach o wolnym handlu, których stroną jest UE. Reguły pochodzenia, poza warunkiem całkowitego wytworzenia produktu w kraju (stronie) umowy, dopuszczają ograniczony udział materiałów z krajów trzecich, zasadniczo do 10% wartości produktu gotowego. Ponadto konieczne jest przedstawienie do odprawy celnej dowodu pochodzenia.

Możliwa jest kumulacja dwustronna, tj. wykorzystanie w procesie produkcji materiałów i części pochodzących z drugiej strony umowy, pod warunkiem, że proces przetworzenia wykracza poza listę czynności niewystarczających. Udział materiałów pochodzących z krajów trzecich wyższy niż dopuszczalny oznacza utratę preferencji wynikających z umowy DCFTA.

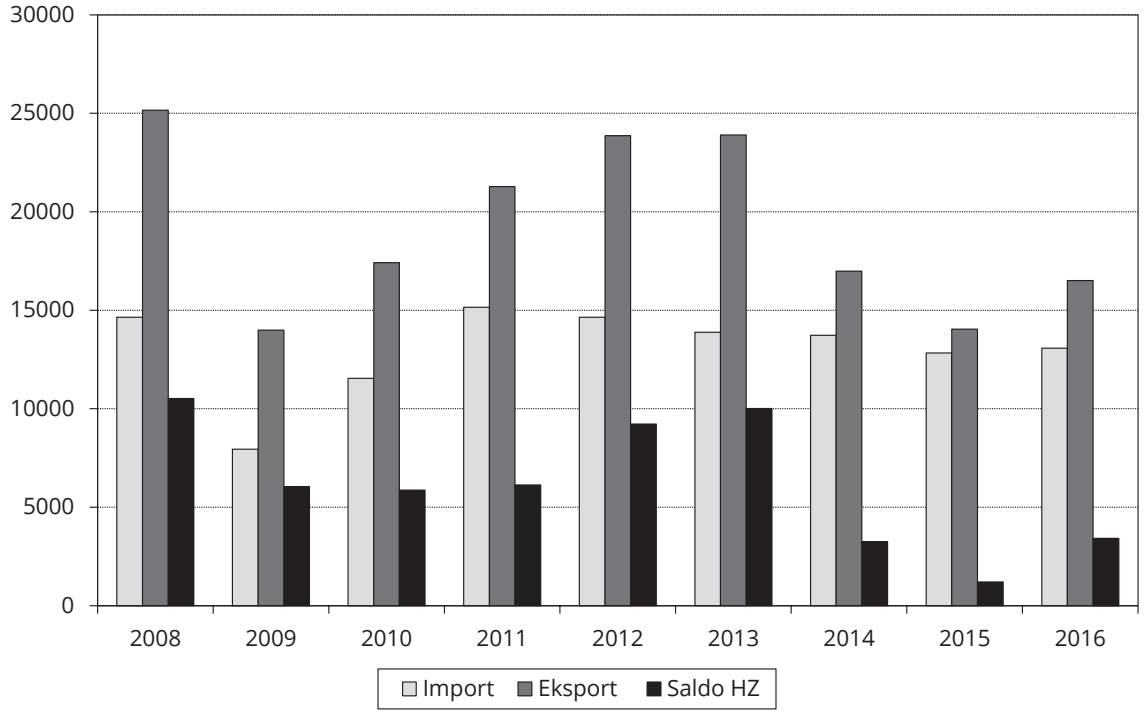
Aby zwiększyć elastyczność warunków dotyczących pochodzenia towarów, władze ukraińskie w sierpniu 2016 roku złożyły do Sekretariatu Rady UE deklarację przystąpienia do Regionalnej konwencji pan-euro-śródziemnomorskich preferencyjnych reguł pochodzenia (*Pan-Euro-Med*)[16]. Przynależność do konwencji pozwala na stosowanie diagonalnej (wielostronnej) kumulacji pochodzenia towarów w handlu między Unią Europejską, krajami EFTA (Norwegia, Szwajcaria, Islandia, Liechtenstein), krajami, które podpisały deklarację barcelońską (Algieria, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Maroko, Palestyna, Syria, Tunezja, Turcja), krajami bałkańskimi (Albania, Bośnia i Hercegowina, Macedonia, Serbia, Czarnogóra, Kosowo) oraz Wyspami Owczymi i Mołdawią[17]. Warunkiem skorzystania z preferencyjnych reguł pochodzenia w ramach konwencji jest zawarcie umowy o wolnym handlu obejmującej reguły pochodzenia analogiczne do obowiązujących w ramach konwencji z tymi partnerami, dla których pragnie się stosować zasadę kumulacji diagonalnej. Po spełnieniu tego warunku, protokół w sprawie reguł pochodzenia z Konwencji zastępuje protokoły reguł pochodzenia z umów dwustronnych. Aby spełnić ten warunek, Ukraina podjęła negocjacje umowy o wolnym handlu z Turcją i Izraelem.

Handel Unii Europejskiej z Ukrainą

Handel między Ukrainą i UE w ostatnich 10 latach podlegał znacznym wahaniom. Po szybkim wzroście obrotów w początkowym okresie, najwyższy poziom obroty towarowe osiągnęły w 2008 roku, kiedy wartość eksportu unijne-

Wykres 1

Handel towarami Unii Europejskiej z Ukrainą w latach 2008-2016, w mln euro



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

go wyniosła 25 mld euro, zaś importu z Ukrainy – prawie 15 mld euro (wykres 1). W wyniku światowego kryzysu finansowego, który dotknął Ukrainę szczególnie mocno, w 2009 roku wartość eksportu unijnego do Ukrainy obniżyła się do 14 mld euro, zaś unijnego importu z Ukrainy spadła do poniżej 8 mld euro. W kolejnych czterech latach nastąpiła odbudowa handlu dwustronnego. W 2013 roku jego poziom powrócił do stanu z przedkryzysowego roku 2008. Dramatyczne wydarzenia na Majdanie z listopada 2013 roku spowodowały w latach 2014-2015 ponowne obniżenie się ukraińskiego importu z UE do poziomu z lat 2009-2010. Jednakże poziom eksportu ukraińskiego do UE, dzięki jednostronnym preferencjom handlowym i głębokiej deprecjacji hrywny był tylko nieznacznie niższy w porównaniu ze stanem z lat 2011-2013 (wykres 1).

UE od wielu lat notuje w handlu z Ukrainą relatywnie wysokie saldo dodatnie. Najwyższy poziom osiągnęło ono w latach 2008 (10,5 mld euro) i 2013 (10,0 mld euro) i stanowiło w obydwu latach 42% wartości eksportu UE do Ukrainy. W latach 2014-2015 na skutek spadku unijnego eksportu, nadwyżka Unii w handlu wyraźnie zmniejszyła się odpowiednio - do 3,3 mld euro i 1,2 mld euro. W 2016 roku ponownie wzrosła do 3,4 mld euro i stanowiła ponad 20% wartości unijnego eksportu.

Udział Polski w imporcie UE z Ukrainy wyniósł w 2016 roku 15,1% i był o ok. 3 p.p. wyższy niż w latach 2013-2015. Udział Polski w unijnym eksporcie do Ukrainy w 2016 roku wyniósł 21%[18].

Obroty handlowe Polski z Ukrainą

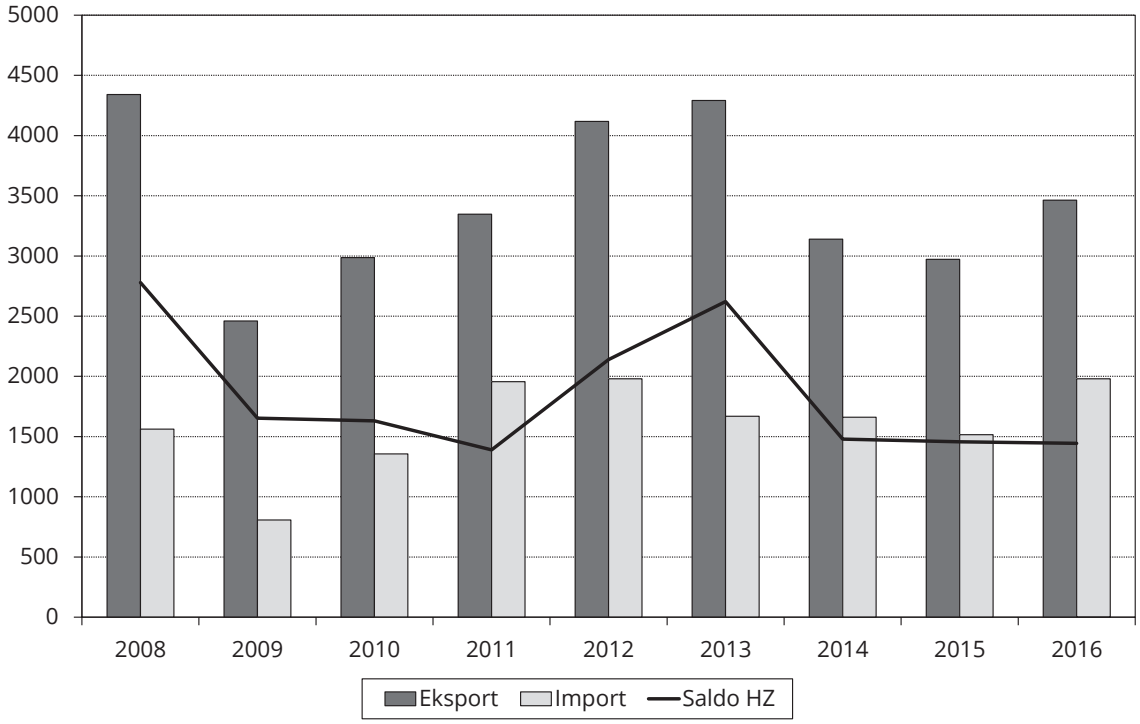
Bliskość geograficzna, więzi kulturowe, społeczne i historyczne powodują, że Polska i Ukraina są dla siebie ważnymi partnerami handlowymi. W 2016 roku udział Ukrainy w imporcie ogółem Polski wynosił 1,0%, a w eksporcie 1,9%[19]. Ukraina była dziewiątym największym partnerem importowym Polski spośród krajów spoza UE (za Chinami, Rosją, USA, Koreą Płd., Turcją, Japonią, Indiami i Norwegią) i trzecim najważniejszym (za Rosją i USA) odbiorcą polskich towarów poza UE[20].

Znacznie niższy udział Ukrainy w polskim imporcie, niż w polskim eksporcie do Ukrainy wynika w dużej mierze z różnicy poziomów rozwoju gospodarczego obydwu krajów. Jednakże w miarę osiągania wyższego poziomu rozwoju gospodarczego i oczekiwanej konwergencji realnej do krajów UE, a także dostosowywania regulacji do standardów unijnych, można oczekiwać szybszego wzrostu eksportu Ukrainy i poprawy salda wymiany handlowej tego kraju.

W okresie objętym analizą polski import z Ukrainy osiągnął najwyższą wartość w 2012 roku – 5,3 mld euro. W kolejnych latach, w wyniku głębokiego kryzysu gospodarczego w Ukrainie, wartość przywozu ukraińskich towarów do Polski gwałtownie zmalała do 3,3 mld euro w 2013 roku i do 1,5 mld euro w 2015 roku. W 2016 roku wartość ukraińskiego importu do Polski wzrosła o 20% w porównaniu do 2015 roku, zaś polskiego eksportu do Ukrainy zwiększyła się o 16,5% (wykres 2).

Wykres 2

Handel towarami Polski z Ukrainą w latach 2008-2016, w mln euro



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu (lata 2008-2015); oraz „Obroty towarowe handlu zagranicznego ogółem i według krajów w okresie styczeń-grudzień 2016 r. według kraju wysyłki", GUS, Warszawa.

Tabela 4

Polski import z Ukrainy w latach 2011-2016, w mln euro (dla pozycji o wartości powyżej 40 mln euro)

Pozycja HS	Opis produktu	2011	2012	2013	2014	2015	1-11/2016
1005	Kukurydza	12,1	40,5	29,6	12,5	22,7	20,1
1205	Nasiona rzepaku	106,6	246,1	92,0	41,0	23,9	57,2
1404	Produkty pochodzenia roślinnego, gdzie indziej nie wymienione	26,0	185,6	137,6	77,7	61,0	28,4
1507	Olej sojowy i jego frakcje, nie modyfikowane chemicznie	19,2	89,9	56,5	29,0	28,3	29,7
1512	Olej z nasion słonecznika lub bawełniany, nie modyfikowane chem.	38,9	83,5	27,3	11,2	9,6	16,9
2009	Soki owocowe i warzywne, nie fermentowane	0,6	57,3	39,6	15,8	24,2	18,9
2306	Makuchy i inne pozostałości stałe (inne niż poz. 2304 lub 2305)	77,4	298,5	163,2	87,1	76,1	53,9
2601	Rudy i koncentraty żelaza, zawierające piryty żelaza	411,1	930,7	607,0	274,7	206,8	158,8
2701	Węgiel, brykiety i podobne paliwa stałe z węgla	63,2	92,6	50,1	20,0	2,7	2,8
2707	Oleje i produkty destylacji węgla w wysokiej temp.	34,9	87,5	56,7	24,9	13,7	14,3
2716	Energia elektryczna	2,7	115,1	67,9	27,8	2,6	96,6
2803	Węgiel kamienny	20,5	42,0	23,9	8,8	8,3	9,9
3102	Nawozy mineralne i chemiczne, azotowe	11,4	41,1	19,3	11,4	6,5	3,1
3501	Kazeina i pochodne	14,5	43,3	24,5	13,8	15,0	13,5
4401	Drewno opałowe	18,1	48,1	24,2	11,3	9,9	8,6
4402	Brykiety z drewna	12,3	40,0	27,1	14,7	16,8	20,6
4407	Drewno piłowane wzdłużnie, skrawane, strugane, szlifowane o grub. pow. 6mm	23,0	61,3	42,8	25,1	39,9	40,6
4410	Wióry drewniane	11,9	40,4	35,7	34,1	46,8	41,6
7202	Żelazostopy i manganostopy	42,0	94,1	65,3	37,6	36,3	30,7
7207	Półprodukty z żeliwa lub stali niestopowej	106,1	526,2	325,9	125,8	49,0	28,6
7208	Wyroby walcowane płaskie z żeliwa lub stali niestopowej	283,9	615,5	401,8	221,9	177,8	200,8
7213	Pręty i sztaby z żeliwa lub stali, walcowane na gorąco	12,4	50,9	45,9	29,5	16,5	29,9
7304	Rury, profile przewody z żelaza lub stali, bezszwowe	14,6	45,9	31,5	15,1	14,8	10,6
7306	Pozostałe rury i profile z żeliwa lub stali, np. ze szwem	18,7	49,5	34,1	17,5	15,6	23,7
8544	Izolowane druty i kable, włókna optyczne	69,6	143,8	88,9	39,9	56,1	41,6
∑ 25 poz.	Łączna wartość importu dla pozycji o wartości powyżej 40 mln euro	1451,7	4069,4	2518,4	1228,2	980,9	1001,4
OGÓŁEM	**IMPORT OGÓŁEM**	**1956,3**	**5308,8**	**3329,6**	**1660,4**	**1516,9**	**1615,6**
	Udział głównych (25) pozycji w imporcie ogółem w %	74,2	76,7	75,6	74,0	64,7	62,0

Źródło: „Eurostat-Comext»; http://epp.eurostat.ec.europa.eu/newxtweb/ [dostęp: 28.11.2016 i 9.02.2017].

Polska, podobnie jak cała UE, w handlu z Ukrainą we wszystkich latach osiągała dodatnie saldo, najwyższe również w latach 2008 (2,8 mld euro) i 2013 (2,6 mld euro). Nadwyżka stanowiła wówczas odpowiednio 64% i 61% wartości polskiego eksportu do tego kraju. W latach 2014 i 2015 saldo wymiany spadło poniżej 1,5 mld euro. W 2016 roku nadwyżka wyniosła 1,4 mld euro (42% wartości polskiego eksportu)[21].

W celu zbadania struktury towarowej polskiego importu z Ukrainy i identyfikacji ewentualnych istotnych zmian, wykorzystano dane Eurostatu w układzie 4-cyfrowych pozycji towarowych. W badaniu głównych pozycji towarowych, za kryterium istotności przyjęto import o wartości co najmniej 40 mln euro w dowolnym roku okresu objętego analizą. Po przeanalizowaniu tych danych, można stwierdzić, że nie zmieniła się zasadniczo struktura towarowa tego importu. W latach 2015-2016 wartość importu żadnej z 4-cyfrowych pozycji towarowych o wartości importu powyżej 40 mln euro (z jedynym wyjątkiem importu pozycji broń i amunicja z końca 2016 roku – zob. niżej) nie wzrosła powyżej wartości z lat poprzedzających wdrożenie umowy DCFTA (tabela 4). Głównymi pozycjami w imporcie w latach 2015-2016 były: rudy i koncentraty żelaza (13,6% importu ogółem w 2015 roku), wyroby walcowane płaskie z żeliwa lub stali (11,7%), makuchy (5,0%), produkty pochodzenia roślinnego (4,0%), izolowane druty i kable (3,7%). Na kolejnych miejscach pod względem wielkości importu do Polski były wyroby z żeliwa lub stali, wióry drewniane, drewno, żelazostopy. W 2016 roku jedną z głównych pozycji w imporcie do Polski była energia elektryczna (6,0% importu ogółem w 2016 roku), której wartość była zbliżona do importu z 2012 roku.

W zdecydowanej większości głównymi pozycjami w imporcie z Ukrainy są surowce, produkty roślinne oraz towary o niewielkim stopniu przetworzenia i małej wartości dodanej. Zauważalna jest duża zmienność wartości większości istotnych pozycji towarowych w polskim imporcie z Ukrainy. Wartość importu wszystkich głównych pozycji w latach 2015-2016 jest kilkakrotnie niższa od wartości z rekordowego 2012 roku (z wyjątkiem importu wiór drewnianych i energii elektrycznej w 2016 roku).

Nie zwiększył się, w porównaniu z wartością z lat poprzednich, import towarów objętych kontyngentami taryfowymi. Na przykład wartość importu miodu naturalnego w latach 2015-2016 była o ponad połowę niższa od wartości importu z lat 2012 i 2013.

W latach 2015-2016 nastąpiło nieznaczne obniżenie poziomu towarowej koncentracji importu. Udział 25 głównych pozycji w imporcie ogółem zmniejszył się z ok. 76% w latach 2012-2013 do 65% w 2015 roku i 62% w 2016 roku. Udział kilku pozycji towarowych (węgla, brykietów, nawozów azotowych, olejów z rafinacji ropy, wazeliny i parafiny oraz soli) w imporcie wyraźnie zmalał w porównaniu z początkowym okresem analizy.

Analiza danych handlowych pozwala stwierdzić, że liberalizacja dostępu towarów ukraińskich do rynku unijnego, przynajmniej w latach 2015-2016, nie spowodowała istotnego zagrożenia dla pozycji polskich towarów, w tym wyrobów rolnych, objętych w przypadku produktów wrażliwych kontyngentami taryfowymi z zawieszonym cłami. Główne pozycje w przywozie z Ukrainy mają w większości charakter komplementarny, a nie konkurencyjny dla polskich towarów. Jednocześnie wartość importu z Ukrainy do Polski większości głównych 4-cyfrowych pozycji towarowych w latach 2015-2016 była na poziomie wyraźnie niższym, niż w rekordowym dla Ukrainy 2012 roku.

Brak znaczącego przyrostu importu towarów z Ukrainy do Polski w ostatnich dwóch latach miał miejsce w warunkach gwałtownej deprecjacji ukraińskiej waluty narodowej - między końcem 2014 roku a końcem 2016 roku hrywna utraciła ponad jedną trzecią wartości wobec waluty polskiej[22]. Zatem, mimo nawet istotnej poprawy konkurencyjności ukraińskiego eksportu w wyniku deprecjacji waluty narodowej, odbudowa dwustronnego handlu postępuje jednak w wolnym tempie.

Ocena wykorzystania unijnych kontyngentów taryfowych na import z Ukrainy w latach 2015-2016

Ukraina jest postrzegana jako znaczący producent i eksporter towarów rolnych, zwłaszcza zbóż i olejów roślinnych. Dlatego objęcie przez UE kontyngentami bezcłowymi dużej liczby towarów rolnych wydawało się stanowić atrakcyjną koncesję na rzecz ukraińskich producentów rolnych. Wcześniej dostęp do unijnego rynku był trudniejszy ze względu na względnie cła na niektóre towary, zwłaszcza rolne. Kontyngentami objęto szereg towarów rolnych, których import może potencjalnie stanowić zagrożenie dla interesów polskich rolników. Dlatego dokonano analizy stopnia wykorzystania kontyngentów w latach 2015–2016. Kontyngenty umożliwiają bezcłowy import na terytorium całej UE i na podstawie oceny ich wykorzystania nie można stwierdzić, jaka część towarów trafiła na rynek polski. Niemniej analiza ich wykorzystania pozwala dokonać wstępnej oceny ich potencjalnego wpływu na sytuację polskiego rolnictwa.

Przez pierwsze pełne dwa lata funkcjonowania kontyngentów taryfowych na towary rolne Ukraina wykorzystywała je w bardzo różnym stopniu. W 2015 roku szybko wyczerpała trzy kontyngenty podlegające licencjonowaniu – na pszenicę (950 000 ton), kukurydzę (400 000 ton) i mięso drobiowe (16 000 ton)[23] oraz tylko dwa kontyngenty podlegające administrowaniu na zasadzie pierwszeństwa zgłoszenia – na miód naturalny (5 000 ton) oraz kasze i mączki zbożowe (6 300 ton)[24]. W 2016 roku w pełni wykorzystano trzy kontyngenty wymagające pozwolenia na przywóz i 7 kontyngentów administrowanych na zasadzie pierwszeństwa zgłoszenia – na miód naturalny, owies, cukier, kasze i mączki zbożowe, słód i gluten, pomidory przetworzone i sok winogronowy. Wykorzystanie tych siedmiu kontyngentów nastąpiło w większości na początku roku kalendarzowego, a kontyngentów na miód naturalny i sok winogronowy nawet już 4 stycznia 2016 roku. Kontyngent na glukozę i syropy został wykorzystany w 54%, na wyroby

Tabela 5

Wykorzystanie kontyngentów taryfowych w imporcie krajów UE z Ukrainy, administrowanych na zasadzie pierwszeństwa zgłoszeń, w latach 2015 i 2016

Lp	*Kod Taric*	Opis produktu	Kwota w tonach	2015		2016	
				Bilans w tonach	Data wyczerpania kwoty	Bilans w tonach	Data wyczerpania kwoty
1	020422-020443	Mięso owcze i kozie świeże, schłodzone i mrożone	1 500	1 500		1 500	
2	040900	Miód naturalny	5 000	0	4-01-2015	0	4-01-2016
3	70320	Czosnek	500	456,0		450,8	
4	100400	Owies zwyczajny	4 000	0		0	11-04-2016
5	17011200; 17019100; 17019900; 17022010; 17029030 -17029095	Cukier buraczany lub trzcinowy; cukier klonowy	20 070	2 190,0		0	17-02-2016 (a)
6	170230; 170240; 170260	Glukoza i syrop glukozowy; fruktozy i syrop fruktozowy	10 000	9 387,6		4 070,7	
7	21069030; 21069055; 21069059	Syrop izoglukozowy; syrop glukozowy;	2 000	2 000		2 000	
8	110319; 110419; 110429; 110430	Kasze i mączki z żyta lub jęczmienia; kasze i mączki zbożowe; ziarno z jęczmienia;	6 300	0	8-04-2015	0	29-02-2016
9	110700; 110900;	Słód ze zbóż; gluten pszeniczny	7 000	1 896,0		0	23-05-2016
10	110811; 110812; 110813	Skrobia pszeniczna, kukurydziana, ziemniaczana	10 000	9 037,0		8 102,0	
11	350510; 350520	Dekstryny lub inne modyfikowane skrobie; glutyny	1 000	1 000		1 000	
12	230210; 230230; 230240; 230310	Otręby, śruta, pozostałości z produkcji skrobi kukurydzianej	17 000	12 224,4		9 71,7	
13	07115100; 20031000	Grzyby z rodzaju Agaricus	500	500		499,7	
14	07115100	Grzyby z rodzaju Agaricus	500	500		500	
15	20020000	Pomidory przetworzone, konserwowane inaczej niż octem lub kwasem octowym	10 000	0	25-09-2015	0	4-04-2016
16	20096190 - 20096990 20097100 - 20097900	Sok winogronowy; sok jabłkowy	10 000	0,003	5-10-2015	0	4-01-2016
17	040310; 040390	Jogurty	2 000	2 000,0		2 000	
18	040520	Masło i tłuszcze z mleka	250	250,0		250	
19	071040; 071190; 200190; 200490; 200580	Kukurydza cukrowa,	1 500	1 493,9		1 486,9	

Lp	*Kod Taric*	Opis produktu	Kwota w tonach	2015		2016	
				Bilans w tonach	Data wyczerpania kwoty	Bilans w tonach	Data wyczerpania kwoty
20	170250; 170290; 170490; 180610; 180620; 190190; 210112; 210120; 330210	Fruktoza; wyroby cukiernicze nie zawierające kakao; proszek kakaowy; przetwory spożywcze; przetwory na bazie ekstraktów, esencji lub koncentratów	2 000	1 681,8		1 661,2	
21	190300; 190430	Tapioka i substytuty ze skrobii w formie płatków, ziaren; kasza pszeniczna (bulgur)	2 000	2 000,0		1 945,3	
22	180620; 210610; 220290	Czekolada i wyroby czekoladowe; koncentraty proteinowe; wody mineralne	300	300,0		226,7	
23	21069098	Syropy cukrowe niearomatyzowane lub niebarwione	2 000	1 992,8		1 994,8	
24	220710; 220720; 220890;	Napoje alkoholowe o mocy min. 80° ; inne napoje alkoholowe;	27 000	25 784,1		25 110,7	
25	24021000; 24022090	Cygara, cygaretki z tytoniu; papierosy z tytoniu (bez goździków)	2 500	2 500		2 500	
26	29054300; 29054400; 38246000	Manitol, pochodne kwasów alkoholowych; sorbitole (D-glucitol); sorbitole inne niż z poz. 290544	100	100		100	
27	38091010; 38091030; 38091050; 38091090	Utrwalacze barwników używane w przemyśle włókienniczym, skórzanym, papierniczym (z substancją amylaceous)	2 000	2 000		2 000	

Kontyngent na cukier został rozdysponowany 17 lutego 2016; jednakże w drugiej połowie grudnia 2016 r. Komisja Europejska podała informację o niewykorzystaniu 18,7 tys. ton kontyngentu; na początku 2017 r. poinformowała o pełnym wykorzystaniu kontyngentu.

Źródło: http://ec.europa.eu/taxation_customs/dds2/taric/quota_tariff_details.jsp?Lang=en&StartDate=2016-01-01

czekoladowe – w 25%, na wyroby cukiernicze – w 18%, na skrobię pszeniczną, kukurydzianą i ziemniaczaną – w 18%, a na cukier tylko w 7%. Dziewięć kontyngentów taryfowych nie zostało w ogóle wykorzystanych (tabela 5).

Kontyngent na cukier rozdzielono w pełni już w połowie lutego i taki stan wykazywany był przez Komisję Europejską do końca listopada 2016 roku. Jednakże w sprawozdawczości na koniec 2016 roku Komisja skorygowała informację i podała, że stopień wykorzystania kontyngentu wyniósł tylko 7%. Prawdopodobnie podmiot, któremu przyznano prawo do eksportu cukru do UE na warunkach bezcłowych nie był w stanie wykorzystać tego prawa, jednocześnie blokując taką możliwość innym eksporterom. Dopiero po zakończeniu roku 2016 Komisja ponownie skorygowała informację o wykorzystaniu kontyngentu na cukier, podając, że ostatnia alokacja nastąpiła 4 stycznia 2017 roku. Sytuacja ta dowodzi, że administrowanie kontyngentem na warunkach pierwszeństwa zgłoszenia nie zawsze jest efektywnym rozwiązaniem dla eksporterów.

Niskie dotychczas wykorzystanie kontyngentów taryfowych można przypisać niedostosowaniu towarów ukraińskich do norm i standardów unijnych w zakresie bezpieczeństwa i jakości żywności oraz niskiej konkurencyjności i braku doświadczenia na rynku europejskim. Na ukraiński eksport rolny negatywnie rzutuje również struktura rolnictwa zdominowana przez małe i średnie gospodarstwa rolne, charakteryzujące się niższą od unijnej produktywnością i brakiem funduszów na modernizację. Gospodarstwa te bez modernizacji nie są w stanie zwiększyć produkcji i spełniać wymaganych norm i standardów. Sektor rolny jest przedmiotem znacznego wsparcia finansowego ze strony różnych krajów i instytucji międzynarodowych. Szczególnie zaangażowane we wsparcie ukraińskiego rolnictwa są USAID, Unia Europejska, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy, Międzynarodowa Korporacja Finansowa (IFC), Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBRD) oraz Kanada i Szwajcaria[25]. Dalsza pomoc jest niezbędna dla sfinansowania dostosowania

się ukraińskich gospodarstw rolnych do wymogów unijnych.

Eksport z Ukrainy towarów rolnych, które już obecnie spełniają normy unijne, jak miód naturalny, cukier i kasze w szybkim czasie wyczerpuje względnie niskie kontyngenty taryfowe. W celu zwiększenia eksportu towarów rolnych na rynek unijny konieczna jest modernizacja ukraińskich gospodarstw rolnych. Efekty w postaci zwiększonego eksportu rolnego możliwe będą dopiero w średnim i dłuższym okresie. W krótkim okresie zwiększenie wzrostu eksportu mogłoby nastąpić w wyniku powiększenia kontyngentów taryfowych na te towary, które już obecnie spełniają europejskie wymogi jakościowe.

Aby dodatkowo wesprzeć Ukrainę, znajdującą się w trudnej sytuacji gospodarczej, na jesieni 2016 r. władze UE opublikowały projekt rozporządzenia ustanawiającego nowe kontyngenty taryfowe na wybrane produkty rolne, mogące być przedmiotem eksportu Ukrainy na rynek unijny[26]. Nowe środki handlowe miałyby być spójne z umową DCFTA. Projekt rozporządzenia obejmuje takie pozycje, jak: miód naturalny (3 tys. ton), kasza z jęczmienia (7,8 tys. ton), pomidory przetworzone lub zakonserwowane (5 tys. ton), sok winogronowy (500 ton), owies (4 tys. ton), pszenica zwyczajna (100 tys. ton), kukurydza zwyczajna (650 tys. ton) i jęczmień (350 tys. ton). Ponadto zaproponowano zerowe stawki celne na kilkanaście towarów przemysłowych. Projekt zawiera klauzulę ochronną, na podstawie której Rada, na wniosek Komisji, mogłaby w przypadku poważnych trudności dla unijnych producentów produktu podobnego lub produktu bezpośrednio konkurującego przywrócić cła w ramach kontyngentu.

Projekt dodatkowego kontyngentu na zboża z Ukrainy wzbudził zaniepokojenie polskich rolników uważających, że już dotychczasowy import pszenicy stanowi zagrożenie dla ich interesów poprzez presję na obniżenie poziomu cen (szerzej na ten temat w dalszej części artykułu). W efekcie Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zgłosił sprzeciw wobec projektu dodatkowego kontyngentu na zboża z Ukrainy[27].

Kontrowersje związane z przywozem do Polski zbóż z Ukrainy

Ukraina jest postrzegana jako jeden z głównych na świecie producentów zbóż, zwłaszcza kukurydzy i żyta (w obu przypadkach - piąty producent na świecie) oraz pszenicy[28]. W 2015 roku wyprodukowała 62 mln ton zbóż. W 2016 roku prognozowano, że zbiory zbóż osiągną poziom 100 mln ton, w tym pszenicy 32 mln ton. W Polsce zbiory zbóż w 2016 roku szacowano na 28 mln ton[29]. Polska jest eksporterem netto pszenicy i w ciągu pierwszych trzech kwartałów 2016 roku sprzedała za granicę 3,1 mln ton tego zboża o wartości 2,3 mld zł (528 mln euro)[30].

Otwarcie bezcłowych kontyngentów na import do UE zbóż z Ukrainy może potencjalnie powodować napływ do Polski tańszego zboża i stanowić konkurencję dla polskich producentów, biorąc pod uwagę zwłaszcza bliskość geograficzną obydwu krajów, znakomite warunki dla upraw i powierzchnię użytków rolnych w Ukrainie oraz głęboką deprecjację ukraińskiej hrywny, która podnosi konkurencyjność eksportu z tego kraju.

Z analizy dostępnych danych statystycznych wynika, że import zbóż, dla których otworzono kontyngenty taryfowe o wysokich kwotach rocznych, nie stanowi dotychczas istotnego zagrożenia dla polskiego rolnictwa. Import pszenicy (HS 1001) do Polski osiągnął wartość 8,8 mln euro w 2011 roku, a w kolejnych trzech latach spadł do 0,6 mln euro rocznie. W 2015 roku import pszenicy wzrósł do 1,0 mln euro i w okresie 11 miesięcy 2016 roku osiągnął poziom 1,3 mln euro. Mimo niewielkiego wzrostu wartości importu pszenicy w ostatnich dwóch latach, import ten stanowił w tym okresie ok. 15% importu z 2011 roku. Większe znaczenie handlowe w 2016 roku miał import kukurydzy. Udział tego zboża w imporcie z Ukrainy do Polski ogółem wyniósł 52%, przy czym wzrost importu dotyczył głównie kukurydzy na cele pastewne[31].

Nadzór nad wielkością przywozu zboża z Ukrainy do Polski prowadzi Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi na podstawie danych przekazywanych przez służby celne za pośrednictwem Ministerstwa Finansów. Zgodnie z tymi danymi w 2015 roku import zbóż do Polski ogółem wyniósł 1,2 mln ton, w tym z Ukrainy – ok. 169 tys. ton (ponad 90% importowanego z Ukrainy ziarna stanowi kukurydza).

Według danych Eurostatu, w ciągu pierwszych 11 miesięcy 2016 roku import ukraińskiej pszenicy do Polski wyniósł 6,1 tys. ton i był dwukrotnie wyższy od importu z 2015 roku. Stanowiło to jednak tylko 1,6% importu ogółem pszenicy do Polski. Głównymi dostawcami tego zboża do Polski były w tym czasie Czechy (46% importu ogółem), Słowacja (27%) i Niemcy (12%)[32].

Wolny wzrost ukraińskiego eksportu produktów rolnych odzwierciedla powolny wzrost globalnej produkcji rolnej w tym kraju. Według danych ukraińskiego urzędu statystycznego, produkcja rolna w ujęciu wolumenowym w 2016 roku wzrosła w porównaniu z rokiem 2015 o 2,9%. Wzrost ten osiągnięto w wyniku wzrostu produkcji roślinnej o 5,3%, produkcja zwierzęca zmalała bowiem o 2,9%[33]. Wolny wzrost eksportu rolnego Ukrainy może wynikać częściowo z braku wystarczającej liczby środków transportu oraz sprzętu do prac w rolnictwie[34].

Polscy rolnicy wyrażają opinię, że pszenica jest przywożona do Polski z Ukrainy w ilościach znacznie większych, niż wskazują na to oficjalne dane. Dowodem na taką sytuację mają być niskie ceny pszenicy, zwłaszcza w skupie w regionach południowo-wschodniej Polski[35]. Przyczyną obniżenia cen mogą być jednak również zwiększone plony osiągnięte w polskim rolnictwie w 2016 roku, przy jednoczesnym pogorszeniu się jakości ziarna (wzrost wilgotności). Tę ostatnią tezę wydaje się potwierdzać spadek średniej ceny pszenicy w polskim eksporcie w 2016 roku, kiedy przy wzroście wolumenu wywożonej za granicę pszenicy o 2,0%, nastąpił spadek wartości ogółem o 10,0%, w porównaniu z analogicznym okresem 2015 roku[36].

Przedstawiciele polskich producentów zbóż wyrażają obawy, że pszenica importowana z Ukrainy może być gorszej jakości i nie spełniać unijnych norm jakościowych i sanitarnych[37].

Można zastanowić się, czy obawy polskich rolników nie mają częściowo podłoża psychologicznego, związanego z potencjalną skalą importu zbóż do Polski w wyniku wdrożenia umowy handlowej DCFTA. Obawy te nie znajdują bowiem potwierdzenia ani w skali dotychczasowego przywozu do Polski, ani w wynikach badań jakościowych i sanitarnych prowadzonych przez służby sanitarne i celne[38]. Kontyngent bezcłowy dla całej UE wynosi mniej niż 1/3 polskiego eksportu pszenicy ogółem, a import ukraińskiej pszenicy do Polski w 2016 roku, stanowił nieco ponad 6% całego kontyngentu dla UE.

Nie można jednak wykluczyć, że ukraińska pszenica może być przywożona do Polski z Czech i Słowacji. Ponadto do Polski może także wpływać zboże z Ukrainy z zerową stawką celną. W związku ze stosowaną w UE metodą kalkulacji należności celnych na rynku zbóż od 8 listopada 2014 r. w Unii obowiązują bowiem zerowe stawki celne w przywozie poza kontyngentami na pszenicę durum oraz określone asortymenty pszenicy zwyczajnej (także na żyto, kukurydzę i sorgo)[39].

Wnioski

1. Ukraina jest krajem o średnim potencjale gospodarczym, który w ostatnich latach przeżył dwa poważne kryzysy gospodarcze, pierwszy w okresie globalnego kryzysu finansowego lat 2008-2009, a następny w wyniku konfliktu wewnętrznego z 2014 roku. W 2015 roku PKB na 1 mieszkańca Ukrainy, mierzony według parytetu siły nabywczej, wynosił ok. 1/5 średniego PKB na 1 mieszkańca UE. Gospodarka Ukrainy jest silnie uzależniona od wymiany handlowej z zagranicą i jest w dużym stopniu otwartą od czasu przystąpienia do WTO. W wyniku kryzysów i reorientacji kierunków wymiany w latach 2015-2016 nastąpił jednak gwałtowny spadek wartości eksportu Ukrainy.
2. Gospodarka Ukrainy jest w dużym stopniu zliberalizowana od czasu wejścia do WTO, a poziom ochrony celnej był niski już przed wdrożeniem postanowień umowy DCFTA. W wyniku realizacji harmonogramu koncesji taryfowych średni poziom ceł w Ukrainie powinien zostać obniżony z 4,5% do 1,7% w pierwszym roku wejścia życie umowy DCFTA i stopniowo do 0,2% po 10 latach. Dla ekspansji eksportowej Ukrainy na rynek unijny dużo większe znaczenie niż koncesje taryfowe udzielone przez UE mają bariery pozataryfowe, w postaci unijnych norm i standardów, zwłaszcza w eksporcie żywności. Dostosowanie się do nich ukraińskich producentów i eksporterów będzie wymagać znacznych nakładów finansowych i długiego czasu. Mimo zliberalizowanego dostępu do rynku unijnego Ukraina prawdopodobnie jeszcze przez wiele lat nie będzie w stanie radykalnie zwiększyć swojego eksportu do UE.
3. Ukraina była i jest ważnym partnerem handlowym Polski, jednakże w wyniku kryzysu zapoczątkowanego w 2014 roku import z Ukrainy do Polski w 2015 roku zmniejszył się do poziomu 28% wartości z 2012 roku. Ukraina jest trzecim największym odbiorcą towarów eksportowanych przez Polskę poza UE, ale tylko ósmym dostawcą w imporcie do Polski spoza UE. Ta dysproporcja pokazuje potencjalne możliwości wzrostu ukraińskiego eksportu do Polski.
4. Mimo liberalizacji warunków dostępu do rynku UE w następstwie jednostronnych preferencji handlowych, a następnie tymczasowego wejścia w życie umowy handlowej DCFTA, nie nastąpił gwałtowny wzrost importu z Ukrainy do Polski. Wartość przywozu do Polski żadnej z istotnych 4-cyfrowych pozycji towarowych nie osiągnęła w latach 2015-2016 wielkości z lat wcześniejszych (z wyjątkiem wiór drzewnych i w mniejszym stopniu energii elektrycznej w 2016 roku). Bardzo powolna odbudowa potencjału eksportowego Ukrainy miała miejsce w warunkach gwałtownej deprecjacji ukraińskiej hrywny, której wartość wobec złotego zmniejszyła się w latach 2015-2016 o ponad jedną trzecią.
5. Bliskość geograficzna Ukrainy oraz ogromne możliwości rozwoju produkcji rolnej, wynikające przede wszystkim z korzystnych warunków naturalnych, mogą w dłuższym okresie stworzyć ryzyko dla polskich producentów niektórych towarów rolnych. Jednak na podstawie danych o handlu z lat 2015-2016, można wnioskować, że Ukraina nie jest w stanie w krótkim czasie zwiększyć produkcji i eksportu do poziomu z lat 2012-2013. O ograniczonym potencjale eksportowym Ukrainy świadczy, że kraj ten w latach 2015-2016 był w stanie tylko częściowo wykorzystać ustanowione kontyngenty taryfowe. Krótki okres funkcjonowania preferencji handlowych na mocy DCFTA nie pozwala na jednoznaczną ocenę skutków i zagrożeń dla polskich producentów ze strony ukraińskich producentów i eksporterów. Dlatego konieczne są dalsze analizy rozwoju handlu wzajemnego Polski i Ukrainy obejmujące kolejne okresy.

---

* Dr Jan Piotrowski, Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur, Warszawa. E-mail: jan.piotrowski@ibrkk.pl

[1] Układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony. Zob. też Decyzja Rady 2014/668/UE z 23 czerwca 2014 r. w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, oraz tymczasowego stosowania Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony, w odniesieniu do jego tytułu III (z wyjątkiem postanowień dotyczących traktowania pracowników będących obywatelami państw trzecich legalnie zatrudnionych na terytorium drugiej Strony) oraz tytułów IV, V, VI i VII, jak również powiązanych załączników i protokołów (DzUrz UE L 278 z 20.9.2014).

[2] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 374/2014 z 16 kwietnia 2014 r. w sprawie obniżenia lub zniesie-

nia ceł na towary pochodzące z Ukrainy, DzUrz UE L 118 z 22.04.2014.

[3] *European Commission proposes temporary tariff cuts for Ukrainian exports to the EU*; European Commission, Pres Release Database, Brussels, 11 March 2014; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-250_en.htm [dostęp: 17.10.2015].

[4] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1150/2014 z 29 października 2014 r. zmieniające rozporządzenie Rady (UE) nr 374/2014 w sprawie obniżenia lub zniesienia ceł na towary pochodzące z Ukrainy, DzUrz UE L 313 z 31.10.2014.

[5] Zob. szerzej na ten temat: Ł. Ambroziak, M. Błaszczuk-Zawiła, *Czy unijne preferencje handlowe mają znaczenie? Przypadek polsko-ukraińskiej wymiany handlowej w latach 2010-2015;* „Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula", seria: Ekonomia XI, nr 47(2) 2016, s. 19-33.

[6] Na podstawie danych Eurostat-Comext.

[7] W dalszej części termin preferencje handlowe stosujemy dla warunków importu wynikających z umowy DCFTA (w przeciwieństwie do preferencji GSP).

[8] Dziesięcioletni okres wynika z Uzgodnienia w sprawie interpretacji art. XXIV GATT 1994, które określa, że wdrożenie postanowień ustanawiających strefę wolnego handlu nie powinno zasadniczo przekraczać 10 lat Art. XXIV GATT 1994, stanowiący podstawę prawną utworzenia strefy wolnego handlu przez członków Światowej Organizacji Handlu (WTO), przewidywał, że powinno to nastąpić w rozsądnym okresie; https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/gatt1994_09_e.htm

[9] WTO, *Trade Policy Review*, Report by the Secretariat – Ukraine, WTO WT/TPR/S/334, 15 March 2016, s. 37; [dostęp: 7.12.2016].

[10] WTO, *World Tariff Profiles 2016*.

[11] *EU-Ukraine Deep and Comprehensive Free Trade Area*; European Commission [dostęp: 15.09.2015].

[12] Szerzej na temat historii stosowania przez Ukrainę środków ochrony przemysłu samochodowego i możliwości ochrony rynku ukraińskiego w warunkach umowy DCFTA pisze E. Kaliszuk, *Ukraina – uwikłanie między liberalizacją handlu a protekcjonizmem*, „Unia Europejska.pl", nr 3 (232) 2015.

[13] *European Commission proposes temporary tariff cuts for Ukrainian exports to the EU*; European Commission, Pres Release Database, Brussels, 11 March 2014; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-250_en.htm [dostęp: 17.10.2015].

[14] Rozporządzenie wykonawcze Komisji 2015/2447 z 24 listopada 2015 roku ustanawiające szczegółowe zasady wykonania niektórych przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 952/2013 ustanawiającego unijny kodeks celny (DzUrz UE L 343 z 29.12.2015, s. 558) oraz dla określonych produktów rolnych - Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 roku ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych, DzUrz UE L 347 z 20.12.2013.

[15] Tariff Quotas, Taxation and Customs Union ; http://ec.europa.eu/taxation_customs/online-services/tariff--quotas_en [dostęp: 30.12.2016].

[16] „Что такое конвенция Пан-евро-мед", http://biz.nv.ua/experts/mahinova/chto-takoe-konventsija-pan-evro-med-235016.html [dostęp: 7.12.2016].

[17] *The pan-Euro-Mediterranean cumulation and the PEM Convention*, European Commission, Taxation and customs union, http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/rules-origin/general-aspects-preferential-origin/arrangements-list/paneuromediterranean-cumulation-pem-convention_en [dostęp: 7.12.2016].

[18] Dane Eurostatu.

[19] GUS, Obroty towarowe handlu zagranicznego ogółem i według krajów w okresie styczeń – grudzień 2016.

[20] GUS, Baza handlu zagranicznego, http://swaid.stat.gov.pl/HandelZagraniczny_dashboards/Raporty_predefiniowane/RAP_SWAID_HZ_3_8.aspx.

[21] Obroty towarowe handlu zagranicznego ogółem i według krajów, w okresie styczeń – grudzień 2016 r.; GUS, 15.02.2017 r.

[22] Na podstawie danych NBP, kurs hrywny względem złotego wynosił 0,2246 w dn. 31 grudnia 2014 r. i 0,1542 w dn. 30 grudnia 2016 r., przy czym największy spadek wartości hrywny nastąpił w 2015 roku; http://www.nbp.pl/home.aspx?navid=archa&c=/ascx/tabarch.ascx&n=a252z161230 [dostęp: 30.12.2016].

[23] V. Movchan, I. Kosse, R. Gucci, *EU Tariff Rate Quotas on Imports from Ukraine*, Institute for Economic Research and Policy Consulting, Berlin/Kyiv, June 2015; http://www.beratergruppe--ukraine.de/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=ZRYfcJ-H8VseC-NMqSNXigU-GZNVGOJihFZ_yX7Pu4bw [dostęp: 15.12.2016].

[24] A. Adarov, *Trade Effects of DCFTA: Early Results, Challenges and Potential*; Vienna Institute for International Economic Studies, Vienna, Austria, October 2016; http://futureofeurope.eu/user/pages/agenda-day-two/ADAROV_Trade%20Effects%20of%20DCFTA.pdf [dostęp: 1.12.2016].

[25] G. Gressel, *Keeping up appearances: How Europe is supporting Ukraine's transformation*, European Council on Foreign Relations, 5.10.2016; s. 31, http://www.ecfr.eu/publications/summary/keeping_up_appearances_how_europe_is_supporting_ukraines_transformation [dostęp: 30.11.2016].

[26] Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wprowadzenia w odniesieniu do Ukrainy tymczasowych autonomicznych środków handlowych uzupełniających koncesje handlowe dostępne na mocy układu o stowarzyszeniu; KOM(2016) 631 z 29.09.2016; http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/PL/1-2016-631-PL-F1-1.PDF [dostęp: 28.10.2016].

[27] *Import z Ukrainy a rodzimy rynek rolny*, Wielkopolska Izba Rolnicza – serwis informacyjny, 20.12.2016; http://wir.org.pl/aktualnosci/2016/2016_12_20_ukraina/ [dostęp: 27.01.2017].

[28] Statystyki FAO; http//www.faostat3.fao.org [dostęp: 5.02.2017].

[29] B. Kozłowska, *Problemy z importem: jak zboże z Ukrainy wpływa na polskie rolnictwo ?*, agroFakt.pl , 16.08.2016 r.; https://www.agrofakt.pl [dostęp: 25.11.2016].

[30] Handel zagraniczny I-IX 2016 r., GUS, Warszawa, 30.12.2016 r., s. 79.

[31] *Import z Ukrainy a rodzimy rynek rolny*, op. cit., s. 1.

[32] *Rośnie import zboża z Ukrainy*, BGŻ BNP Paribas, 27-09-2016.; http://www.portalspozywczy.pl/drukuj/134864.html [dostęp: 27.12.2016].

[33] *Ukraine: in January-November, agricultural commodities production increased - State Statistics Service*; http://www.apk-inform.com/en/news/1076191#.WFERm7n0-wk [dostęp: 14.12.2016].

[34] Na przykład dyrektor rolnego holdingu Astarta skarżył się, że firma z powodu braku wagonów kolejowych i środków transportu drogowego nie jest w stanie wywiązać się z kontraktowych zobowiązań umownych i nie może zakończyć zbiorów buraków cukrowych , por. *Ukraine fails to export the harvested grains - market participant*; http://www.apk-inform.com/en/news/1076172#.WFE-SL7n0-wk [dostęp: 14.12.2016].

[35] Zob. np. B. Kozłowska, *Problemy z importem..., op. cit.*

[36] Handel zagraniczny I-IX 2016 r., GUS, s. 79.

[37] Obawy te zostały wyrażone m.in. w piśmie Zarządu Wielkopolskiej Izby Rolniczej do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi; por. *Import z Ukrainy a rodzimy rynek rolny*, Wielkopolska Izba Rolnicza – serwis informacyjny, 20.12.2016; http://www.wir.org.pl/aktualnosci/2016_12_20_ukraina/ [dostęp: 27.12.2016].

[38] Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Państwowa Inspekcja Sanitarna, Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz Inspekcja Weterynaryjna.

[39] Por. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 642/2010 z 20 lipca 2010 r. w sprawie zasad stosowania (należności celne przywozowe w sektorze zbóż) rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 (DzUrz UE L nr 187 z 21.7.2010) oraz Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 12061/2014 z 7 listopada 2014 r., ustalające należności celne przywozowe w sektorze zbóż mające zastosowanie od dnia 8 listopada 2014 r. (DzUrz UE L nr 325 z 7.11.2014).

■

POLITYKA KLIMATYCZNA I ENERGETYCZNA

KRYZYS KLIMATYCZNY I PRÓBY JEGO PRZEZWYCIĘŻENIA

*Piotr Ważniewski**

Wprowadzenie

Kryzys można określić jako szczególne, negatywnie oceniane zjawisko. Może być on wywołany przez zdarzenia losowe, siły przyrody, ale też być rezultatem działalności człowieka, czego przykładem jest kryzys klimatyczny. Wywołane przez człowieka, poprzez emisję gazów cieplarnianych (*greenhouse gases* – GHG), przede wszystkim w wyniku spalania paliw kopalnych, globalne ocieplenie i towarzyszące mu nasilenie ekstremalnych zjawisk atmosferycznych, takich jak huragany, powodzie i susze, można nazwać kryzysem klimatycznym.

Skoro aktywność Słońca zmniejsza się od końca XX wieku, to przyspieszenie w tym czasie globalnego ocieplenia wynika – zdaniem większości naukowców – z antropogenicznej emisji gazów cieplarnianych. W okresie zmniejszonej aktywności Słońca temperatura na Ziemi powinna się bowiem obniżać. Niektórzy kwestionują antropogeniczny charakter powyższych zjawisk, ale nie przedstawiają innego przekonującego wytłumaczenia. Inni z kolei kwestionują w ogóle występowanie globalnego ocieplenia, przynajmniej ocieplenia w stopniu niepokojącym. Wątpliwości powiększa niedoskonałość modeli używanych do prognozowania zmian klimatycznych. Jednak prognozy sporządzone na początku lat 90. XX wieku na podstawie jeszcze mniej doskonałych modeli okazały się zdumiewająco trafne.

Działa tu też z pewnością pewien mechanizm obronny. Jeśli nowe informacje zagrażają naszemu systemowi przekonań, staramy się je odrzucić. Dotyczy to również tych, którzy negują zmiany klimatyczne. Zaobserwowano, że osoby związane z przemysłem wydobywczym, przetwórstwem surowców energetycznych itp. oraz zamieszkujące rejony, w których te przemysły są rozwinięte, znacznie częściej niż inni nie wierzą w antropogeniczny charakter zmian klimatu. Według Naomi Klein wierzy w to 97% klimatologów, ale tylko 47% „geologów gospodarczych", którzy badają formacje geologiczne w celu ich wykorzystania na potrzeby przemysłu[1]. Nie wierzą więc przede wszystkim osoby zainteresowane materialnie w tym, by antropogeniczny charakter zmian nie był prawdą.

Uważam, że nawet gdyby okazało się, że rację mają negacjoniści, należałoby i tak podejmować działania ograniczające emisje spalin, gdyż zawierają one substancje szkodliwe dla zdrowia i środowiska przyrodniczego. Skalę i skutki kryzysu można bowiem ograniczać. W tym celu należy podjąć właściwe działania. W przypadku kryzysu klimatycznego służy temu przede wszystkim ograniczanie emisji GHG. Głównym celem artykułu jest zidentyfikowanie przyczyn braku adekwatnej dotychczas odpowiedzi ludzkości na wyzwania klimatyczne. Podjęta została również próba odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1. Jakie są przejawy kryzysu klimatycznego i wynikające z niego zagrożenia?
2. Jakie są tendencje zmian emisji dwutlenku węgla?
3. W jaki sposób ludzkość próbuje odpowiedzieć na zagrożenia klimatyczne?
4. W jaki sposób można poprawić skuteczność działań mitygacyjnych (ograniczających emisję GHG)?

Przy opracowaniu artykułu zastosowano metodę *desk research*. Przeprowadzono krytyczną analizę wybranych pozycji literatury i dokumentów z lat 2009-2016 oraz analizę statystyczno-opisową danych o emisji głównego gazu cieplarnianego, jakim jest dwutlenek węgla (CO_2).

W 2014 roku koncentracja tylko dwutlenku węgla wyniosła 397 ppm (liczba cząsteczek na milion cząsteczek powietrza), co oznacza wzrost o 40% w porównaniu z połową XIX w. W ciągu ostatnich 10 lat stężenie to rosło o 2 ppm rocznie[2]. Tymczasem w ciągu ostatnich 3 mln lat stężenie tego gazu wahało się od 50 do 300 ppm[3]. Wśród gazów cieplarnianych dominujące znaczenie ma CO_2, a mniejsze także metan, podtlenek azotu i tzw. F-gazy (m.in. fluorowęglowodory, perfluorowęglowodory i sześciofluorki siarki). W efekcie według US National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA) 16 najcieplejszych lat, od kiedy dokonuje się usystematyzowanych pomiarów, tj. od 1880 roku, przypadało na lata 1998-2015[4].

Światowa Organizacja Meteorologiczna (WMO) w swym najnowszym raporcie stwierdziła, że w latach 2011-2015 średnia temperatura na Ziemi była wyższa o 0,57 °C niż