GOSPODARKA · ANALIZA

PO CO ROSJI UMOWA ZBOŻOWA?

Mateusz Rolik · 6 czerwca 2023

17 maja br. prezydent Turcji Recep Erdogan poinformował o przedłużeniu o kolejne dwa miesiące umowy zbożowej między Rosją, Ukrainą, Turcją i ONZ, przewidującej bezpieczny wywóz ukraińskiego zboża na rynki światowe przez Morze Czarne. Rosja do ostatnich chwil trzymała Zachód i Kijów w niepewności, grożąc wycofaniem się z porozumienia. Chociaż przyjęty mechanizm jest bardzo potrzebny z punktu widzenia gospodarki i finansów Ukrainy, ma także duże znaczenie w kontekście cen żywności na światowych rynkach oraz jej dostępności dla krajów rozwijających się, to jest on również korzystny dla Rosji.

Po pierwsze, pozwala Moskwie wywierać presję na Zachód w celu uzyskania częściowego złagodzenia sankcji nałożonych na jej sektor rolno-spożywczy. Po drugie, służy budowaniu dobrego wizerunku Rosji i relacji z przychylnymi jej krajami globalnego Południa, zwłaszcza w Afryce. Po trzecie, jest narzędziem podtrzymywania dobrych stosunków z państwami o szczególnym znaczeniu dla Kremla w kontekście wojny na Ukrainie, takimi jak Turcja i Chiny.

Umowę zbożową, określaną też mianem czarnomorskiej inicjatywy zbożowej (ang. *Black Sea Grain Initiative*),podpisano 22 lipca 2022 r. w Stambule. Stronami porozumienia są Turcja, Rosja, Ukraina i ONZ, przy czym Moskwa i Kijów podpisały ją z Ankarą i ONZ odrębnie. W części dotyczącej ukraińskiego zboża umowa przewiduje stworzenie bezpiecznych korytarzy dla jego wywozu – przez Morze Czarne – z trzech ukraińskich portów: Odessy, Czarnomorska i Jużnego/Piwdennego. Pierwotnie porozumienie miało obowiązywać do listopada 2022 r., lecz zostało przedłużone o 120 dni. 18 marca br. umowę prolongowano ponownie, ale tym razem, na skutek oporu Moskwy, zaledwie o dwa miesiące (60 dni), co na Zachodzie i na Ukrainie wywołało falę ostrej krytyki pod adresem Rosji. Negocjacje w sprawie kolejnego przedłużenia, prowadzone na różnych poziomach i forach, nie przyniosły rezultatu. Moskwa konsekwentnie ignorowała też apele Zachodu, w tym UE, USA, G7, MFW, o prolongatę inicjatywy zbożowej, domagając się realizacji swoich warunków, o których piszę poniżej. Ostatecznie jednak rosyjskie władze przedłużyły uczestnictwo Rosji w porozumieniu, tym razem do 18 lipca.

CZYTAJ TAKŻE: Transformacja klimatyczna a wojna na Ukrainie

Skutki i znaczenie inicjatywy zbożowej

Według danych ONZ w ramach inicjatywy zbożowej dotychczas wywieziono z Ukrainy nieco ponad 30 mln ton zbóż. Najwięcej trafiło do Chin (7 mln ton), Hiszpanii (5,4 mln ton), Turcji (3,1 mln ton), Włoch (2 mln ton), Holandii (1,8 mln ton), Egiptu (1,4 mln ton). W przekroju regionalnym wśród odbiorców dominują Europa i Azja Środkowa (ok. 50%), Azja Wschodnia i Region Pacyfiku (ok. 27%), Bliski Wschód i Afryka Północna (ok. 15%), Azja Południowa (ok. 6%), Afryka Subsaharyjska (ok. 3%). Wśród zbóż zdecydowaną przewagę mają kukurydza (14,9 mln ton, 50%) i pszenica (8,2 mln ton, 27%), a także produk-

ty ze słonecznika (3,2 mln ton, 11%). Produkty te są szczególnie istotne dla wyżywienia krajów rozwijających się, gdzie mieszka najwięcej zagrożonej głodem populacji świata. Chociaż, jak widać, tylko niewielki odsetek ukraińskiego zboża trafia bezpośrednio do krajów najbiedniejszych (Afganistan, Etiopia, Somalia, Sudan, Jemen), to w rzeczywistości wskaźnik ten jest wyższy, gdyż uwzględnić należy dodatkowo reeksport przez kraje trzecie, a także dostawy produktów wytworzonych na bazie ukraińskich zbóż.

Liczne dostępne opracowania wskazują, że odblokowanie czarnomorskich korytarzy dla ukraińskiego eksportu zwiększyło podaż żywności na świecie, skutkując stabilizacją i spadkiem cen. Zboże, którego ceny rynkowe w maju 2022 r. osiągnęły rekordowy poziom 438 euro za tonę, już w styczniu 2023 r. kosztowało tylko 280 euro za tonę. Chociaż pod wieloma względami umowę zbożową można uznać za sukces, zwłaszcza w zakresie dostępności i cen żywności na świecie, to przy jej ocenie trzeba pamiętać, że dla Ukrainy wiele problemów nadal pozostaje nierozwiązanych. Poziom ukraińskiego eksportu rolnego jest wciąż ok. 30% mniejszy od tego sprzed rosyjskiej inwazji. Wyraźnie mniejszy pozostaje też udział ukraińskiej produkcji rolnej oraz eksportu w globalnej produkcji i handlu żywnością. O ile w roku gospodarczym 2021/2022 w rolnictwie Ukraina miała 12% udziału w globalnych dostawach kukurydzy, o tyle w roku 2022/2023 będzie to nie więcej niż 5%. W przypadku pszenicy wskaźnik ten spadnie z ok. 10% do poniżej 5%, a dla oleju słonecznikowego z ok. 47% do ok. 35%.

Spadki te wynikają zarówno z ograniczenia eksportu, jak i zmniejszenia wskutek działań wojennych produkcji krajowej. Z tego względu wielu ekspertów uważa, że samo otwarcie korytarzy, bez rozwiązania problemu malejącej produkcji na Ukrainie, raczej nie przywróci przedwojennej równowagi w światowych łańcuchach dostaw żywności. Tymczasem sytuacja w tym zakresie uległa na Ukrainie wyraźnemu pogorszeniu. Raport holenderskiej organizacji pozarządowej PAX z kwietnia br. podaje, że pod okupacją znajduje się ok. 25% całkowitej powierzchni użytków rolnych Ukrainy, a jeszcze większy odsetek został zniszczony lub zanieczyszczony.

> Szacuje się, że w rezultacie zniszczenia żyznej gleby oraz zanieczyszczania jej minami i niewybuchami wykorzystanie użytków rolnych spadło na Ukrainie o ok. 40%.

Jakie warunki stawia Kreml?

Już marcowa decyzja Moskwy, jednostronnie skracająca okres przedłużenia umowy zbożowej z czterech do dwóch miesięcy, wywołała protest Zachodu i Ukrainy – chciano prolongowania umowy o co najmniej 120 dni. Rosyjskie stanowisko zostało przyjęte jako naruszenie jej warunków m.in. z uwagi na sporny tryb informowania stron. Rosyjska narracja w tej kwestii opiera się na zarzutach wobec Zachodu o niewywiązywanie się ze swoich zobowiązań wynikających, zdaniem Kremla, z umowy zbożowej, która realizowana jest wyłącznie w części dotyczącej ukraińskiego zboża. Rosjanie powołują się na memorandum podpisane między Rosją i ONZ równocześnie z umową zbożową, przewidujące zaangażowanie się ONZ na rzecz wypracowania mechanizmów ułatwiających dostawy rosyjskich produktów rolnych i nawozów na rynki zagraniczne w warunkach zachodniego embarga. Dokument podpisano na trzy lata i jest on przez Moskwę – inaczej niż na Zachodzie – interpretowany jako integralna część inicjatywy zbożowej. Same deklaracje ze strony USA, UE i Wielkiej Brytanii, zapowiadające złagodzenie ograniczeń, bez konkretnych działań, uznawane są w Rosji za niewystarczające. Już w marcu Moskwa podnosiła ar-

gument, że wbrew porozumieniu z ONZ rosyjskie produkty pozostają zablokowane w portach Litwy, Łotwy, Estonii i Holandii, co w ocenie Rosji podważa sens przyjętego mechanizmu.

Jednym z głównych żądań Moskwy, warunkujących jej udział w inicjatywie zbożowej, jest ponowne przyłączenie do systemu SWIFT Rosyjskiego Banku Rolnego (Rosselkhozbank), obsługującego transakcje w handlu zagranicznym rosyjskimi produktami rolno-spożywczymi. Rosja domaga się też odblokowania zachodniego eksportu sprzętu rolniczego do Rosji, zwłaszcza części zamiennych, a także odmrożenia zagranicznych aktywów należących do rosyjskich przedsiębiorstw sektora rolniczego. Moskwa zarzuca też Zachodowi, że zamiast do krajów najbardziej potrzebujących ukraińskie zboże trafia w większości do bogatych krajów Północy. Argument ten jest o tyle wątpliwy, że już marcowy raport ONZ (UNCTAD) na ten temat wykazał, iż 56% ukraińskiej żywności trafiło właśnie do krajów rozwijających się, w tym państw najbiedniejszych. Nie mniej istotnym dla Rosjan warunkiem dalszej współpracy w ramach inicjatywy zbożowej jest odblokowanie przez Ukrainę transportu rurociągiem Togliatti-Odessa, którym eksportowany jest rosyjski amoniak. Za pomocą umowy zbożowej Rosja próbuje zatem uzyskać złagodzenie zachodniego embarga nałożonego na jej sektor rolno-spożywczy w odpowiedzi na agresję wobec Ukrainy.

Z jednej strony narzędziem rosyjskiej presji jest utrzymywanie Zachodu i Ukrainy w niepewności co do przyszłości umowy zbożowej, co podsycane jest groźbami wycofania się z porozumienia, z drugiej strony Moskwa steruje przepustowością korytarza zbożowego poprzez utrudnianie lub wręcz uniemożliwianie codziennych inspekcji statków z ładunkami, przeprowadzanych obowiązkowo w ramach Wspólnego Centrum Koordynacyjnego powołanego w ramach inicjatywy zbożowej. W rezultacie tych działań na szlakach tworzą się zatory i kolejki statków, a ukraiński eksport spada. Wprawdzie według danych ONZ w lutym i marcu ukraiński eksport realizowany w ramach umowy zbożowej zwiększał się, ale w kwietniu spadł aż o 29%. Ukraińscy eksperci podają, że wskutek obstrukcji Rosjan czarnomorski korytarz zbożowy już w kwietniu właściwie przestał spełniać swoją funkcję.

CZYTAJ TAKŻE: Kryzys zbożowy to dopiero początek problemów. Dokąd zmierza polskie rolnictwo?

Jak Rosja korzysta na przyjętych rozwiązaniach

Chociaż rosyjskie władze podważają porozumienie zbożowe, część rosyjskich ekspertów uważa, że w rzeczywistości rząd, bardziej aniżeli jego zerwaniem, zainteresowany jest rozszerzaniem korzyści związanych z jego funkcjonowaniem. Dzięki umowie Rosjanie mogą legalnie, rzekomo pod kątem przewożonej broni, kontrolować statki towarowe kierujące się do ukraińskich portów. Niejednokrotnie powód ten, czy też pretekst, stosowany był przez Rosjan w celu zatrzymywania transportów. Można zatem powiedzieć, że dzięki inicjatywie zbożowej Rosjanie „legalnie" nadzorują częściowo ruch morski płynący z Ukrainy i do niej.

Przy rozpatrywaniu kwestii umowy zbożowej z perspektywy polityki zagranicznej należy zauważyć, że zerwanie porozumienia skomplikowałoby stosunki Rosji z wieloma przychylnymi jej krajami, przede wszystkim w Afryce, szczególnie wrażliwymi na wahania cen żywności na światowych rynkach. Jak zauważają rosyjscy komentatorzy, stabilizacja cen żywności na globalnych rynkach dzięki korytarzom czarnomorskim miała korzystny wpływ na polityczno-społeczną stabilność wielu państw afrykańskich, co umocniło w nich pozytywny wizerunek Rosji. Ten aspekt ma szczególne znaczenie w kontekście zaplanowanego na lipiec szczytu Rosja-Afryka. Z perspektywy polityki zagranicznej Moskwy istotne jest też to, że zerwanie

umowy zbożowej, przynajmniej w tym momencie, raczej nie spodobałoby się w Pekinie, który potrzebę funkcjonowania takiego mechanizmu uwzględnił w swoim „planie pokojowym" dla Ukrainy.

Jeśli chodzi o aspekt gospodarczy, to pomimo zachodnich sankcji eksport rosyjskiej produkcji rolnej rośnie – w 2022 r. jego wartość wzrosła o 15% r/r. Rosja cieszy się też w bieżącym roku komfortową sytuacją, jeśli chodzi o własny eksport. Między lipcem 2022 r. a kwietniem 2023 r., nawet bez złagodzenia przez Zachód sankcji, wyeksportowała 51 mln ton zbóż, toteż plan eksportowy zakładający wywóz 60 mln ton do 30 czerwca raczej nie jest zagrożony. W takiej sytuacji zerwanie przez Moskwę porozumienia zbożowego nie tylko nie przyniosłoby jej żadnych korzyści, ale wręcz utrudniłoby rosyjskim eksporterom żywności – i tak dotkniętym już zachodnimi sankcjami – działalność, zwłaszcza pod względem logistyki, ubezpieczeń i transakcji. Przypomnijmy, że o ile rosyjski eksport się zwiększa, o tyle ukraiński spada. Część ukraińskich ekspertów wskazuje, że ograniczanie przez Rosjan przepustowości korytarzy czarnomorskich poprzez opóźnianie lub wstrzymywanie inspekcji sprzyjać będzie przejmowaniu przez Rosję rynków zbytu obsługiwanych tradycyjnie przez Ukrainę.

W rosyjskich analizach podnoszony jest fakt, że udział Rosji w porozumieniu zbożowym już umożliwił jej uzyskanie złagodzenia wybranych aspektów zachodniego embarga. Pod koniec lutego UE zezwoliła niektórym rosyjskim bankom na stosowanie w rozliczeniach z europejskimi podmiotami odpowiedników systemu SWIFT. Do grupy tej należy wspomniany wyżej Rosyjski Bank Rolny, który taką możliwość uzyskał na początku marca. Niektóre źródła podają, że pod koniec kwietnia br. jedną z transakcji z udziałem tego banku obsługiwał, pod kontrolą amerykańskich władz, amerykański gigant finansowy JPMorgan i rozważane jest jeszcze ok. 40 takich transakcji. Ponadto dzięki umowie zbożowej część rosyjskich eksporterów miała już uzyskać niewielkie ułatwienia w zakresie dostępu do ubezpieczeń. Rozmowy na temat obniżenia stawek ubezpieczeniowych prowadzone są między przedstawicielami ONZ i brytyjską firmą Lloyd's. Część rosyjskich ekspertów jest zdania, że Moskwa może wykorzystywać tzw. okno porozumień stambulskich jako podstawę do uzyskania złagodzenia sankcji dla dostaw innych produktów mających potencjalnie znaczenie humanitarne, w tym nośników energii.

Jakie okoliczności działają na korzyść Rosji?

Nie ulega wątpliwości, że Moskwa wykorzystuje umowę zbożową jako kartę przetargową wobec Zachodu i Kijowa, znając spodziewane reperkusje dla świata oraz Ukrainy związane z zerwaniem porozumienia. Przede wszystkim oczekiwać można gwałtownego wzrostu ryzyka dla właścicieli statków do poziomu właściwie uniemożliwiającego wywóz ukraińskiej produkcji rolnej drogą morską. Taki scenariusz pogłębiłby i tak trudną już sytuację Ukrainy, spotęgowałby związane z tym wyzwania na Zachodzie, a także zachwiał bezpieczeństwem żywnościowym wielu biednych krajów, zwłaszcza w Afryce, gdzie ponad 140 mln mieszkańców zagrożonych jest widmem głodu. Presja na Ukrainę jest tym większa, że przekierowanie części ukraińskiego eksportu rolno-spożywczego na szlaki lądowe przez Europę, skąd ma on częściowo trafiać do Afryki i Bliskiego Wschodu, okazało się zaledwie połowicznym sukcesem.

Tradycyjnie większość ukraińskiego eksportu rolnego szła drogą morską z portów w Mikołajowie, Jużnym i Czarnomorsku. To tam zlokalizowane są odpowiednio wyposażone centra przeładunku i magazynowania. Przekierowanie dostaw na transport kołowy, zwłaszcza w warunkach wojny, okazało się trudne oraz kosztowne i zdołało tylko częściowo zrekompensować straty spowodowane blokadą portów czarnomorskich.

> Chociaż dla ratowania sytuacji na Ukrainie UE zniosła cła na import ukraińskiego zboża, poważnym problemem okazały się ograniczone zdolności logistyczne po stronie państw unijnych, w tym niedobory pojazdów ciężarowych i wagonów kolejowych. Wskutek tego w krajach sąsiadujących z Ukrainą (Polska, Rumunia, Słowacja, Węgry) doszło do gromadzenia się ukraińskiego zboża, co – ku niezadowoleniu lokalnych rolników – dodatkowo wzmogło presję na spadki cen żywności. Jak wiadomo, wywołane tym faktem napięcia doprowadziły do wprowadzenia czasowych zakazów na tranzyt oraz import ukraińskiej produkcji rolnej. Dodajmy też, że europejscy traderzy odmówili finansowania transportu ukraińskiego zboża z uwagi na zbyt wysokie koszty.

Hiszpania, która jest ważnym odbiorcą ukraińskiego zboża w UE, próbowała taki transport dotować, ale w końcu uznała, że taniej będzie jej sprowadzać zboże z Ameryki Południowej niż z Ukrainy. W świetle takich uwarunkowań zerwanie umowy zbożowej zwiększyłoby obciążenie i tak niewydolnych już korytarzy lądowych przez Europę (drogą morską wywożone jest ok. 50% więcej ukraińskich zbóż niż drogą lądową), co spotęgowałoby niezadowolenie europejskich rolników. Rosja liczy, że zagrożenie takim scenariuszem skłoni kierownictwo UE do większej elastyczności, jeśli chodzi o rosyjskie warunki dotyczące funkcjonowania inicjatywy zbożowej.

Na korzyść Rosji działa wreszcie trudne położenie, w jakim znalazła się Ukraina z powodu rosyjskiej agresji. Po pierwsze, Kijów pilnie potrzebuje drożnych korytarzy dla eksportu swojej produkcji rolno-spożywczej, ponieważ jest on ważnym źródłem dochodów dla krajowych rolników, eksporterów i traderów. Jeszcze latem 2022 r. szacowano, że dla stabilnego funkcjonowania ukraińscy producenci muszą sprzedawać średnio 3 mln ton zboża miesięcznie. Po drugie, eksport rolny jest dla Kijowa istotnym źródłem pozyskiwania dochodów walutowych, co w sytuacji wojny i niewydolności budżetowej ma dla Ukrainy fundamentalne znaczenie. Przypomnijmy, że w 2021 r. eksport zbóż przyniósł Ukrainie dochody na poziomie 12,5 mld dol., tj. niemal tyle samo, ile przesłali do kraju emigranci zarobkowi. W 2022 r. Ukrainie udało się zarobić na eksporcie zbóż ok. 8 mld dol., i było to możliwe głównie dzięki umowie zbożowej. Mając ten aspekt na uwadze, nikogo nie powinno zaskakiwać dążenie Kijowa, przy wsparciu USA, UE i G7, nie tylko do zachowania istniejących mechanizmów eksportowych, lecz także ich rozszerzania celem zwiększania eksportu.

Kontekst turecki

Oprócz Ukrainy i Rosji inicjatywa zbożowa jest istotna dla Turcji, inicjatora tego porozumienia. Dzięki niej Ankara nie tylko wystąpiła w roli skutecznego mediatora między Moskwą a Kijowem, lecz także adwokata biednych krajów globalnego Południa. Jednocześnie Turcja sama jest beneficjentem umowy jako jeden z większych odbiorców ukraińskiego zboża. W tym kontekście pojawiają się w Rosji głosy, że zgoda Moskwy na kolejne przedłużenie porozumienia podyktowana była częściowo sytuacją wyborczą w Turcji po pierwszej turze głosowania. Inicjatywa zbożowa przedstawiana jest przez Erdogana jako jeden z jego największych sukcesów w polityce zagranicznej ostatnich miesięcy, dlatego jej zerwanie w trakcie kampanii wyborczej mogłoby osłabić jego szanse na reelekcję. W kontekście umowy zbożowej dobre relacje z Erdoganem mają dla Kremla znaczenie m.in. dlatego, że sprzyja on realizacji opisanych wyżej rosyjskich żądań. Tureckie władze, na przykład, aktywnie angażują się w rozmowy z Waszyngtonem i Londynem na temat ponownego podłączenia do systemu SWIFT Rosyjskiego Banku Rolnego. Trzeba dodać, że również

konkurent Erdogana, Kemal Kılıçdaroğlu, deklarował się jako zwolennik inicjatywy zbożowej. Jednak w przypadku jego wygranej Moskwie potrzebny byłby czas na omówienie z nim warunków jej przedłużania, co zdaniem rosyjskich komentatorów zostało przez Kreml skalkulowane w ramach dwumiesięcznego okresu prolongaty.

Co dalej?

Jest oczywiste, że kolejne, krótkotrwałe przedłużenie inicjatywy zbożowej nie rozwiązuje problemu ukraińskiego zboża. Jego wywóz drogą morską pozostaje zagrożony i będzie nadal elementem targów między Rosją a Ukrainą i Zachodem. Najbliższe dwa miesiące traktowane są w Rosji raczej jako „pauza techniczna" przed kolejną rundą negocjacji. Bez wątpienia rosyjski rząd wykorzysta ten czas do uzyskiwania dalszych korzyści na arenie międzynarodowej i ustępstw Zachodu w zakresie sankcji nałożonych na rosyjski sektor rolno-spożywczy. W Kijowie decyzję o prolongacie umowy zbożowej potraktowano jako jej czasowe odmrożenie, które Rosja faktycznie sparaliżowała za pomocą obstrukcji przy kontroli statków w ramach Wspólnego Centrum Koordynacyjnego. Tymczasem stosunkowo dobra sytuacja w zakresie eksportu rosyjskiego zboża, osiągnięta nawet bez realizacji przez Zachód rosyjskich warunków, pozwala Moskwie stawiać wymagania wobec uczestników porozumienia bez nadmiernego przywiązywania uwagi do własnych zobowiązań. Oznacza to, że Moskwa raczej nie zrezygnuje z mechanizmu „przyduszania" Ukrainy i jej gospodarki za pomocą ograniczania inspekcji ładunków. Czas pokazał, że znaczenie inicjatywy zbożowej dla Kijowa jest, jak dotąd, znacznie większe niż dla Moskwy, dla której stanowi ona bardziej instrument nacisku i narzędzie polityki zagranicznej aniżeli kroplówkę potrzebną do funkcjonowania jej gospodarki i finansów. Można przyjąć, że kwestia czarnomorskich korytarzy zbożowych wpływała będzie na kondycję ukraińskiego państwa tym bardziej, im dłużej trwały będą działania zbrojne, które są niestety bardziej wyniszczające dla Ukrainy niż dla Rosji.

fot: wikipedia.commons

Oryginał: https://nlad-kopia1113.instawp.site/po-co-rosji-umowa-zbozowa/

DOBRA ANALIZA WYMAGA CZASU

Rzetelny tekst to dni pracy: źródła, dane, redakcja. Każda wpłata pozwala nam przygotować kolejny. Nawet niewielka kwota ma znaczenie.

WSPIERAM ANALIZY

wspieram.nlad.pl



Zeskanuj, aby wesprzeć