



WEI
WARSAW ENTERPRISE
INSTITUTE



INSTITUTE
FOR ECONOMIC RESEARCH
AND POLICY CONSULTING

SIERPIEŃ
2026

RAPORT

Wpływ przystąpienia Ukrainy do UE na WPR



**WARSAW ENTERPRISE INSTITUTE
INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH AND POLICY CONSULTING**

WPŁYW PRZYSTĄPIENIA UKRAINY DO UE NA WPR

Autorzy raportu:

Andrzej Strojny, Vitaliy Krupin,
Anastasia Kropova, Iryna Kosse

*Publikacja została przygotowana przy wsparciu Open Society Foundations oraz
International Renaissance Foundation. Za treść publikacji odpowiadają wyłącznie autorzy.
Publikacja nie musi odzwierciedlać stanowiska darczyńców.*

WARSZAWA, SIERPIEŃ 2026

Spis treści

1. Streszczenie	4
2. Wprowadzenie: dlaczego przystąpienie Ukrainy ma znaczenie dla WPR	7
3. Czym jest Wspólna polityka rolna?	10
4. Jak wspólna polityka rolna działa w Polsce	12
5. Wspólna polityka rolna w kolejnych wieloletnich ramach finansowych	16
6. Szacunki potencjalnego wsparcia Ukrainy z WPR	19
6.1. Konsekwencje przystąpienia Ukrainy dla Polski	23
6.2. Konsekwencje dla Ukrainy	34
6.3. Wspólne interesy i możliwe obszary współpracy	42
7. Skutki dla polityki publicznej i rekomendacje	46
7.1. Rekomendacje dla Unii Europejskiej i debaty o reformie WPR	46
7.2. Rekomendacje dla Ukrainy	48
7.3. Rekomendacje dla Polski	50
Aneks	51

STRESZCZENIE

Perspektywa przystąpienia Ukrainy do Unii Europejskiej rodzi pytania wykraczające daleko poza dwustronne stosunki handlowe. Ponieważ środki w ramach wspólnej polityki rolnej są rozdzielane przede wszystkim na podstawie powierzchni użytków rolnych, włączenie kraju dysponującego przed wojną ponad 40 mln hektarów gruntów rolnych zmieniłoby podział środków z największego pojedynczego programu budżetowego UE. Niniejszy raport, przygotowany wspólnie przez Warsaw Enterprise Institute (WEI) oraz Institute for Economic Research and Policy Consulting (IER), analizuje konsekwencje przystąpienia Ukrainy do Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) – dla budżetu UE, dla Polski jako jednego z głównych obecnych beneficjentów oraz dla ukraińskich producentów ubiegających się o dostęp do instrumentów wsparcia.

Od 1962 r. WPR opiera się na zasadzie obszarowego wsparcia dochodów. W ramach finansowych na lata 2021–2027 jej budżet wynosi około 387 mld EUR, czyli mniej więcej jedną czwartą całego budżetu UE. Przedstawiona przez Komisję w lipcu 2025 r. propozycja na lata 2028–2034 wprowadza zmianę strukturalną: fundusze rolne mają zostać połączone z funduszami spójności i środkami na inne polityki w ramach krajowych i regionalnych planów partnerstwa o łącznej wartości około 865 mld EUR. Z tej puli co najmniej 300 mld EUR ma być przeznaczone wyłącznie na wsparcie dochodów w rolnictwie i reagowanie kryzysowe. Oznacza to nominalny spadek o około 22–24% w porównaniu z pełną obecną alokacją WPR w obu filarach. Wsparcie dochodów byłoby wypłacane za pośrednictwem nowego instrumentu – degresywnego obszarowego wsparcia dochodu (ang. *Degressive Area-Based Income Support* – DABIS), który wprowadza przedziały degresywności oraz limit płatności wynoszący 100 000 EUR na gospodarstwo rocznie. Najważniejszą nierozstrzygniętą kwestią w trwających negocjacjach dotyczących Wieloletnich ram finansowych (WRF) pozostaje to, czy WPR zachowa odpowiednio wysoki i prawnie chroniony budżet.

Konsekwencje dla Polski

Polska jest obecnie piątym co do wielkości beneficjentem WPR; w 2023 r. otrzymała około 5,1 mld EUR. Według szacunków Bruegla, Ukraina, gdyby została objęta obecnymi zasadami płatności obszarowych, otrzymałaby w ciągu siedmiu lat około 85 mld EUR – więcej niż wynosi obecna roczna alokacja Francji i łączna wartość polskiego programu na lata 2023–2027. Modelowanie WEI przedstawia trzy scenariusze alokacji dla Polski na lata 2028–2034. Zgodnie z propozycją Komisji z lipca 2025 r., bez przystąpienia Ukrainy, polska alokacja spada z 25 mld EUR do około 19,4 mld EUR. W scenariuszu akcesji ze stopniowym dochodzeniem do pełnych stawek płatności zmniejsza się ona dalej, do około 17,4 mld EUR, czyli o 31%. W scenariuszu natychmiastowego zastosowania pełnych stawek, bez okresu przejściowego, spada do około 15,3 mld EUR – o 39%, czyli o ponad 1,4 mld EUR rocznie. Scenariusze te opierają się na obowiązującej przed 2027 r. logice podziału środków według stawki na hektar i należy je traktować jako ilustrację skali ryzyka wynikającego ze starych zasad. W ramach systemu KPO po 2027 r. akcesja nie ograniczałaby bezpośrednio puli budżetowej przydzielonej Polsce z góry, a jej rzeczywiste skutki finansowe dla Polski będą zależały od całkowitej wielkości kolejnych WRF oraz warunków wynegocjowanych w pakiecie akcesyjnym.

Wyniki te nie są przesądzone. Zależą od trzech decyzji podejmowanych obecnie w Brukseli: czy WPR zachowa odrębny, chroniony budżet; czy Ukraina zostanie

włączona do systemu płatności poprzez mechanizm stopniowego dochodzenia do pełnych stawek, podobny do stosowanego wobec Polski od 2004 r. oraz czy limity płatności i degresywność zostaną skonstruowane tak, aby skutecznie obejmować największe podmioty rolne. Każdy z tych instrumentów jest przedmiotem aktywnych negocjacji w ramach reformy po 2027 r. Zaangażowanie Polski w te negocjacje będzie miało większy wpływ na wynik finansowy niż samo jej stanowisko wobec przystąpienia Ukrainy.

Przystąpienie Ukrainy stwarza również Polsce realne możliwości. Struktury obu sektorów rolnych są komplementarne: Ukraina produkuje surowce na dużą skalę, podczas gdy Polska zbudowała konkurencyjny przemysł przetwórstwa spożywczego. W 2024 r. polski eksport rolno-spożywczy osiągnął rekordową wartość 53,5 mld EUR. Dostęp do tańszych ukraińskich surowców mógłby obniżyć koszty przetwórstwa i zwiększyć konkurencyjność. Polska może ponadto skorzystać jako węzeł tranzytowy i logistyczny oraz dostawca wiedzy doradczej i instytucjonalnej w procesie dostosowywania Ukrainy do norm UE.

Konsekwencje dla Ukrainy

Ukraiński sektor rolny cechuje skrajne zróżnicowanie. Na jednym biegunie znajduje się ponad 3,85 mln gospodarstw domowych prowadzących produkcję rolną, z których wiele funkcjonuje poza formalnymi strukturami rolnictwa. Użytkują one około 12 mln hektarów, średnio po około 3 hektary, i odpowiadają za mniej więcej 30% produkcji rolnej brutto, przede wszystkim w pracochłonnych sektorach, takich jak warzywnictwo, sadownictwo, uprawa ziemniaków i produkcja zwierzęca. Na drugim biegunie znajduje się około 100 agroholdingów, z których każdy użytkuje od 10 000 do 500 000 hektarów; wszystkie poza jednym spośród dziesięciu największych są zarejestrowane za granicą, głównie w unijnych rajach podatkowych. Między tymi biegunami mieści się sektor przedsiębiorstw: w 2025 r. około 30 200 podmiotów posiadało lub użytkowało grunty rolne, gospodarując na 18,3 mln hektarów, średnio po około 600 hektarów, przy czym szacuje się, że około 20 000 z nich faktycznie prowadzi działalność komercyjną. Łączna baza użytków rolnych Ukrainy wynosi około 32,7 mln hektarów, a średnie arytmetyczne obliczane dla całej populacji producentów mają tu ograniczoną wartość: rozkład jest dwumodalny, a jedna średnia zacięra różnicę między milionami przydomowych działek o powierzchni poniżej hektara a setką podmiotów użytkujących dziesiątki lub setki tysięcy hektarów. Większość gruntów użytkowanych przez przedsiębiorstwa (około 17,3 z 18,3 mln hektarów) jest dzierżawiona, a nie stanowi ich własności, co jest strukturalnym dziedzictwem wieloletniego moratorium na sprzedaż gruntów rolnych. Ponieważ uprawnienia do płatności WPR przysługują aktywnemu rolnikowi użytkującemu grunt, jasna rejestracja dzierżaw i dokumentacja sposobu użytkowania ziemi byłyby warunkiem przekształcenia ukraińskiej bazy gruntów w rzeczywistą podstawę naliczania płatności.

Wymogi kwalifikowalności w ramach WPR dodatkowo różnicowałyby sytuację poszczególnych kategorii producentów. Najbardziej prawdopodobnymi głównymi beneficjentami są średnie przedsiębiorstwa komercyjne: dysponują zdolnościami administracyjnymi pozwalającymi spełnić wymogi rejestracyjne, warunkowości i sprawozdawczości, a jednocześnie działają w skali, przy której limit 100 000 EUR nie ogranicza istotnie płatności przypadających na jeden podmiot. Duże agroholdingi mają ogromne możliwości w zakresie zapewnienia zgodności z wymogami, lecz zasady limitowania płatności tworzą w ich przypadku bardziej złożoną sytuację. Przy stawce 198 EUR na hektar limit odpowiada około 505 hektarom na beneficjenta. Ukraińskie agroholdingi są jednak zorganizowane jako wiele prawnie odrębnych podmiotów; zgodnie z propozycją Komisji limit ma być stosowany wobec każdej osoby prawnej lub fizycznej oddzielnie.

Faktyczny wpływ limitów na agroholdingi zależy zatem w decydującym stopniu od tego, czy ostateczne przepisy obejmą podmioty powiązane i uniemożliwią obchodzenie zasad poprzez restrukturyzację przedsiębiorstw. Małe gospodarstwa i producenci działający w ramach gospodarstw domowych napotykają największe bariery, związane przede wszystkim z rejestracją, minimalnymi progami powierzchni ustalonymi przez państwa członkowskie oraz spełnieniem wymogów administracyjnych, a nie ze zdolnościami produkcyjnymi.

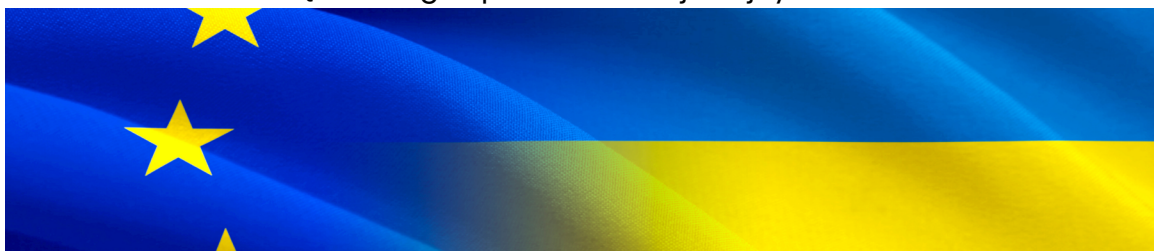
Szacunki potencjalnego wsparcia Ukrainy z WPR wahają się od 70–96,5 mld EUR w ciągu siedmiu lat w scenariuszach zakładających zastosowanie obecnych zasad obszarowych bez okresu przejściowego i limitów płatności do około 1,2 mld EUR rocznie po osiągnięciu pełnej stawki w scenariuszu stopniowego włączania z zastosowaniem limitów. W pierwszym roku członkostwa kwota po uwzględnieniu stopniowego dochodzenia do pełnych stawek wyniosłaby około 300 mln EUR. Najwyższe podawane wartości przedstawiają teoretyczne obciążenie budżetu; niższe wartości, uwzględniające okres przejściowy, stanowią bardziej realistyczną podstawę planowania. W WPR po 2027 r. budżet przeznaczony na wsparcie dochodów jest nominalnie o około 24% mniejszy od obecnej alokacji, co po włączeniu ukraińskiej bazy gruntów do powierzchni kwalifikującej się do wsparcia oznaczałoby niższą stawkę na hektar. Precyzyjnego szacunku dla okresu po 2027 r. nie można jeszcze sporządzić, ponieważ stawki płatności i definicje kwalifikujących się hektarów pozostają przedmiotem negocjacji.

Wspólne interesy i zalecenia

Pomimo różnic w stanowiskach dotyczących dostępu do rynku i podziału płatności Polska i Ukraina mają wspólny fundamentalny interes w utrzymaniu dobrze finansowanej WPR z chronionym wsparciem dochodów. Oba państwa tracą, jeżeli finansowanie rolnictwa zostanie włączone do ogólnej puli budżetowej. Oba służy również model płatności ograniczający koncentrację środków w największych podmiotach zamiast rozdzielania wsparcia wyłącznie według powierzchni.

Na szczęblu UE raport zaleca: obronę odrębnego i prawnie chronionego budżetu WPR; ustanowienie wieloletniego mechanizmu stopniowego włączania Ukrainy do systemu; zapewnienie, aby limity płatności obejmowały podmioty powiązane i nie mogły być obchodzone poprzez restrukturyzację przedsiębiorstw; utrzymanie skutecznych regionalnych klauzul ochronnych i monitoringu rynku; oraz uzależnienie liberalizacji handlu od rzeczywistego dostosowania ukraińskich norm środowiskowych i dobrostanu zwierząt, przy jednoczesnym uwzględnieniu dodatkowych kosztów ponoszonych przez ukraińskich producentów wskutek szkód wojennych i zniszczenia majątku.

Na szczęblu krajowym Polska powinna ukierunkować wsparcie na produkcję o wyższej wartości dodanej i rynki niszowe; wzmacniać organizacje producentów; monitorować koncentrację gruntów rolnych i aktywów przetwórczych w rękach dużego kapitału finansowanego z zagranicy oraz przeciwdziałać takiej koncentracji; a także przygotować budżet państwa na większe współfinansowanie rolnictwa w miarę realnego spadku alokacji unijnych.



2. WPROWADZENIE: DLACZEGO PRZYSTĄPIENIE UKRAINY MA ZNACZENIE DLA WPR

Rolnictwo tradycyjnie pozostaje jednym z kluczowych sektorów ukraińskiej gospodarki i nadal odgrywa strategiczną rolę w zapewnianiu stabilności gospodarczej, bezpieczeństwa żywnościowego i zdolności eksportowych. Jednocześnie w warunkach wojennych rola rolnictwa uległa zmianie. Według statystyk wartości dodanej brutto udział rolnictwa, leśnictwa i rybołówstwa w PKB Ukrainy zmniejszył się z 11,1% w 2021 r. do 7,1% w 2024 r. Wskaźnik ten ujmuje jednak wyłącznie bezpośredni wkład sektora. Jego znaczenie w gospodarce zewnętrznej jest znacznie większe: w 2025 r. produkty rolno-spożywcze stanowiły 56% ukraińskiego eksportu towarowego, wobec 60% w 2024 r., lecz nadal były jego największą pojedynczą kategorią. Pomimo spadku bezpośredniego wkładu rolnictwa sektor ten pozostaje zatem strategicznie ważny dla stabilności gospodarczej, bezpieczeństwa żywnościowego i zdolności eksportowych Ukrainy. Z punktu widzenia debaty o WPR znaczenie ukraińskiego rolnictwa nie wynika jednak przede wszystkim z jego wkładu w gospodarkę Ukrainy, lecz ze skali gruntów rolnych potencjalnie kwalifikujących się do wsparcia, zróżnicowania struktur producentów oraz konsekwencji dla przyszłego podziału budżetu WPR w rozszerzonej UE. W całym raporcie ukraińskich producentów podzielono na trzy kategorie analityczne. Gospodarstwa domowe prowadzą produkcję głównie na własne potrzeby, na działkach mających zazwyczaj znacznie mniej niż hektar, i nie są zarejestrowane jako producenci rolni. Gospodarstwa farmerskie (fermerskie gospodarstwa) są formą prawną, a nie kategorią strukturalną: obejmują zarówno rzeczywiście niezależne gospodarstwa o skali porównywalnej z gospodarstwami w państwach członkowskich UE, jak i większe jednostki prowadzone komercyjnie oraz podmioty funkcjonujące jako satelity większych grup. Przedsiębiorstwa rolne obejmują jednostki od średnich gospodarstw komercyjnych po agroholdingi użytkujące dziesiątki lub setki tysięcy hektarów. Są to kategorie analityczne; w ukraińskiej statystyce publicznej gospodarstwa farmerskie zalicza się do sektora przedsiębiorstw, dlatego kategorii tych nie należy sumować^{1,2}.

Wojna zwiększyła jednocześnie presję strukturalną na sektor. W 2025 r. wartość dodana brutto w rolnictwie zmniejszyła się o 6,2% w porównaniu z 2024 r.; produkcja roślinna spadła o 7,5%, a zwierzęca o 4,1%. Łączne straty sektora rolnego szacuje się przy tym na ponad 80 mld USD, w tym około 10,3 mld USD bezpośrednich szkód w majątku. Wojna ograniczyła również bazę gruntów dostępnych do przyszłego wsparcia: około 5 mln hektarów gruntów rolnych stało się niedostępnych wskutek okupacji, zaminowania i działań wojennych^{2,3}. Jest to węższa kategoria gruntów fizycznie niedostępnych lub niebezpiecznych dla uprawy. Wykorzystany szerszy szacunek wskazuje, że około 8,6–9 mln hektarów, czyli mniej więcej 22% przedwojennej powierzchni użytków rolnych Ukrainy, stanowią grunty dotknięte różnego rodzaju ograniczeniami związanymi z wojną. Obejmuje to ziemię fizycznie niedostępną z powodu zaminowania i działań wojskowych, a także grunty zdegradowane i odłogowane. Największą część tej powierzchni

1 https://nabu.ua/images/uploaded/com_chart/file_6f1b51a5f2e658d1938511c00f47fc6b.xls

2 <https://stat.gov.ua/uk/publications/dynamika-ta-strukturni-zminy-vvp-ukrayiny-u-2022-2025-rokakh>

3 <https://kse.ua/ua/oglyad-zbitkiv-ta-vtrat-v-apk/>

stanowią jednak grunty znajdujące się pod rosyjską okupacją; większość z nich jest nadal uprawiana, lecz nie przez ukraińskich producentów i nie pod jurysdykcją Ukrainy.

Jednocześnie Ukraina pozostaje jednym z największych europejskich producentów i eksporterów podstawowych produktów żywnościowych, dlatego stanowi przypadek o znaczeniu strukturalnym dla przyszłego rozwoju wspólnej polityki rolnej, a nie wyłącznie przedmiot dwustronnej kwestii między Ukrainą a sąsiednimi państwami członkowskimi. Ze względu na skalę i orientację eksportową ukraińskiego sektora rolnego jego integracja ma szerszy wymiar regionalny. Proces ten będzie wymagał koordynacji reguł rynkowych, infrastruktury i planowania inwestycji, a także dialogu między producentami, przedsiębiorstwami i władzami publicznymi w sąsiednich państwach członkowskich. Może to sprzyjać przewidywalnej transformacji oraz rozwojowi wzajemnie korzystnych powiązań handlowych, logistycznych i przetwórczych w całym regionie. Ukraiński sektor rolny łączy rozległą bazę gruntów rolnych z silną orientacją eksportową i zróżnicowaną strukturą produkcji. W 2025 r. użytki rolne zajmowały około 32,7 mln hektarów, w tym około 26 mln hektarów gruntów ornych i odłogowanych. Przedsiębiorstwa rolne użytkowały około 18,3 mln hektarów użytków rolnych, z czego około 17,3 mln hektarów dzierżawiły, choć dane te obejmują jedynie formalny sektor przedsiębiorstw; gospodarstwa domowe, odpowiadające za około 30% produkcji rolnej brutto, użytkują znaczną dodatkową powierzchnię^{4, 5, 6}. Ponieważ większość tych gruntów jest dzierżawiona, a nie stanowi własności użytkowników, sam podział uprawnień do płatności między właścicielami gruntów a ich użytkownikami jest kwestią kwalifikowalności omówioną w podrozdziale 6.2.

Dodatkowym wymiarem istotnym dla przystąpienia Ukrainy jest współistnienie różnych typów producentów rolnych – od producentów działających w ramach gospodarstw domowych i gospodarstw rodzinnych po przedsiębiorstwa rolne i duże zintegrowane spółki. Kategorie te różnią się statusem prawnym, skalą produkcji, uczestnictwem w rynku i dostępem do wsparcia, dlatego nie należy ich traktować jako bezpośrednio porównywalnych. W 2024 r. na Ukrainie działało 58,7 tys. przedsiębiorstw rolnych zatrudniających około 486 tys. osób⁷. Według klasyfikacji statystyk finansowych Ukrstatu w latach 2015–2024 małe przedsiębiorstwa stanowiły liczebnie ponad 95% przedsiębiorstw rolnych, podczas gdy pozycja przedsiębiorstw średnich pozostawała stabilna, a duże przedsiębiorstwa miały jedynie niewielki udział liczbowy (tabela 1)^{8, 9}. Klasyfikacja ta różni się od sprawozdawczości Ukrstatu dotyczącej użytkowania gruntów, która wykazuje około 40 000 podmiotów rolnych przed wojną i około 30 000 obecnie, grupując przedsiębiorstwa według powierzchni posiadanych i użytkowanych gruntów rolnych, a nie według kryteriów wielkości finansowej. Jednocześnie produkcja jest bardziej skoncentrowana, niż sugerowałaby liczba przedsiębiorstw, co odzwierciedla współistnienie gospodarstw rodzinnych, małych i średnich producentów oraz dużych zintegrowanych spółek rolnych. Oznacza to, że przyszłe uczestnictwo Ukrainy w WPR jest nie tylko kwestią otwarcia dostępu do unijnych instrumentów wsparcia, lecz także ustalenia, w jaki sposób obecne przepisy WPR – z których wiele nadal jest powiązanych z gruntami, kwalifikowalnością i warunkami środowiskowymi – miałyby

4 https://kse.ua/wp-content/uploads/2024/03/Agroviglyad_2_ukr.pdf

5 <https://kse.ua/wp-content/uploads/2025/06/Zemelniy-rinok-v-Ukrayini.pdf>

6 <https://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2021/sg/ppsgk/ppsgk2025.xlsx>

7 Liczba ta odnosi się do przedsiębiorstw rolnych zgodnie z klasyfikacją stosowaną w oficjalnych statystykach ukraińskich i nie jest bezpośrednio porównywalna z szacunkami opartymi na gospodarstwach rolnych lub innych aktywnych podmiotach rolniczych wykorzystywanymi w pozostałych częściach raportu.

8 https://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2022/fin/pssg/ksg_ek_2010_2021_ue.xlsx

9 https://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2012/fin/osp/kzp/kzp_u/arch_kzp_u.htm

zastosowanie do bardzo dużego i wewnętrznie zróżnicowanego rolniczo państwa członkowskiego. W praktyce prowadzi to do zasadniczego pytania: które kategorie ukraińskich producentów byłyby rzeczywiście w stanie spełnić wymogi kwalifikowalności WPR i korzystać z instrumentów wsparcia?

Tabela 1. Liczba aktywnych przedsiębiorstw rolnych na Ukrainie według wielkości przedsiębiorstwa, 2015–2024¹⁰

	Małe	Średnie	Duże
2015	76 720	2 535	29
2016	72 095	2 505	20
2017	74 184	2 391	18
2018	73 998	2 307	23
2019	73 131	2 285	34
2020	71 195	2 137	36
2021	68 659	2 095	49
2022	51 555	1 687	39
2023	61 460	1 461	39
2024	57 260	1 391	52

Źródło: opracowanie autorów na podstawie <https://stat.gov.ua/uk/explorer?md5=1d4fef87372bdf8ae92d027ac159271>

Z tego względu przystąpienie Ukrainy należy postrzegać jako szerszą kwestię rozszerzenia WPR, a nie jako dwustronny polsko-ukraiński problem rolny. Skala ukraińskich gruntów rolnych, znaczenie eksportowe oraz zróżnicowanie producentów rodzą szersze pytania o przyszły kształt instrumentów WPR, kryteria kwalifikowalności, podział budżetu, mechanizmy przejściowe oraz równowagę między konkurencyjnością, rozwojem obszarów wiejskich i celami środowiskowymi w rozszerzonej Unii Europejskiej. Uwarunkowania te mogą mieć odmienne konsekwencje w poszczególnych państwach członkowskich UE i ich regionach, zwłaszcza na obszarach przygranicznych, co podkreśla znaczenie odpowiednio rozłożonych w czasie rozwiązań integracyjnych i stałego dialogu między zainteresowanymi stronami. Przyszła reforma WPR jest jednak napędzana wieloma czynnikami, w tym ograniczeniami budżetowymi, nowymi priorytetami politycznymi, rozwojem sytuacji geopolitycznej i możliwością kolejnych rozszerzeń. Przystąpienie Ukrainy należy zatem uznawać za jeden z kilku czynników wpływających na przyszły kształt WPR, a nie za jego jedyną przyczynę.



¹⁰ Tabela przedstawia liczbę aktywnych podmiotów gospodarczych w rolnictwie, sklasyfikowanych według wielkości w oficjalnych statystykach ukraińskich. Nie obejmuje producentów prowadzących działalność w ramach gospodarstw domowych, dlatego nie odpowiada łącznej liczbie producentów rolnych ani gospodarstw rolnych. Kategorie wielkości przedsiębiorstw są zgodne z oficjalną ukraińską klasyfikacją statystyczną podmiotów gospodarczych według wielkości.

3. CZYM JEST WSPÓLNA POLITYKA ROLNA?

Ustanowiono ją w 1962 r., gdy Europa Zachodnia wychodziła z powojennych niedoborów żywności, a jej pierwotnym celem było zapewnienie stabilnych dostaw oraz godziwych dochodów rolnikom. Cele te, do dziś zapisane w art. 39 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, brzmią niemal tak samo jak sześćdziesiąt lat temu: zwiększenie wydajności rolnictwa, zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, stabilizacja rynków, bezpieczeństwo dostaw i rozsądne ceny dla konsumentów. Zasadniczo zmieniły się natomiast narzędzia.

Mówiąc najprościej, WPR jest mechanizmem, za pomocą którego UE przekazuje rolnikom co roku dziesiątki miliardów euro. W obecnych ramach finansowych na lata 2021–2027 budżet wynosi około 387 mld EUR, czyli mniej więcej jedną czwartą całego budżetu UE w 2023 r. Żadna inna wspólna polityka nie pochłania tak dużych środków. Oznacza to, że każda dyskusja o pieniądzu w UE prędzej czy później prowadzi do rozmowy o rolnictwie¹¹.

Przez dziesięciolecia WPR opierała się na dwóch filarach i podział ten nadal obowiązuje. Komisja proponuje jednak zniesienie tej dwufilarowej struktury po 2027 r. poprzez połączenie funduszy rolnych w jedną pulę. Pierwszy filar obejmuje płatności bezpośrednie i instrumenty rynkowe. Płatności bezpośrednie są co do zasady wypłacane na hektar, w całości finansowane z budżetu UE za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji i stanowią największą część wszystkich wydatków – niemal dwie trzecie budżetu. Mechanizm jest prosty: im większe gospodarstwo, tym wyższa dopłata. Prostota jest jego zaletą, ponieważ ułatwia administrowanie. Jednocześnie stanowi stałe źródło sporów, gdyż premiuje skalę, a nie potrzeby ani wyniki gospodarcze, społeczne czy środowiskowe.

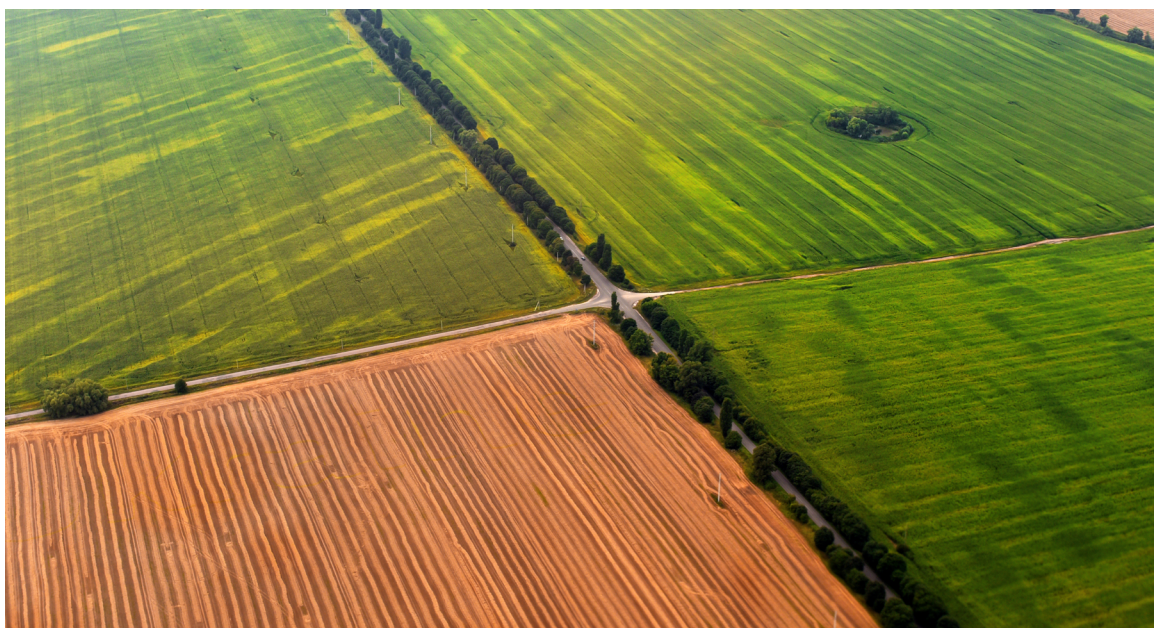
Drugi filar obejmuje rozwój obszarów wiejskich, finansowany z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i współfinansowany z budżetów krajowych. Środki przeznacza się tu na inwestycje w gospodarstwach, modernizację, wsparcie młodych rolników, programy rolno-środowiskowe, płatności dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania i rozwój lokalny. Filar ten jest bardziej elastyczny i lepiej dostosowany do konkretnych celów, lecz jego skala jest mniejsza.

Do tego dochodzą dwie warstwy określające charakter współczesnej WPR. Pierwszą są instrumenty rynkowe, czyli interwencje służące stabilizowaniu rynków w czasie kryzysów: skup interwencyjny, dopłaty do przechowywania oraz rezerwa rolno-uruchamiana w razie poważnych zakłóceń. W praktyce instrumenty te odgrywają dziś marginalną rolę na większości rynków rolnych, ponieważ UE odeszła od aktywnego zarządzania cenami. Drugą warstwą jest zasada wzajemnej zgodności, która uzależnia wypłatę dopłat od przestrzegania norm środowiskowych, klimatycznych, dotyczących dobrostanu zwierząt i bezpieczeństwa żywności. Rolnik chcący otrzymywać dopłaty musi spełnić określone wymogi, a od reformy z 2023 r. część płatności jest także powiązana z dobrowolnymi ekoschematami.

¹¹ Parlament Europejski, „EU Agriculture Policy in Numbers” (infografika), aktualizacja: październik 2025 r.: budżet WPR na lata 2021–2027 wynosi 387 mld EUR, co odpowiada około jednej czwartej wydatków UE w 2023 r. Dostępne pod adresem: <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20211118STOI7609/eu-agriculture-policy-in-numbers-infographics>

Reforma, która weszła w życie w 2023 r., zmieniła sposób zarządzania całą polityką. Zamiast jednolitych reguł narzucanych z Brukseli każde państwo członkowskie przygotowuje własny plan strategiczny WPR. Komisja zatwierdza plan i rozlicza państwa członkowskie z rezultatów, ale to one decydują o podziale środków: ile przeznaczyć na podstawowe wsparcie dochodów, ile na płatności redystrybucyjne dla mniejszych gospodarstw, ile na ekoschematy – dobrowolne praktyki korzystne dla klimatu, środowiska i dobrostanu zwierząt, za które rolnicy otrzymują dodatkowe płatności – a ile na inwestycje. Model ten, nazywany modelem realizacji, zapewnia państwom większą elastyczność, ale również przenosi na nie odpowiedzialność za wyniki¹².

Dla zrozumienia całego raportu kluczowa jest jedna zależność. W ramach wspólnej polityki rolnej znaczna część wsparcia dochodów jest związana z kwalifikującą się powierzchnią użytków rolnych, z zastrzeżeniem wymogów kwalifikowalności, warunkowości, mechanizmów redystrybucyjnych i innych zasad właściwych dla poszczególnych systemów. Większa kwalifikująca się powierzchnia może zatem oznaczać wyższe płatności brutto, lecz sama wielkość gospodarstwa nie przesądza o ostatecznym poziomie wsparcia. To właśnie ten mechanizm umożliwia operatorom wielkoobszarowym przejmowanie znacznej części dopłat i stanowi główne ryzyko analizowane w rozdziale 6. Pytanie o to, co stanie się z tą polityką po wejściu Ukrainy do UE, nie ma zatem charakteru technicznego. W WPR obowiązującej przed 2027 r. odpowiedź zależała bezpośrednio od liczby hektarów: więcej ziemi oznaczało więcej płatności, a skala Ukrainy czyniła rachunek alarmującym. W architekturze proponowanej przez Komisję na okres po 2027 r. alokacje mają być negocjowane w ramach planów krajowych, zamiast wynikać automatycznie z powierzchni gruntów, a limity płatności ograniczą transfery do największych gospodarstw. Tym samym zmieniła się istota pytania politycznego: nie chodzi już tylko o to, ile ziemi ma Ukraina, lecz o sposób kształtowania planów krajowych, egzekwowanie limitów płatności oraz o to, kto spośród niezwykle zróżnicowanej grupy ukraińskich producentów rzeczywiście otrzyma wsparcie.



12 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach WPR; obowiązuje od 1 stycznia 2023 r. Dostępne pod adresem: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32021R2115>

4. JAK WSPÓLNA POLITYKA ROLNA DZIAŁA W POLSCE

Dla polskiego rolnictwa członkostwo w UE i objęcie wspólną polityką rolną oznaczały zasadniczą zmianę. Aby zrozumieć jej skalę, należy cofnąć się do roku poprzedzającego akcesję. W 2003 r. przeciętny dochód rozporządzalny na osobę w polskim gospodarstwie domowym rolników wynosił zaledwie 69% dochodu w gospodarstwie pracowników najemnych, czyli utrzymującym się z pracy zarobkowej – różnica sięgała niemal jednej trzeciej. Aż 84% gospodarstw miało mniej niż 10 hektarów, podczas gdy w UE-15 odsetek ten wynosił niespełna 69%. W rolnictwie pracowało wówczas około 2,3 mln osób w przeliczeniu na pełne etaty, a wartość dodana na jednego pracownika była sześciokrotnie niższa niż w UE-15. Polska wieś była więc przeludniona, rozdrobniona, niedoinwestowana i uboga¹³.

Co Polska wynegocjowała, przystępując do UE?

Akcesja nie oznaczała automatycznego zrównania warunków z pozostałą częścią Unii. Polska, podobnie jak każde państwo przystępujące, musiała przyjąć cały dorobek prawa wspólnotowego, ale wynegocjowała kilka okresów przejściowych, które złagodziły szok dostosowawczy. Doświadczenie to jest dziś bezpośrednio istotne, ponieważ pokazuje narzędzia stosowane przez UE przy przyjmowaniu nowego, dużego producenta rolnego. Do mechanizmów tych powrócimy w części poświęconej przystąpieniu Ukrainy, lecz warto je tu pokrótce przypomnieć.

Najważniejszą kwestią były płatności bezpośrednie. Polscy rolnicy nie otrzymali od razu pełnych stawek obowiązujących w starej UE. W latach 2004–2007 dopłaty wynosiły odpowiednio 25%, 30%, 35% i 40% poziomu unijnego, a następnie rosły o 5 punktów procentowych rocznie aż do pełnego wyrównania. Polska uzyskała jednak zgodę na przesunięcie części środków na rozwój obszarów wiejskich w celu zwiększenia tych dopłat, dzięki czemu ich łączny poziom wynosił 55% w 2004 r., 60% w 2005 r. i 65% w 2006 r. Mechanizm stopniowego dochodzenia do pełnych stawek jest dziś jedną z głównych przyczyn tak dużego zróżnicowania szacunków kosztów włączenia Ukrainy do WPR¹⁴.

Drugą wrażliwą kwestią była ziemia. Obawiano się masowego wykupu gruntów przez kapitał zagraniczny, dlatego wprowadzono siedmioletni okres przejściowy dotyczący nabywania ziemi rolnej przez cudzoziemców. Zakładano, że w ciągu siedmiu lat siła nabywcza polskich rolników wzrośnie na tyle, aby zagrożenie zniknęło. Wprowadzono ponadto liczne sektorowe okresy przejściowe: trzy lata

¹³ W. Czubak, S. Kalinowski, V. Krupin, „Podzielone plony”. „Analiza potencjalnych skutków członkostwa Ukrainy w UE dla polskiego rolnictwa i sektora przetwórstwa rolno-spożywczego”, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2025 (rozdział poświęcony kondycji polskiego rolnictwa przed akcesją). Plik PDF dostępny pod adresem: <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2025/09/Podzielone-plony.pdf>

¹⁴ „Podzielone plony”, 2025 (rozdział dotyczący środków ochronnych zastosowanych przy akcesji Polski: stopniowe dochodzenie dopłat do poziomu 25–30–35–40%, możliwość uzupełniania ich środkami z drugiego filaru do poziomu 55–60–65%, siedmioletni okres przejściowy dotyczący obrotu ziemią oraz okresy sektorowe). PDF: <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2025/09/Podzielone-plony.pdf>

na dostosowanie zakładów przetwórstwa mleka, mięsa i ryb do norm sanitarnych; okresy przejściowe w sektorach mleka, mięsa, cukru i tytoniu; pięć lat na utworzenie organizacji producentów; okresy na dostosowanie ferm drobiu do norm dobrostanu kur niosek; oraz dziesięć lat na przejście wyłącznie na uprawę odmian ziemniaków odpornych na raka ziemniaka. Polska jako jedyne państwo uzyskała zgodę na czasową sprzedaż na rynku krajowym produktów mleczarskich niespełniających najwyższych norm UE. Suma tych ustępstw dała polskiemu rolnictwu potrzebny czas.

Dla właściwej interpretacji tego precedensu niezbędny jest jeszcze jeden element kontekstu. Przystąpienie Polski w 2004 r. nastąpiło w warunkach rosnącego budżetu UE. Ramy finansowe na lata 2000–2006 i 2007–2013 przewidywały zwiększenie łącznych wydatków unijnych, co pozwoliło objąć nowe państwa członkowskie bez równoważnych cięć dla dotychczasowych członków. Środki na WPR rosły nominalnie w kolejnych perspektywach, dzięki czemu stopniowe włączanie nowych członków nie wymagało od dotychczasowych beneficjentów zaakceptowania nominalnych redukcji. Obecna sytuacja jest zasadniczo odmienna. Negocjacje WRF po 2027 r. odbywają się pod silną presją budżetową wynikającą z konkurencyjnych priorytetów, takich jak obronność, konkurencyjność i klimat, a propozycja Komisji z lipca 2025 r. oznacza nominalne ograniczenie chronionej puli wsparcia dochodów w rolnictwie w porównaniu z obecnymi ramami. Nie można zatem zakładać, że perspektywa przystąpienia Ukrainy będzie podlegała tej samej logice finansowej co akcesja Polski: pytanie dotyczy nie tylko rozwiązań przejściowych dla Ukrainy, lecz także tego, czy ogólne ramy budżetowe pomieszczą rozszerzenie dzięki zwiększeniu wydatków, czy też wymuszą dostosowania w obrębie ograniczonej puli. Rozróżnienie to ma kluczowe znaczenie dla zrozumienia, dlaczego obecna debata różni się od tej z 2004 r. i dlaczego model czarnogórski, omówiony w rozdziale 5, może być bardziej adekwatnym punktem odniesienia niż sam precedens polski.

Ile jest pieniędzy i jak są dzielone?

Skala skutków finansowych była ogromna. Do końca pierwszej dekady członkostwa, czyli do 2014 r., polscy rolnicy otrzymali około 17 mld EUR w ramach pierwszego filaru WPR i około 16 mld EUR z filaru rozwoju obszarów wiejskich, łącznie ponad 30 mld EUR. W kolejnych latach trend ten się utrzymywał. Polska realizuje obecnie plan strategiczny WPR na lata 2023–2027 o wartości około 25 mld EUR, z czego ponad 17 mld EUR przeznaczono na płatności bezpośrednie, a około 4,7 mld EUR z budżetu UE – na rozwój obszarów wiejskich. Polski rząd przesunął przy tym 30% środków z drugiego filaru do pierwszego, uznając płatności bezpośrednie za najskuteczniejszy sposób zwiększania dochodów. Tylko w 2023 r. Polska otrzymała z funduszy rolnych około 5,1 mld EUR, co uczyniło ją piątym co do wielkości beneficjentem w Unii Europejskiej – po Francji, Hiszpanii, Niemczech i Włoszech^{15, 16, 17}.

15 Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, dane podsumowujące pierwszą dekadę członkostwa Polski w UE w ramach WPR (kwoty środków z pierwszego i drugiego filaru wypłaconych Polsce do 2014 r.). Zob. także „Podzielone plony”, 2025: <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2025/09/Podzielone-plony.pdf>

16 Komisja Europejska, „At a Glance: Poland’s CAP Strategic Plan 2023–2027” (zatwierdzony 31 sierpnia 2022 r.; łączny budżet około 25 mld EUR, w tym 17,3 mld EUR na płatności bezpośrednie i 4,7 mld EUR na rozwój obszarów wiejskich; 30% środków przeniesiono z filaru II do filaru I). Dostęp: https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2024-01/csp-at-a-glance-poland_en.pdf

17 Parlament Europejski, „EU Agriculture Policy in Numbers” (dane za 2023 r.: Polska jest piątym co do wielkości beneficjentem WPR, otrzymując 5,1 mld EUR, po Francji, Hiszpanii, Niemczech i Włoszech). Dostępne pod adresem: <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/2021118STOI7609/eu-agriculture-policy-in-numbers-infographics>

Sposób podziału tych środków w Polsce został celowo ukierunkowany na małe i średnie gospodarstwa. Podstawowe wsparcie dochodów wynosi około 8 mld EUR w całym okresie programowania – niemal połowę alokacji na płatności bezpośrednie – przy stawce około 118 EUR na hektar. Około 2 mld EUR przeznaczono na płatność redystrybucyjną. W ramach tego systemu gospodarstwa o powierzchni do 300 hektarów otrzymują dodatkowe wsparcie – około 40 EUR za każdy z pierwszych 30 hektarów – przy czym najwyższa płatność w przeliczeniu na hektar przypada gospodarstwom o powierzchni do 30 hektarów. Jedną czwartą puli płatności bezpośrednich przeznaczono na ekoschematy, a około 15%, czyli mniej więcej 2,6 mld EUR, na wsparcie związane z produkcją, kierowane do sektorów wrażliwych, takich jak hodowla zwierząt, uprawa roślin białkowych, buraków cukrowych i owoców miękkich. Polska nie stosuje obowiązkowego limitu maksymalnej kwoty dopłat wypłacanych jednemu gospodarstwu. Wyniki badań dotyczących rzeczywistego wpływu płatności bezpośrednich na dochody gospodarstw, produktywność i konkurencyjność są niejednoznaczne. Płatności bezpośrednie w sposób widoczny stabilizują dochody rolnicze i zmniejszają narażenie na wahania rynkowe, a także wspierają przetrwanie mniejszych gospodarstw, które w przeciwnym razie opuściłyby rynek. Badania konsekwentnie wskazują jednak na ograniczony wpływ na produktywność i konkurencyjność – płatności są raczej kapitalizowane w wartości gruntów i stawkach czynszu dzierżawnego niż inwestowane w modernizację, a ponadto tworzą niewiele bodźców do zmian strukturalnych. W przypadku Ukrainy, gdzie sektor komercyjny jest zdominowany przez duże przedsiębiorstwa nastawione na eksport, które już działają na szeroką skalę bez wsparcia UE, uzasadnienie oparte na stabilizacji dochodów jest słabsze, a ryzyko kapitalizacji płatności w czynszach dzierżawnych – szczególnie istotne. Wzmacnia to przedstawiony w innych częściach raportu argument, aby integrację Ukrainy z WPR ukierunkować bardziej na instrumenty inwestycyjne i rozwój obszarów wiejskich niż na obszarowe transfery dochodowe¹⁸.

Co WPR rzeczywiście zmieniła i dlaczego budzi emocje?

Dwadzieścia lat inwestycji unijnych przekształciło polską wieś. Dopłaty stały się stałym składnikiem dochodów rolniczych, a fundusze inwestycyjne sfinansowały modernizację gospodarstw, budowę obiektów magazynowych, zakup maszyn i rozwój przemysłu przetwórstwa spożywczego. To właśnie w okresie finansowania z WPR Polska zbudowała silny i konkurencyjny sektor przetwórstwa rolnospożywczego, który jest dziś siłą napędową eksportu. Struktura gospodarstw zmienia się powoli i rośnie liczba większych jednostek, choć rozdrobnienie nadal pozostaje cechą polskiego rolnictwa. W 2023 r. w Polsce działało około 1,2 mln gospodarstw – mniej więcej co siódme gospodarstwo w UE – z których większość miała charakter rodzinny i obejmowała kilkanaście hektarów¹⁹.

Z perspektywy społeczeństwa WPR ma jednak także drugą stronę. Badania pokazują, że przez większość okresu członkostwa głównym źródłem wsparcia

¹⁸ Komisja Europejska, „At a Glance: Poland’s CAP Strategic Plan” (struktura krajowej alokacji, obejmująca około 8 mld EUR na podstawowe wsparcie dochodów, 2 mld EUR na płatności redystrybucyjne, 25% na ekoschematy oraz około 15% na wsparcie związane z produkcją). Dostępne pod adresem: https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2024-01/csp-at-a-glance-poland_en.pdf

¹⁹ Eurostat, „Farms and Farmland in the European Union – Statistics” (dane za 2023 r.: 8,8 mln gospodarstw w UE, 1,2 mln w Polsce, czyli 14% wszystkich gospodarstw w UE; powierzchnia gruntów rolnych w UE: 156 mln ha; średnia wielkość gospodarstwa w UE: 17,8 ha). Dostępne pod adresem: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Farms_and_farmland_in_the_European_Union_-_statistics

rolnictwa były fundusze UE, a nie budżet krajowy. W latach 2011–2016 środki unijne stanowiły niemal połowę polskiego budżetu rolnego. Od 2017 r. widoczna jest jednak stopniowa renacjonalizacja, czyli wzrost udziału środków krajowych, ponieważ realna wartość funduszy unijnych zaczęła spadać. Jest to ważny sygnał na przyszłość – jeżeli budżet UE na rolnictwo będzie nadal się kurczył, konieczne będzie poszukiwanie sposobów wspierania rolników ze środków krajowych²⁰.

Pozostaje wreszcie kwestia polityczna. Rolnictwo w Polsce budzi emocje niewspółmierne do jego udziału w gospodarce, wynoszącego około 2,6% produktu krajowego brutto. Ludność wiejska stanowi znaczący blok wyborczy, a płatności bezpośrednie są postrzegane jako prawo nabyte. Każda zapowiedź zmiany zasad WPR lub ograniczenia budżetu wywołuje natychmiastową negatywną reakcję. Protesty z lat 2023 i 2024, w tym trwające miesiącami blokady przejść granicznych z Ukrainą, pokazały, jak szybko kwestia rolna może przerodzić się w kryzys polityczny. Kontekst ten trzeba uwzględniać w dyskusji o przystąpieniu Ukrainy.



20 A. Czyżewski i in., „Domestic and European Union Funds in Poland's Agricultural Budget, 2004–2025: Interrelationships and Interdependencies”, *„Agriculture”* 16/2025 (2026), nr 939, analiza wskazująca, że w latach 2011–2016 środki UE stanowiły niemal połowę polskiego budżetu rolnego, a od 2017 r. postępuje renacjonalizacja. Dostępne pod adresem: <https://doi.org/10.3390/agriculture16090939>

5. WSPÓLNA POLITYKA ROLNA W KOLEJNYCH WIELOLETNICH RAMACH FINANSOWYCH

Debata o przystąpieniu Ukrainy nie odbywa się w próżni. Zbiega się z najpoważniejszą od lat reformą budżetu UE i wspólnej polityki rolnej. Zbieżność ta ma ogromne znaczenie, ponieważ decyzje podejmowane w najbliższych latach określą ramy finansowe, w których Ukraina mogłaby ostatecznie zostać włączona do WPR. Debata o kolejnych wieloletnich ramach finansowych Unii Europejskiej na okres po 2027 r. coraz wyraźniej wykracza poza tradycyjną dyskusję o wydatkach rolnych i staje się szerszą debatą o przyszłej architekturze polityk UE oraz podziale budżetu. Wobec rosnącej presji wydatkowej związanej z konkurencyjnością, obronnością, transformacją przemysłową, celami klimatycznymi i odpornością strategiczną przyszłość wspólnej polityki rolnej jest ponownie rozpatrywana także w kontekście przyszłego rozszerzenia UE. Perspektywa przystąpienia Ukrainy stała się w tym ujęciu dodatkowym czynnikiem kształtującym dyskusję o przyszłym modelu i finansowaniu WPR, a nie wyłącznie problemem dwustronnych relacji rolnych między Ukrainą a poszczególnymi państwami członkowskimi.

Propozycja Komisji z lipca 2025

16 lipca 2025 r. Komisja Europejska przedstawiła propozycję wieloletnich ram finansowych na lata 2028–2034. Jej skala jest imponująca: niemal 2 bln EUR w cenach bieżących, czyli około 1,26% dochodu narodowego brutto Unii. Za przygotowanie budżetu odpowiadał komisarz Piotr Serafin, a propozycji towarzyszyła równie szeroko komentowana reforma rolna, której przewodził komisarz ds. rolnictwa Christophe Hansen²¹.

Najważniejsza zmiana ma charakter strukturalny. Komisja proponuje znieść obowiązującą od 1999 r. dwufilarową strukturę WPR i połączyć fundusze rolne, fundusze spójności oraz część środków na sprawy wewnętrzne w jeden duży fundusz wdrażany za pośrednictwem krajowych i regionalnych planów partnerstwa. Zamiast niemal 540 programów w ramach różnych polityk – przede wszystkim polityki spójności – UE miałaby 27 planów krajowych, po jednym na każde państwo. W samej WPR podobna konsolidacja już nastąpiła, ponieważ od 2023 r. każde państwo realizuje jeden plan strategiczny; nowością jest połączenie rolnictwa z innymi politykami w jednej puli. Łączny budżet tych planów wynosi około 865 mld EUR. W tym modelu rolnictwo przestaje być odrębną polityką z własnym, prawnie chronionym budżetem. Staje się jednym z elementów szerszej puli, którą każde państwo rozdziela zgodnie z własnymi priorytetami²². Po raz pierwszy od utworzenia WPR w 1962 r. nie istniałby odrębny fundusz rolny.

²¹ Komisja Europejska, „A Dynamic EU Budget for the Priorities of the Future”, COM(2025) 570 final, oraz wniosek COM(2025) 571 final, 16 lipca 2025 r.; budżet w wysokości niemal 2 bln EUR, czyli około 1,26% DNB UE. Dostępne pod adresem: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en

²² Parlament Europejski, EPRS, „Regulation on the Common Agricultural Policy for the period 2028–2034” (analiza wniosku); ARC2020, „LEAK: CAP Crumbles...” (lipiec 2025 r.) – połączenie środków w jeden fundusz wdrażany za pośrednictwem krajowych i regionalnych planów partnerstwa o łącznym budżecie około 865 mld EUR, zastępujący niemal 540 programów 27 planami krajowymi i jednym programem Interreg. Dostępne pod adresem: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2025\)779241](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2025)779241)

Komisja zapewnia, że poziom wsparcia rolników zostanie utrzymany. Wskazuje na co najmniej 300 mld EUR zagwarantowane na wsparcie dochodów i działania kryzysowe. W ramach tej chronionej puli około 293,7 mld EUR miałyby trafić na instrumenty wsparcia dochodów, a 6,3 mld EUR – na stabilizację rynku i zarządzanie kryzysowe. Problem polega na sposobie dokonywania porównania. Jeżeli zestawimy samą alokację na płatności bezpośrednie – około 294 mld EUR – z wcześniejszymi 270 mld EUR w pierwszym filarze, zmiana wydaje się jedynie kosmetyczna. Jeżeli jednak porównamy proponowaną kwotę z całym obecnym finansowaniem rolnictwa w obu filarach, wynoszącym około 387 mld EUR, otrzymamy cięcie od jednej piątej do jednej czwartej. Nie jest to spór księgowy, lecz spór o to, czy WPR rzeczywiście się kurczy²³.

Co jeszcze zmienia się w samej polityce rolnej?

Reforma wykracza poza samą strukturę budżetu. Wsparcie dochodów ma być wypłacane za pośrednictwem nowego instrumentu – degresywnego obszarowego wsparcia dochodu, który przewidywałby płatności na podstawie kwalifikujących się hektarów oraz przedziały degresywności: bez redukcji dla płatności do 20 000 EUR; redukcję o 35% w przedziale 20 000–50 000 EUR; o 50% w przedziale 50 000–75 000 EUR; oraz o 75% w przedziale 75 000–100 000 EUR. Płatności przekraczające 100 000 EUR nie byłyby udzielane. Obecny system zasady wzajemnej zgodności ma zostać zastąpiony bardziej elastycznym podejściem określanym jako odpowiedzialne zarządzanie gospodarstwem (Farm Stewardship). Wprowadzony ma zostać również nowy instrument kryzysowy, tak zwana Sieć bezpieczeństwa oparta na jedności (Unity Safety Net), a rezerwa rolna na wypadek zakłóceń rynkowych ma zostać utrzymana²⁴.

Warto zauważyć, że choć limit 100 000 EUR rozwija podejście omawiane już w propozycji reformy WPR z 2018 r. (COM/2018/392), obecna propozycja różni się konstrukcją. Wprowadza wyraźne przedziały degresywności od 20 000 do 100 000 EUR, podczas gdy propozycja z 2018 r. nie doprowadziła do ustanowienia obowiązkowego limitu w całej UE. Proponowanego mechanizmu nie należy zatem przedstawiać jako przeniesionego bez zmian, a jego ostateczne zastosowanie wobec Ukrainy będzie zależało od finalnego kształtu WPR po 2027 r. i warunków akcesji.

Propozycja spotkała się z ostrą krytyką środowisk rolniczych. Copa-Cogeca, reprezentująca rolników i spółdzielnie, oskarżyła Komisję o demontaż wspólnotowego charakteru WPR i ukrywanie cięć budżetowych pod pozorem uproszczeń. Przeciwno propozycji wystąpiły również organizacje reprezentujące młodych rolników i mniejsze gospodarstwa. Podczas posiedzenia Rady ds. Rolnictwa w maju 2025 r. ministrowie, w tym polski minister Czesław Siekierski, podkreślali, że WPR potrzebuje odpowiedniego, odrębnego budżetu opartego na dwóch filarach. Debata o tym, czy rolnictwo zachowa własną alokację budżetową, jest dziś jednym z głównych tematów polityki europejskiej²⁵.

23 USDA FAS, „European Commission Unveils CAP Reform with Budget Cuts and Structural Changes”, raport GAIN E42025-0004, sierpień 2025 r. (wydzielenie około 294 mld EUR dla rolnictwa wobec 387 mld EUR w obecnej WPR, co eksperci – po uwzględnieniu inflacji – oceniają jako realne cięcie o 20–30%); Euronews, „Ringfenced, but reduced: EU Commission shrinks agriculture share”, 17 lipca 2025 r. Dostęp: https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/Report/DownloadReportByFileName?fileName=European+Commission+Unveils+CAP+Reform+with+Budget+Cut+and+Structural+Change_Brussels+USEU_European+Union_E42025-0004

24 Komisja Europejska, DG AGRI, „Questions and Answers on the CAP Post-2027 Proposal”, 23 lipca 2025 r. (limit 100 000 EUR, system Farm Stewardship, sieć bezpieczeństwa Unity Safety Net, rezerwa rolna, zwiększone wsparcie związane z produkcją zwierzęcą). Dostępne pod adresem: https://agriculture.ec.europa.eu/media/news/questions-and-answers-cap-post-2027-proposal-2025-07-23_en

25 Rada Unii Europejskiej, Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa, 26 maja 2025 r. (komunikat prasowy ze spotkania, podczas którego ministrowie, w tym Czesław Siekierski, podkreślali potrzebę utrzymania odpowiedniego i odrębnego budżetu WPR opartego na dwóch filarach). Dostępne pod adresem: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/agrifish/2025/05/26/>

Dlaczego przystąpienie Ukrainy jest częścią tej debaty?

Rozszerzenie i reforma budżetu są dwiema stronami tego samego medalu. Już w komunikacie z marca 2024 r. dotyczącym reform i przeglądów polityk przed rozszerzeniem Komisja zapowiedziała konieczność przeanalizowania wpływu przystąpienia nowych państw członkowskich na kluczowe polityki, a w czerwcu 2024 r. Rada Europejska zażądała przeprowadzenia pogłębionych analiz – w tym analizy WPR – przed przedstawieniem propozycji budżetu. Innymi słowy, UE świadomie projektuje nowy budżet z uwzględnieniem możliwości, że Ukraina przystąpi do Unii w okresie jego obowiązywania²⁶.

Sama logika nowego modelu ułatwia takie przygotowanie. Płatności krajowe oparte na planach, limit dla największych gospodarstw, silniejsza degresywność i większa rola decyzji krajowych to narzędzia ułatwiające integrację państwa o bardzo dużej powierzchni użytków rolnych i stosunkowo dużych przedsiębiorstwach rolno-spożywczych bez automatycznego przekazywania ogromnych kwot kilku konglomeratom rolnym. Pod względem przyrostu powierzchni gruntów rolnych rozszerzenie o Ukrainę i Bałkany Zachodnie jest porównywalne z rozszerzeniem iberyjskim z lat 80. XX w. oraz dużymi rozszerzeniami z 2004 i 2007 r., choć Ukrainę wyróżnia status ważnego eksportera surowców rolnych. Co bardziej zasadnicze, profesor Alan Matthews, jeden z najczęściej cytowanych analityków WPR, twierdzi, że propozycja WRF Komisji przeformułowała debatę o rozszerzeniu w sposób, którego niewielu obserwatorów dostrzegło: ponieważ nie ma już z góry przydzielonego budżetu WPR, przystąpienie Ukrainy nie może bezpośrednio zmniejszyć finansowania WPR dostępnego dla obecnych państw członkowskich. Zgodnie z nowymi zasadami alokacja planu KPO każdego państwa jest ustalana na podstawie liczby ludności, dochodu i różnic w poziomie zamożności – a żadne z tych kryteriów nie odnosi się do powierzchni użytków rolnych – zaś decyzja państwa o przeznaczeniu na WPR części budżetu KPO przekraczającej minimalną kwotę chronioną nie wpływa na budżet dostępny dla innych państw członkowskich. Pakiet finansowy Komisji z czerwca 2026 r. dotyczący negocjacji akcesyjnych Czarnogóry, przygotowany w ramach nowej struktury WRF, stanowi pierwszy konkretny wzorzec stosowania tej logiki wobec państw kandydujących i potwierdza zarówno dziesięcioletnie stopniowe dochodzenie do pełnego wsparcia dochodów z WPR, jak i zasadę, że akcesja nie powinna negatywnie wpływać na pule z góry przydzielone obecnym państwom członkowskim²⁷.

Postępy samej Ukrainy w tym zakresie są wymierne. W pakiecie rozszerzeniowym z listopada 2025 r. Komisja przyznała Ukrainie najlepszą ocenę od 2023 r., a w klastrze konkurencyjności, obejmującym rolnictwo, Ukraina poczyniła znaczne postępy²⁸.

26 Komisja Europejska, komunikat w sprawie reform poprzedzających rozszerzenie i przeglądów polityki, COM(2024) 146 final, 20 marca 2024 r.; konkluzje Rady Europejskiej z 27 czerwca 2024 r., wskazujące WPR, politykę spójności, konkurencyjność i obronność jako priorytetowe obszary przeglądów przed rozszerzeniem. Dostępne pod adresem: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52024DC0146>

27 Z. Darvas i in., „Ukraine's Path to European Union Membership and Its Long-Term Implications”, Bruegel Policy Brief 05/2024, marzec 2024 r. (porównawcza skala wzrostu powierzchni gruntów rolnych UE po rozszerzeniu o Ukrainę i Bałkany Zachodnie); A. Matthews (2026), „Financing accession for new Member States”, CAP Reform, 8 lipca 2026 r., <https://capreform.eu/financing-accession-for-new-member-states/>; J. Liboreiro, „Ukraine's accession could cost €136 billion to the EU budget”, Euronews, 7 marca 2024 r. Dostępne pod adresem: <https://www.bruegel.org/policy-brief/ukraines-path-european-union-membership-and-its-long-term-implications>

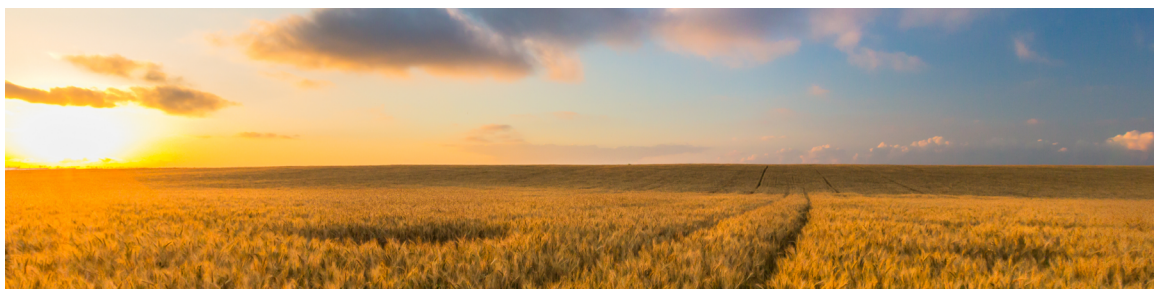
28 Komisja Europejska, „A Vision for Agriculture and Food: Shaping Together an Attractive Farming and Agri-Food Sector for Future Generations”, COM(2025) 75, 19 lutego 2025 r.; oraz pakiet rozszerzeniowy z 2025 r., 4 listopada 2025 r. (najwyższa ocena Ukrainy od 2023 r., postępy w 15 rozdziałach, w tym w klastrze konkurencyjność obejmującym rolnictwo). Dokument „Vision” dostępny pod adresem: https://agriculture.ec.europa.eu/vision-agriculture-and-food/vision-agriculture-food_en

6. SZACUNKI POTENCJALNEGO WSPARCIA UKRAINY Z WPR

Dostępne szacunki potencjalnego kosztu włączenia Ukrainy do WPR znacznie się różnią w zależności od założeń metodologicznych i dlatego należy je interpretować jako scenariusze, a nie prognozy. Ponieważ przyszły model integracji nie został jeszcze określony, a obecne przepisy WPR są przedmiotem dyskusji o reformie, dostępne szacunki potencjalnego wsparcia Ukrainy z WPR należy traktować jako oceny scenariuszowe, a nie prognozy. Obliczenia różnią się istotnie w zależności od założeń dotyczących kwalifikujących się gruntów rolnych, rozwiązań przejściowych, limitowania płatności, mechanizmów redystrybucyjnych i tempa akcesji. Szacowane skutki fiskalne dla budżetu UE mogą zatem znacząco się różnić w zależności od ostatecznej konstrukcji przyszłej WPR i warunków włączenia Ukrainy do systemu (tabela 2).

Szeroki rozrzut szacunków odzwierciedla zasadniczo odmienne założenia dotyczące przyszłego uczestnictwa Ukrainy w WPR. Do kluczowych zmiennych należą: udział gruntów uznanych za kwalifikujące się do wsparcia, sposób traktowania dużych przedsiębiorstw rolnych, długość okresów przejściowych, stosowanie limitów i degresywności płatności oraz proporcje między płatnościami bezpośrednimi a wsparciem rozwoju obszarów wiejskich. Krzyżanowski konstruuje swój szacunek oddolnie: przyjmując plon referencyjny na poziomie 3 t/ha i historyczną stawkę UE wynoszącą 66 EUR za tonę, stosuje podstawową płatność obszarową w wysokości 198 EUR na hektar do ukraińskich przedsiębiorstw rolnych – około 36 300 gospodarstw obejmujących około 18,6 mln hektarów (szersza baza przedsiębiorstw niż dane o użytkowaniu gruntów z 2025 r. stosowane w innych częściach raportu, co wyjaśnia różnicę w średniej powierzchni gospodarstwa) – uzyskując około 3,7 mld EUR rocznie przed zastosowaniem limitu. Zastosowanie proponowanego²⁹ limitu 100 000 EUR mogłoby znacznie obniżyć ten szacunek; rzeczywisty skutek zależałby jednak od szczegółowych zasad wdrożenia, w tym traktowania podmiotów powiązanych, umów dzierżawy oraz identyfikacji ostatecznych beneficjentów wsparcia. Szacunek wynoszący około 1,2 mld EUR rocznie należy zatem interpretować jako scenariusz ilustracyjny, a nie bezpośredni skutek samego limitu.

Szacunki powierzchni gruntów rolnych Ukrainy różnią się w zależności od roku i zastosowanej definicji. Wartość 32,7 mln hektarów (2025) odpowiada powierzchni znajdującej się obecnie pod kontrolą Ukrainy, wykazanej w przywołanych wyżej źródłach; wcześniejsze opracowania, w tym Krzyżanowski (2024), podają około 41,3 mln hektarów w latach 2019–2021, z czego około 22% miało zostać wyłączone z produkcji wskutek okupacji, zaminowania i degradacji gruntów.



²⁹ Julian Krzyżanowski, „Future Direct Payments in Ukraine”, „European Research Studies Journal”, t. XXVII, nr S3, 2024. <https://ersj.eu/journal/3661/download/Future+Direct+Payments+in+Ukraine.pdf>

Tabela 2. Scenariuszowe szacunki potencjalnego wsparcia Ukrainy z WPR przy alternatywnych założeniach dotyczących akcesji i płatności

Scenariusz	Główne założenia	Główny czynnik wpływający na szacunek	Szacowane wsparcie – łącznie za 7 lat	Szacowane wsparcie – równowartość roczna	Znaczenie
Zastosowanie obecnej logiki płatności bezpośrednich WPR	Zastosowanie istniejących formuł obszarowych płatności bezpośrednich WPR do ukraińskich gruntów rolnych bez okresów przejściowych, limitów, degresywności ani korekt płatności	Maksymalna kwalifikująca się powierzchnia	70–90 mld EUR	10–13 mld EUR	Ilustruje potencjalną górną granicę obciążenia budżetu przy obecnej logice alokacji
Rozszerzony scenariusz symulacyjny	Szeroka kwalifikowalność gruntów rolnych połączona z obecnymi zasadami podziału WPR i bez istotnych mechanizmów dostosowawczych	Najszerza interpretacja kwalifikowalności	Do 96,5 mld EUR	Do 13,8 mld EUR	Przedstawia teoretyczny scenariusz maksymalny, a nie prawdopodobny wynik akcesji
Stopniowa integracja z limitowaniem płatności i dochodzeniem do pełnych stawek	Przejściowy okres akcesyjny (do 10 lat), stopniowe zwiększanie poziomu wsparcia i stosowanie mechanizmów limitowania płatności	Okresy przejściowe i limity płatności	Okolo 8,4 mld EUR płatności bezpośrednich po zakończeniu okresu przejściowego	Od 300 mln EUR w 2030 r. do 1,2 mld EUR (przy pełnej stawce od 2036 r.)	Ogranicza presję na budżet i odzwierciedla bardziej realistyczny scenariusz rozszerzenia

Źródła: opracowanie autorów na podstawie: Julian Krzyżanowski, „Future Direct Payments in Ukraine”, *European Research Studies Journal*, tom XXVII, nr S3, 2024. <https://ersj.eu/journal/3661/download/Future+Direct+Payments+in+Ukraine.pdf>.

Wiersz 1 (70–90 mld EUR): Krzyżanowski (2024), za: Michael Emerson, „The Potential Impact of Ukrainian Accession on the EU’s Budget – and the Importance of Control Valves”, 2023, *International Centre for Defence and Security*. (<https://icds.ee/en/the-potential-impact-of-ukrainian-accession-on-the-eus-budget-and-the-importance-of-control-valves/>).

Wiersz 2 (do 96,5 mld EUR): Krzyżanowski (2024), za: „EU Estimates Ukraine entitled to Euro 186 bln after accession”, 2023. Dostęp online: <https://www.ft.com/content/a8834254-b8f9-4385-b043-04c2a7cd54c8>. Uwaga: kwota 186 mld EUR podana przez „FT” (2023) odnosi się do łącznych środków przysługujących Ukrainie ze wszystkich funduszy UE (WPR i spójność), a nie wyłącznie z WPR, dlatego nie jest bezpośrednio porównywalna z przedstawionymi wyżej szacunkami dotyczącymi samej WPR.

Wiersz 3 (1,2 mld EUR rocznie): obliczenia własne Krzyżanowskiego (2024).

Przedstawione wyżej szacunki scenariuszowe, w tym własny orientacyjny wariant bazowy autorów wynoszący około 1,2 mld EUR rocznie po osiągnięciu pełnej stawki w modelu stopniowego włączania z limitami płatności, zostały obliczone zgodnie z logiką obecnej WPR: przez zastosowanie stawki na hektar do kwalifikujących się gruntów. Podejście to nie jest już w pełni zgodne z ramami po 2027 r. W modelu KPO łączna alokacja Ukrainy z budżetu UE byłaby ustalana według formuły określonej w rozporządzeniu KPO, opartej na liczbie ludności, dochodzie na mieszkańca i regionalnych różnicach w poziomie zamożności, a nie na powierzchni użytków rolnych. Następnie Ukraina decydowałaby, jaką część tej alokacji skierować do rolnictwa, z zachowaniem minimalnej chronionej kwoty WPR. Bardziej spójne podejście polegałoby na oszacowaniu oczekiwanej alokacji Ukrainy z KPO według tej formuły i zastosowaniu do niej ukraińskich priorytetów budżetowych w rolnictwie. W budżecie państwa Ukrainy na 2025 r. na wsparcie rolnictwa przeznaczono około 6 mld UAH przy łącznych wydatkach wynoszących około 4,65 bln UAH, czyli mniej więcej 0,15%. Wartość ta jest jednak silnie zniekształcona przez warunki wojenne, w których obronność i bezpieczeństwo pochłaniają blisko 40% wszystkich wydatków; nie można jej uznać za wiarygodny wskaźnik powojennych priorytetów budżetowych w rolnictwie. Alokacji Ukrainy z KPO według tej formuły nie można jeszcze obliczyć, ponieważ nie zastosowano jej dotąd wobec państw kandydujących. Pakiet finansowy Komisji dla Czarnogóry z czerwca 2026 r. stanowi pierwszy konkretny wzorzec, lecz pakiet dla Ukrainy będzie obejmował zasadniczo odmienne elementy, w tym potrzeby powojennej odbudowy. Dane przytoczone w raporcie należy zatem traktować jako wstępne szacunki scenariuszowe oparte na logice WPR sprzed 2027 r., które prawdopodobnie zawyżają wpływ powierzchni gruntów, a zaniżają znacznie wynegocjowanych alokacji krajowych dla rzeczywistego poziomu wsparcia rolnego, jakie otrzymałaby Ukraina. Po zastosowaniu zarówno limitów płatności, jak i stopniowego dochodzenia do pełnych stawek zgodnie z logiką sprzed 2027 r. realistyczny poziom wsparcia jest o około dwie trzecie niższy od najwyższych wartości nieuwzględniających limitów. Przytaczane w literaturze kwoty 70–96,5 mld EUR przedstawiają potencjalne obciążenie budżetu UE w scenariuszach, które nie zakładają ani okresów przejściowych, ani limitów płatności; nie należy ich interpretować jako prognoz wsparcia rzeczywiście otrzymanego przez ukraińskich producentów.

Co ważne, szacunki te wynikają przede wszystkim z założeń dotyczących kwalifikujących się gruntów rolnych i zastosowania formuł obszarowych płatności bezpośrednich, czyli z logiki obecnych zasad podziału WPR. Jak wskazano wyżej, logika ta zostanie prawdopodobnie zastąpiona po 2027 r. ramami NRP, w których alokacja wsparcia rolnego dla Ukrainy zależałaby od wynegocjowanego krajowego planu budżetowego, a nie wyłącznie od powierzchni gruntów. Większość symulacji nie uwzględnia w pełni wymogów kwalifikowalności, gotowości administracyjnej, zasad warunkowości, mechanizmów redystrybucyjnych, poziomu uczestnictwa ani przyszłych reform architektury WPR. Najwyższe podawane wartości należy zatem interpretować jako orientacyjne szacunki potencjalnego obciążenia budżetu według obecnych zasad alokacji, a nie jako oczekiwany rzeczywisty poziom wsparcia³⁰.

30 <https://en.euractiv.eu/content/uploads/sites/2/special-report/How-the-Ukraine-war-is-re-shaping-the-CAP-1.pdf>

Ponadto większość dostępnych szacunków koncentruje się na potencjalnym obciążeniu budżetu, a nie na rzeczywistej zdolności absorpcji środków. W praktyce poziom wykorzystanego wsparcia zależałby od uczestnictwa producentów, gotowości administracyjnej i tempa wdrażania. Precyzyjne oszacowanie wartości dla Ukrainy po 2027 r. nie jest zatem jeszcze możliwe. Łączna kwota przeznaczona na wsparcie dochodów z WPR w latach 2028–2034 jest nominalnie o około 24% niższa od odpowiadającej jej alokacji z lat 2021–2027. Jeżeli stawkę na hektar obliczy się, dzieląc ten mniejszy budżet przez kwalifikującą się powierzchnię, która po akcesji obejmowałaby rozległą bazę gruntów Ukrainy, stawka będzie niższa niż obecnie otrzymywana przez rolników w UE. Oznacza to, że Ukraina przystępowałaby do WPR o kurczącym się budżecie, przez co niższe wartości uwzględniające okres przejściowy, przedstawione w Tabeli 1, są bardziej realistyczną podstawą planowania niż maksymalne wartości podawane w nagłówkach. Precyzyjnego szacunku dla Ukrainy po 2027 r. nie można jeszcze sporządzić, ponieważ stawki płatności i definicje kwalifikujących się hektarów pozostają przedmiotem negocjacji.

Wyjaśnia to, dlaczego przystąpienie Ukrainy w coraz większym stopniu staje się częścią szerszej debaty o budżecie UE. Wyzwanie nie ogranicza się do pozyskania dodatkowych środków; dotyczy także sposobu funkcjonowania przyszłych instrumentów WPR w większej i bardziej zróżnicowanej Unii. Rozszerzenie może wzmocnić trwające dyskusje o równoważeniu bezpośredniego wsparcia dochodów z instrumentami inwestycyjnymi, lepszym ukierunkowaniu wsparcia i warunkowości, zwiększeniu znaczenia efektów środowiskowych oraz ograniczeniu koncentracji płatności za pomocą limitów i mechanizmów redystrybucyjnych³¹.

Skala ukraińskiego sektora rolnego wskazuje, że przyszła integracja będzie prawdopodobnie opierała się raczej na rozwiązaniach przejściowych, ukierunkowanych instrumentach wsparcia i stopniowym wdrażaniu niż na automatycznym zastosowaniu obecnych zasad WPR. Dyskusje o przystąpieniu Ukrainy mogą zatem przyspieszyć szersze reformy WPR służące równoważeniu wsparcia gospodarstw, konkurencyjności i stabilności fiskalnej w rozszerzonej Unii Europejskiej.



³¹ <https://capreform.eu/future-enlargement-and-its-impact-on-the-cap-budget/>

6.1. KONSEKWENCJE PRZYSTĄPIENIA UKRAINY DLA POLSKI

Aby ocenić te konsekwencje, należy najpierw obiektywnie spojrzeć na liczby. Ukraina i Polska osiągają podobny poziom produkcji rolnej. Przed rozpoczęciem wojny na pełną skalę (w 2020 r.), jej wartość wynosiła około 27,4 mld EUR na Ukrainie i 25,9 mld EUR w Polsce. Różnica polega na sposobie wytwarzania tej produkcji. Ukraina osiągnęła taki wynik na ponad 41 mln hektarów użytkowanych rolniczo, natomiast Polska – na niespełna 15 mln hektarów. Ukraińskie rolnictwo jest silnie zróżnicowane, a nie jednolicie wielkoobszarowe: obejmuje zarówno ponad 3,85 mln gospodarstw domowych o średniej powierzchni około 3 hektarów, mniejszej niż przeciętne polskie gospodarstwo, jak i gospodarstwa korporacyjne oraz agroholdingi kontrolujące nawet po 600 000 hektarów i odpowiadające za 57% całej produkcji rolnej. To właśnie ta druga grupa, skoncentrowana na nastawionych na eksport monokulturach zbóż, roślin oleistych i kukurydzy, nadaje ukraińskiemu rolnictwu w europejskiej debacie charakter wielkoobszarowy – nie cały sektor. Polskie rolnictwo jest rozdrobnione, intensywne i coraz silniej ukierunkowane na przetwórstwo. Najwyraźniej widać to w eksporcie żywności przetworzonej – w 2020 r. Ukraina wyeksportowała takie produkty o wartości niespełna 3 mld EUR, podczas gdy Polska – ponad 18 mld EUR. Nie jest to drobny szczegół, lecz klucz do całej oceny³².

Dwa różne typy rolnictwa, a nie po prostu jeden większy

Struktury obu sektorów są niemal lustrzanym odbiciem. Ukrainę cechuje dualizm. Z jednej strony ponad 3,85 mln gospodarstw domowych funkcjonuje w dużej mierze poza formalnymi strukturami rolnictwa: nie są zarejestrowane jako przedsiębiorstwa rolne, nie składają rolniczych sprawozdań statystycznych, a ich status w systemie zabezpieczenia społecznego jest zróżnicowany – działający wśród nich indywidualni przedsiębiorcy opłacają składki emerytalne lub mogą być z nich zwolnieni, natomiast większość producentów z gospodarstw domowych, które nie mają statusu indywidualnego przedsiębiorcy, pozostaje poza standardowym systemem ochrony społecznej związanym z zatrudnieniem. Łącznie grupa ta odpowiada za około 30% produkcji rolnej brutto, przede wszystkim w pracochłonnych sektorach, takich jak warzywnictwo, sadownictwo, uprawa ziemniaków i produkcja zwierzęca. Z drugiej strony istnieje garstka gigantów. Komercyjna produkcja rynkowa jest wytwarzana głównie przez przedsiębiorstwa rolne – spółki handlowe, przedsiębiorstwa prywatne, spółdzielnie i gospodarstwa indywidualne. Według danych Ukrstatu o użytkowaniu gruntów w 2025 r. około 30 200 przedsiębiorstw posiadało lub użytkowało grunty rolne. Węższy szacunek, oparty na aktywności gospodarczej, a nie na rejestracji gruntów, określa liczbę przedsiębiorstw faktycznie prowadzących działalność na około 20 000, przy około 30 000 zarejestrowanych, lecz nieaktywnych przedsiębiorstw. Łączna liczba aktywnych podmiotów gospodarczych w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie wynosiła w 2024 r. około 58 700. Wśród nich znajdowało się także nieco ponad 100 holdingów rolnych, z których każdy użytkuje od 10 000 do 500 000 hektarów. Dziesięć największych przedsiębiorstw uprawia obecnie (2026) niemal 2,4 mln hektarów – mniej niż przed wojną ze względu na straty w regionach

32 „Podzielone plony”, 2025 (porównanie produkcji i eksportu w 2020 r.: wartość produkcji rolnej 27,4 mld EUR w Ukrainie wobec 25,9 mld EUR w Polsce; eksport przetworzonej żywności o wartości niemal 3 mld EUR w Ukrainie wobec ponad 18 mld EUR w Polsce). PDF: <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2025/09/Podzielone-plony.pdf>

okupowanych przez Rosję. Wśród około 30 200 przedsiębiorstw posiadających lub użytkujących grunty rolne w 2025 r. średnia powierzchnia wynosiła około 600 hektarów. Polskie rolnictwo składa się natomiast z dużej liczby gospodarstw rodzinnych o średniej powierzchni 11 hektarów użytków rolnych – porównywalnej ze skalą ukraińskich gospodarstw domowych i rolników indywidualnych, lecz strukturalnie odmiennej ze względu na silniejsze ukierunkowanie na przetwórstwo i produkcję o wyższej wartości dodanej³³.

Rysunek 1. Wielkość gospodarstw: porównywalne średnie krajowe i dualna struktura Ukrainy



Źródła: Eurostat („Farms and Farmland in the European Union”, 2023); „Podzielone plony” (Czubak i in., 2025); Latifundist (2026). **Uwaga metodologiczna:** średnie dla Polski, UE-27, Francji, Niemiec i Rumunii obejmują wszystkie gospodarstwa rolne i są wzajemnie porównywalne. Słupki dotyczące Ukrainy odnoszą się wyłącznie do komercyjnego podsektora (przedsiębiorstw rolnych i agroholdingów) i nie są porównywalne z powyższymi średnimi. Jednocześnie na Ukrainie działa ponad 3,85 mln gospodarstw domowych prowadzących produkcję rolną; ich uwzględnienie dałoby średnią arytmetyczną w przedziale od 7 do 8,5 hektara, zależnie od przyjętej bazy gruntów i liczby producentów, lecz wartość ta uśrednia rozkład dwumodalny i nie jest porównywalna z powyższymi średnimi, które obejmują zarejestrowane gospodarstwa rolne. Znaczna część sektora gospodarstw domowych działa na powierzchni wyraźnie poniżej jednego hektara i nie spełniłaby

33 „Podzielone plony”, 2025; dane zaktualizowane na podstawie Derżstatu (stan na 1 stycznia 2024 r.) i Latifundist (2026): ponad 3,85 mln małych gospodarstw indywidualnych; około 50 000 zarejestrowanych przedsiębiorstw farmerskich (osób prawnych), z których około 20 000 jest statystycznie (gospodarczo) aktywnych, a pozostałe około 30 000 faktycznie nie prowadzi działalności; około 58 700 aktywnych podmiotów gospodarczych w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie w 2024 r.; nieco ponad 100 holdingów rolnych o powierzchni od 10 000 do 500 000 ha; dziesięć największych przedsiębiorstw obejmujących około 2,4 mln ha (spadek z 2,85 mln ha wskutek strat w regionach okupowanych przez Rosję). Źródła danych: Państwowa Służba Statystyki Ukrainy, otwarty zbiór danych o liczbie aktywnych podmiotów gospodarczych według rodzaju działalności (ukrstat.gov.ua, dane za lata 2015–2024, aktualizacja 3 listopada 2025 r.); Jednolity Państwowy Rejestr Przedsiębiorstw i Organizacji Ukrainy, EDRPOU (50 355 gospodarstw na 1 kwietnia 2024 r.); Niemiecko-Ukraiński Projekt Dialogu Rolnego (APD), raport dotyczący polityki rolnej APD/APB/05/2025 (około 20 000 gospodarstw aktywnych gospodarczo w 2024 r., użytkujących około 4,5 mln ha). Liczba nieaktywnych gospodarstw (około 30 000) jest obliczeniem własnym, stanowiącym różnicę między liczbą gospodarstw zarejestrowanych i aktywnych. PDF: <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2025/09/Podzielone-plony.pdf>

minimalnych progów powierzchni omówionych w podrozdziale 6.2. Dziesięć największych holdingów użytkuje około 2,4 mln hektarów.

Kontrast ten prowadzi do najważniejszego wniosku tej części. Wraz z przystąpieniem Ukrainy UE nie zyskuje po prostu drugiego, większego „polskiego” sektora rolnego. Zyskuje sektor o zupełnie innym profilu, częściowo komplementarny wobec sektora polskiego, a częściowo z nim konkurujący. Ukraina jest potęgą surowcową – największym na świecie producentem słonecznika, odpowiadającym za ponad 30% światowej produkcji; czołowym eksporterem oleju i śruty słonecznikowej; oraz kluczowym eksporterem kukurydzy, jęczmienia, rzepaku i pszenicy. Polska jest natomiast potęgą w zakresie produktów przetworzonych. Rozróżnienie to wyznacza granicę, wzdłuż której pojawiają się zarówno zagrożenia, jak i możliwości³⁴.

Konkretne ryzyka i zmiany modelu rolnictwa

Pierwszym i najczęściej wskazywanym ryzykiem jest presja cenowa na rynku surowców, co w praktyce oznacza presję na obecny, rozdrobniony model polskiego rolnictwa. Ryzyko to nie wynika z ukraińskiego rolnictwa jako całości ani z jego sektora małych i rodzinnych gospodarstw, który pod wieloma względami jest strukturalnie podobny do rolnictwa polskiego i tak samo narażony na presję konkurencyjną ze strony producentów wielkoobszarowych. Relacja między dwoma biegunami ukraińskiego rolnictwa nie jest więc komplementarną różnorodnością, lecz presją wywieraną przez większych na mniejszych. Raport rozróżnia te grupy właśnie dlatego, że sektor agroholdingów nie jest reprezentatywny dla całego ukraińskiego rolnictwa. Źródłem obaw jest konkretnie model wielkoobszarowych agroholdingów nastawionych na eksportowe monokultury zbóż, kukurydzy, rzepaku i słonecznika, których tańsze surowce mogłyby zasadniczo obniżyć ceny na rynku europejskim, a tym samym dochody polskich producentów roślinnych. Empiryczne dowody na taki efekt są jednak ograniczone: analizy okresu 2022–2024, gdy zwiększył się import z Ukrainy w ramach autonomicznych środków handlowych, nie wykazały dotychczas statystycznie istotnego wpływu na ceny krajowe w Polsce. Mechanizm ten jest również przedmiotem sporów z perspektywy strukturalnej – jeżeli akcesja Ukrainy przekieruje światową podaż produktów rolnych, zamiast ją zwiększyć, wpływ na ceny światowe, a zatem także krajowe, może być ograniczony. Ryzyko presji cenowej należy więc traktować jako obawę wymagającą dalszych badań empirycznych. Doświadczenia z lat 2022 i 2023 są w tym zakresie pouczające, lecz nie rozstrzygające. Po otwarciu rynku UE w 2022 r. Polska sprowadziła z Ukrainy zboże o wartości około 600 mln EUR, co stanowiło ponad 52% całego polskiego importu zbóż. Napływ ten, w połączeniu z problemami logistycznymi, wywołał kryzys i blokady graniczne. Empirycznie nadal nie rozstrzygnięto, czy rzeczywiście obniżył ceny uzyskiwane przez polskich producentów. Jednocześnie import tańszego ukraińskiego zboża przyniósł korzyści polskim przetwórcom i producentom zwierzęcym, którzy wykorzystywali je jako surowiec, obniżając koszty i zwiększając konkurencyjność. Łączny skutek gospodarczy wzrostu importu w latach 2022–2024 był zatem dla Polski zróżnicowany i zależny od sektora, a nie jednolicie negatywny. Mniej kontrowersji budzi to, że związek z akcesją nie dotyczy samego dostępu do rynku, z którego ukraińscy producenci już korzystają, lecz tego, co członkostwo dodałoby do obecnej sytuacji. Płatności bezpośrednie WPR są obszarowe, dlatego przy braku skutecznych limitów największa ich część przypadłaby producentom już działającym przy najniższych kosztach jednostkowych i w największej skali. Wsparcie publiczne wzmacniałoby wówczas istniejącą przewagę kosztową, zamiast ją kompensować, zwiększając

34 „Podzielone plony”, 2025 (wyniki Ukrainy w produkcji i eksporcie surowców rolnych na podstawie danych Foreign Agricultural Service USDA oraz Ministerstwa Polityki Rolnej i Żywności Ukrainy). PDF: <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2025/09/Podzielone-plony.pdf>

siłę rynkową największych podmiotów w tych samych segmentach surowcowych, w których konkurują polskie gospodarstwa uprawne. To, czy scenariusz ten się urzeczywistni, zależy od przyszłego kształtu WPR, w szczególności zasad kwalifikowalności, limitów, degresywności, traktowania podmiotów powiązanych i rozwiązań przejściowych. Właśnie te parametry, a nie dostęp do rynku, powinny być przedmiotem negocjacji³⁵.

Drugie ryzyko dotyczy samej wspólnej polityki rolnej i jest wyraźniejsze niż presja cenowa. W WPR sprzed 2027 r., w której płatności wynikały bezpośrednio z powierzchni gruntów rolnych, rachunek był jednoznaczny: gdyby Ukraina przystąpiła na zasadach obliczania stawek na hektar, stałaby się największym pojedynczym beneficjentem dopłat, a obecne alokacje Polski uległyby znacznemu rozproszeniu. Precedens akcesji Rumunii i Bułgarii pokazuje, że bez reform płatności trafiają przede wszystkim do największych podmiotów, pogłębiając nierówności. Precedens rumuński i bułgarski przywołano tu ze względu na wnioski dotyczące podziału środków wewnątrz państwa przystępującego – bez instrumentów przeciwdziałających koncentracji większość płatności przypadła największym operatorom – a nie jako twierdzenie o wpływie cenowym na producentów w innych państwach członkowskich. Think tank Bruegel oszacował, że zgodnie z tymi zasadami płatności WPR dla Ukrainy mogłyby wynieść około 85 mld EUR w ciągu siedmiu lat, w ramach łącznego transferu 136 mld EUR. We wcześniejszym dokumencie Rady Europejskiej, opisanym przez „Financial Times” w październiku 2023 r., wskazano nawet łączny koszt 186 mld EUR ze wszystkich funduszy UE. Jak jednak omówiono w rozdziale 5, ramy KPO po 2027 r. zasadniczo zmieniają tę logikę. Zgodnie z nowymi zasadami alokacja Ukrainy z budżetu UE byłaby ustalana na podstawie liczby ludności, dochodu i różnic w poziomie zamożności, a nie powierzchni gruntów, zaś akcesja nie zmniejszałaby bezpośrednio środków przydzielonych z góry obecnym państwom członkowskim. Ryzyko dla Polski wynika więc w mniejszym stopniu z automatycznego rozproszenia wspólnej puli WPR, a w większym z dwóch innych mechanizmów: pośredniej presji na całkowitą wielkość WRF, które powstaną, gdy Ukraina stanie się beneficjentem netto budżetu UE, oraz konstrukcji okresów przejściowych, limitów płatności i zasad kwalifikowalności negocjowanych w ramach pakietu akcesyjnego. To właśnie te wynegocjowane parametry, a nie sama powierzchnia gruntów, określą rzeczywiste konsekwencje budżetowe dla Polski^{36, 37}.

35 „Podzielone plony”, 2025 (przyczone dane Głównego Urzędu Statystycznego wskazujące, że polski import zbóż z Ukrainy w 2022 r. miał wartość 2,8 mld PLN – około 600 mln EUR po przeliczeniu według średniego kursu NBP za 2022 r. wynoszącego około 4,69 PLN za euro – i stanowił ponad 52% całego importu zbóż do Polski w tym roku). PDF: <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2025/09/Podzielone-plony.pdf>

36 C. Hubbard, L. Luca, M. Luca, C. Alexandri, „Romanian Agriculture since EU Accession: Has membership made a difference?”, 142. seminarium EAAE „Growing Success? Agriculture and Rural Development in an Enlarged EU”, Budapeszt, 29–30 maja 2014 r., European Association of Agricultural Economists, <https://doi.org/10.22004/ag.econ.169794>; H. Bachev, „Governance of Bulgarian Farming”, MPRA Paper nr 7818, University Library of Munich, Niemcy, 2008, <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/7818>. Na przykładzie Rumunii i Bułgarii oba badania pokazują, że bez reform przedakcesyjnych wsparcie publiczne trafia przede wszystkim do dużych przedsiębiorstw rolnych, podczas gdy małe gospodarstwa korzystają z niego jedynie w ograniczonym zakresie.

37 Z. Darvas i in., „Ukraine's Path to European Union Membership and Its Long-Term Implications”, Bruegel Policy Brief 05/2024 (szacunki: około 85 mld EUR na WPR, 32 mld EUR na politykę spójności, łącznie około 136 mld EUR netto w siedmioletnim okresie 2021–2027). We wcześniejszym dokumencie Rady UE, opisanym przez „Financial Times” w październiku 2023 r., koszt oszacowano na 186 mld EUR. Są to statyczne projekcje oparte na zasadach finansowania z lat 2021–2027 (koszt netto); osiągnięcie pełnych kwot może potrwać nawet dziesięć lat, ponieważ mechanizm stopniowego dochodzenia do pełnych stawek spłaszcza krzywą wypłat. Z tego względu liczb tych nie należy traktować jako prognoz. Raport Bruegla dostępny pod adresem: <https://www.bruegel.org/policy-brief/ukraines-path-european-union-membership-and-its-long-term-implications>

Trzecie ryzyko ma charakter strukturalny i konkurencyjny, lecz dotyczy poszczególnych segmentów polskiego rolnictwa w różnym stopniu, a nie całego sektora jednakowo. Polscy producenci zwierzęcy i zakłady przetwórstwa spożywczego znajdują się w stosunkowo dobrej sytuacji – mogą pozyskiwać tańsze ukraińskie zboża i rośliny oleiste jako surowce, co może obniżyć ich koszty i zwiększyć konkurencyjność. Segmentem wrażliwym są konkretnie polskie gospodarstwa uprawne zajmujące się standardową produkcją roślin towarowych – zbóż, roślin oleistych i kukurydzy – w której ukraińscy producenci wielkoobszarowi mają strukturalną przewagę kosztową dzięki skali, jakości gleb, a po akcesji również potencjalnemu dostępowi do wsparcia WPR. Gospodarstwa te, zazwyczaj małe i rodzinne, nie dysponują skalą pozwalającą dorównać ukraińskim kosztom jednostkowym na rynkach masowych surowców i bez aktywnego wsparcia publicznego prawdopodobnie nie znajdą ochrony w przetwórstwie ani produkcji niszowej. Jeżeli reforma WPR jednocześnie osłabi płatności redystrybucyjne i mechanizmy wsparcia mniejszych gospodarstw, a rynek zostanie szerzej otwarty na ukraińskie surowce, segment ten może ucierpieć. Ryzyko nie dotyczy więc polskiego rolnictwa jako całości, lecz konkretnie rentowności małych producentów standardowych upraw towarowych, a pośrednio także struktury społecznej obszarów wiejskich w regionach, gdzie gospodarstwa takie dominują. Doświadczenie akcesji Rumunii i Bułgarii może stanowić punkt odniesienia dla oceny tego ryzyka, choć różnice strukturalne między tamtymi sektorami a nastawionymi na eksport ukraińskimi producentami wielkoobszarowymi ograniczają porównywalność precedensu.

Czwarte ryzyko – dotychczas niedostatecznie obecne w debacie – wiąże się z koncentracją własności i finansjalizacją kapitału rolnego. Jego mechanizm różni się od sposobu, w jaki problem ten jest zwykle przedstawiany w debacie publicznej. Według Oakland Institute wszystkie poza jednym spośród dziesięciu największych przedsiębiorstw posiadających grunty na Ukrainie są zarejestrowane za granicą, głównie w rajach podatkowych, takich jak Cypr i Luksemburg. Ponieważ są to jurysdykcje UE, przedsiębiorstwa te już mają prawo nabywać aktywa w Polsce i innych państwach Unii, a akcesja nie stworzyłaby takiego uprawnienia. Wpłynęłaby natomiast na głębokość i zasięg samego modelu. To samo źródło podaje, że Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Europejski Bank Inwestycyjny i Międzynarodowa Korporacja Finansowa udzieliły łącznie blisko 1,7 mld USD kredytów zaledwie sześciu największym ukraińskim przedsiębiorstwom posiadającym grunty, co oznacza, że struktura ta jest częściowo podtrzymywana przez publiczne finansowanie rozwojowe. Prawo ukraińskie zabrania przedsiębiorstwom należącym do zagranicznych właścicieli kupowania gruntów rolnych; kontrolę sprawuje się zamiast tego poprzez dzierżawy i struktury holdingowe. Model, w którym kapitał wspierany przez podmioty międzynarodowe użytkuje znaczne powierzchnie gruntów, nie będąc ich właścicielem, prawdopodobnie będzie się pogłębiał wraz z postępem akcesji i dalszą liberalizacją ukraińskiego rynku ziemi. Ma to znaczenie dla Polski i innych państw członkowskich nie dlatego, że ukraińscy właściciele gruntów będą bezpośrednio kupować polskie gospodarstwa, lecz dlatego, że ten sam sfinansalizowany model produkcji masowych surowców eksportowych, który już wywiera presję konkurencyjną na europejskie rynki towarowe, zostałby dodatkowo utrwalony i potencjalnie rozszerzony. Monitorowanie koncentracji własności gruntów i struktury kapitału rolnego – zarówno na Ukrainie, jak i na całym jednolitym rynku – powinno zatem stać się stałym elementem polityki rolnej.

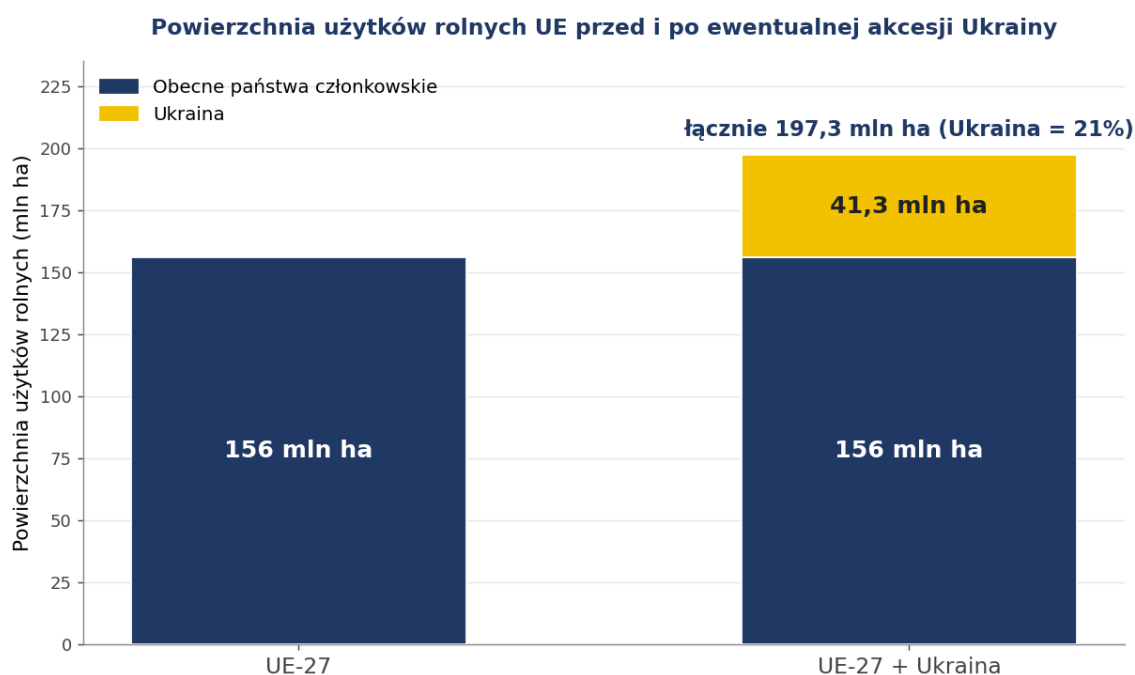
Próba obliczeń: co dokładnie traci Polska?

Wszystkie powyższe zagrożenia można opisać słowami. Znacznie trudniej wyrazić je w liczbach, a bez liczb debata o przystąpieniu Ukrainy szybko przestaje być merytoryczna i staje się polityczna. Dlatego w tej części przedstawiamy obliczenia porównujące dane Eurostatu, ukraińskiego urzędu statystycznego, Komisji

Europejskiej i think tanku Bruegel. Wyniki nie są prognozą, lecz odpowiedzią na pytanie, co stałoby się, gdyby rzeczywiście urzeczywistnił się jeden lub drugi scenariusz. Założenia każdego z nich zostały opisane.

Pierwsza obserwacja dotyczy samej skali. Przed pełnoskalową inwazją z 2022 r. powierzchnia użytków rolnych Ukrainy wynosiła 41,3 mln hektarów (2020) – więcej niż w którymkolwiek pojedynczym państwie członkowskim UE: więcej niż 27,4 mln hektarów we Francji, największej pod tym względem w Unii, choć nadal mniej niż łączna powierzchnia Francji i Hiszpanii wynosząca 51,3 mln hektarów. Znaczna część tej powierzchni znajduje się obecnie poza kontrolą Kijowa, ponieważ niemal jedna piąta ukraińskich gruntów rolnych jest pod rosyjską okupacją, a kraj uprawia obecnie szacunkowo 26,5 mln hektarów gruntów ornych wobec 32,7 mln przed 2022 r.; wykorzystane tu dane przedstawiają zatem potencjał Ukrainy sprzed inwazji, zanim okupacja i zaminowanie ograniczyły powierzchnię dostępną pod uprawy – właściwą podstawę scenariusza akcesyjnego zakładającego reintegrację terytorialną, a nie powierzchnię obecnie wykorzystywaną produkcyjnie. Cała Unia Europejska użytkuje obecnie rolniczo 156 mln hektarów. Włączenie Ukrainy zwiększyłoby tę powierzchnię o jedną czwartą, do około 197 mln hektarów. Ukraina natychmiast stałaby się największym państwem rolniczym w bloku, skupiając ponad 20% gruntów rolnych UE. Udział Polski, obecnie drugiej pod tym względem w UE-27, w całkowitej powierzchni gruntów rolnych Unii spadłby z 9,4% do 7,4%³⁸.

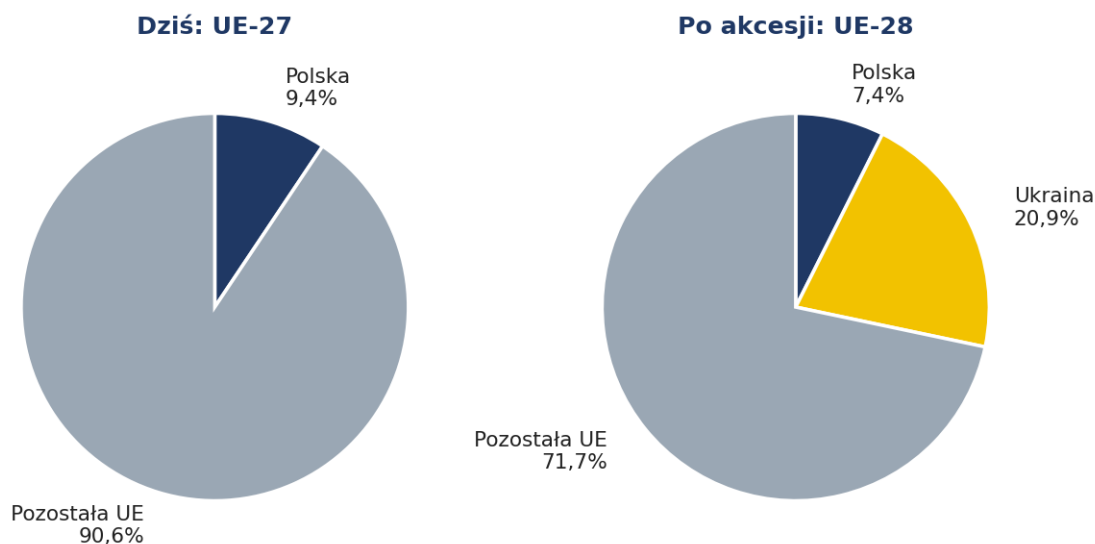
Rysunek 2. Powierzchnia gruntów rolnych w UE przed potencjalnym przystąpieniem Ukrainy i po nim



Źródła: Eurostat (2023), Państwowa Służba Statystyczna Ukrainy (dane za lata 2020–2022). Obliczenia własne WEI.

³⁸ Parlament Europejski, EPRS, „Ukrainian Agriculture: From Russian Invasion to EU Integration”, briefing 760432, kwiecień 2024 r. (powierzchnia użytków rolnych Ukrainy w 2020 r. wynosiła 41,3 mln ha, z czego 32,7 mln ha stanowiły grunty orne, wobec 27,4 mln ha we Francji i 23,9 mln ha w Hiszpanii); Eurostat, „Farms and Farmland 2023” (powierzchnia użytków rolnych UE-27: 156 mln ha). Ten sam briefing podaje, że wskutek wojny Ukraina kontroluje obecnie szacunkowo 26,5 mln ha gruntów ornych, wobec 32,7 mln ha przed 2022 r., a niemal jedna piąta jej gruntów rolnych znajduje się pod okupacją. Briefing EPRS dostępny pod adresem: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2024\)760432](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2024)760432)

Rysunek 3. Udział Polski w powierzchni gruntów rolnych Unii Europejskiej przed potencjalnym przystąpieniem Ukrainy i po nim



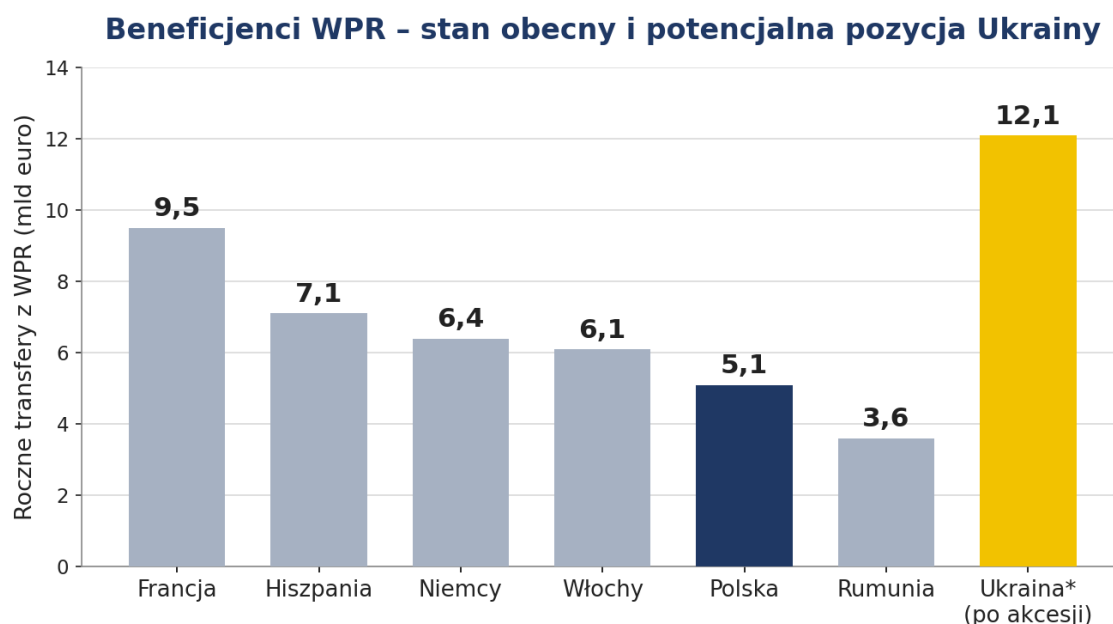
Źródła: Eurostat (2023); EPRS, „Ukrainian Agriculture”, 2024. Obliczenia własne WEI.

Nie jest to wyłącznie kwestia techniczna ani księgowa. Płatności bezpośrednie w ramach pierwszego filaru WPR są rozdzielane między państwa członkowskie w dużej mierze na podstawie powierzchni gruntów rolnych. Jeżeli Ukraina, dysponująca przed wojną ponad 40 mln hektarów gruntów rolnych, przystąpi do UE, a całkowity budżet pozostanie bez zmian lub się zmniejszy, stawka na hektar spadnie, a wraz z nią udział Polski w całej puli płatności. Przy niezmiennych zasadach podziału prosty rachunek działa zatem na niekorzyść polskich rolników.

Druga obserwacja dotyczy potencjalnego transferu. Bruegel oszacował, że w statycznym scenariuszu zastosowania obecnych zasad bez rozwiązań przejściowych i limitów płatności potencjalne obciążenie budżetowe związane z WPR dla Ukrainy mogłoby wynieść około 85 mld EUR w ciągu siedmiu lat, czyli średnio 12,1 mld EUR rocznie. Dla porównania Polska, największy beneficjent w Europie Środkowej, otrzymała w 2023 r. 5,1 mld EUR. W tym konkretnym scenariuszu Ukraina stałaby się największym pojedynczym beneficjentem WPR, wyprzedzając Francję, której roczna alokacja wynosi 9,5 mld EUR. Wartości tej nie należy interpretować jako prognozy rzeczywistych transferów po akcesji, które zależałyby od przyszłej architektury WPR, zasad kwalifikowalności, limitowania płatności, stopniowego dochodzenia do pełnych stawek i zdolności absorpcyjnej.



Rysunek 4. Roczne transfery z WPR – obecni beneficjenci i pozycja Ukrainy po akcesji



* Szacunek Bruegla (2024): Ukraina otrzymywałaby z WPR ok. 85 mld euro w 7 lat przy obecnych regulach, czyli średnio 12,1 mld euro rocznie. Stałaby się największym pojedynczym beneficjentem, prawie 2,4 raza więcej niż dziś otrzymuje Polska.

Źródła: Parlament Europejski, „EU Agriculture Policy in Numbers”, dane za 2023 r.; Bruegel Policy Brief 05/2024.

Trzecia i najbardziej praktyczna obserwacja jest próbą przełożenia wszystkich tych zależności na konkretną kwotę dla Polski. Punktem wyjścia jest obecna alokacja WPR dla Polski na lata 2023–2027, wynosząca 25 mld EUR. Przygotowaliśmy trzy scenariusze możliwego rozwoju sytuacji w nowych ramach finansowych na lata 2028–2034. Każdy opiera się na innych decyzjach politycznych, lecz wszystkie są realistyczne.

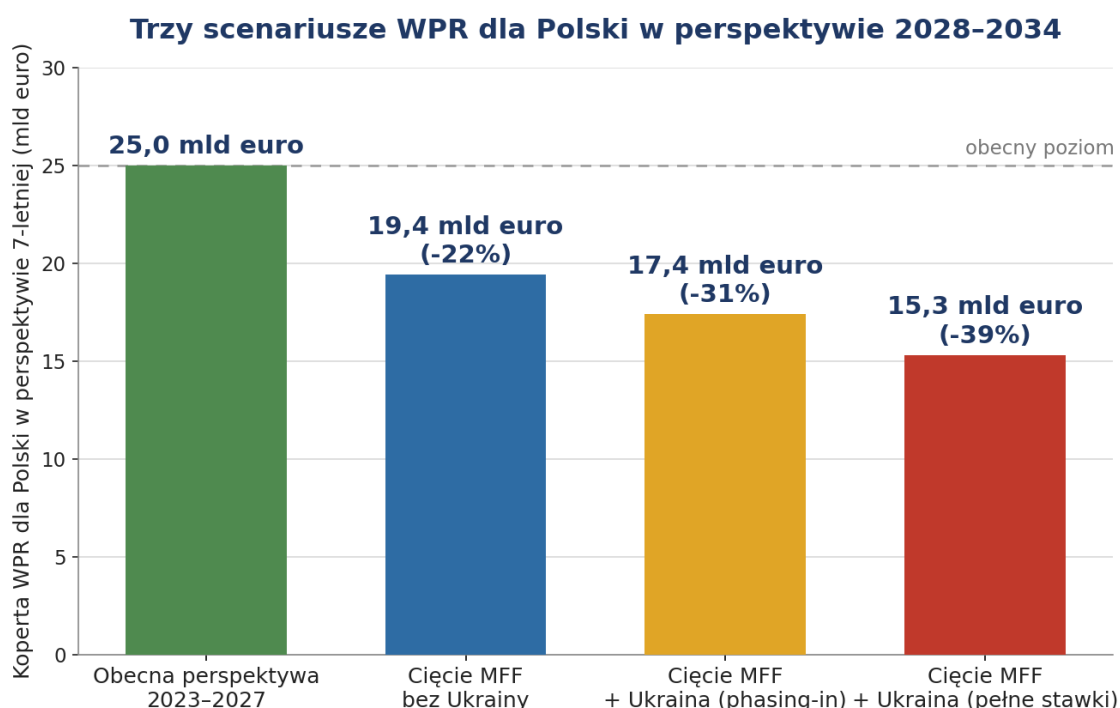
Pierwszy scenariusz zakłada, że Komisja wdroży propozycję z lipca 2025 r., która przewiduje prawne wyodrębnienie i ochronę określonego funduszu WPR o wartości 300 mld EUR, ale Ukraina nie przystąpi jeszcze do UE. Samo ograniczenie budżetu rolnego, proponowane przez Komisję na poziomie około 22%, oznacza dla Polski spadek z 25 mld EUR do około 19,4 mld EUR. Jeszcze przed jakimkolwiek rozszerzeniem polskie rolnictwo otrzymałoby więc o 5,6 mld EUR mniej. Skala cięcia pozostaje przedmiotem negocjacji: szacunek około 22% opiera się na danych z połowy 2025 r., natomiast w nocy ze stycznia 2026 r. Komisja utrzymuje, że budżet wsparcia rolników i obszarów wiejskich w latach 2028–2034 może pozostać na poziomie obecnej alokacji WPR lub być od niej wyższy³⁹.

³⁹ Komisja Europejska, „Unlocking Synergies: Integrating EU Funding for Farming and Rural Communities”, styczeń 2026 r. (budżet wsparcia rolników i obszarów wiejskich na lata 2028–2034 może pozostać na poziomie obecnej alokacji WPR na lata 2021–2027 lub być wyższy); oświadczenie przewodniczącej Komisji Ursuli von der Leyen z 12 listopada 2025 r. o gotowości zaproponowania 10-procentowego celu dla obszarów wiejskich w funduszu krajowych i regionalnych planów partnerstwa; A. Matthews, „The likely size of the CAP budget in the next MFF”, CAP Reform, 2025 (szacunek 22-procentowego cięcia pochodzi z połowy 2025 r. i nadal podlega negocjacjom). Dostępne pod adresem: <https://capreform.eu/the-likely-size-of-the-cap-budget-in-the-next-mff-reprise>

Drugi scenariusz jest wariantem pośrednim: nowe wieloletnie ramy finansowe z ograniczoną alokacją budżetową oraz przystąpienie Ukrainy z mechanizmem stopniowego dochodzenia do pełnych stawek, podobnym do zastosowanego wobec Polski w latach 2004–2007. Zgodnie z przyjętymi założeniami w pierwszym siedmioletnim cyklu Ukraina otrzymywałaby średnio około 50% pełnej kwoty. Przy zastosowanej tu logice podziału środków na hektar sprzed 2027 r. alokacja Polski mogłaby spaść do 17,4 mld EUR, czyli o 31% względem obecnego poziomu.

Trzeci scenariusz jest wariantem najgorszym: ograniczenie budżetu WPR połączone z pełnymi stawkami dla Ukrainy i brakiem okresów przejściowych. W takim przypadku alokacja Polski spadłaby do około 15,3 mld EUR – o 39% w porównaniu z obecnym poziomem. Oznacza to niemal 10 mld EUR mniej w ciągu siedmiu lat, czyli ponad 1,4 mld EUR rocznie.

Rysunek 5. Trzy scenariusze alokacji WPR dla Polski na lata 2028–2034



Obliczenia własne WEI na podstawie danych Komisji Europejskiej, Bruegla (Darvas i in., 2024) oraz polskiego planu strategicznego na lata 2023–2027. Założenia opisano w tekście.

Przedstawione wyniki opierają się na prostym zastosowaniu obecnych zasad WPR do UE rozszerzonej o Ukrainę i mają ilustrować kierunek oraz skalę ryzyka. Rzeczywiste alokacje będą zależę od decyzji politycznych, które dopiero zostaną podjęte, w tym od tego, czy Komisja zaproponuje Ukrainie długi, ponad dziesięcioletni okres przejściowy, czy ograniczy kwoty dla największych beneficjentów oraz czy budżet WPR zostanie zwiększony w stosunku do propozycji z lipca 2025 r. Na tym właśnie polega istota sprawy. Każda z tych kwestii jest rozstrzygana już dziś przy stole negocjacyjnym w Brukseli, a nie dopiero w chwili podpisania przez Ukrainę traktatu akcesyjnego⁴⁰.

⁴⁰ Obliczenia własne WEI na podstawie danych Bruegla (Darvas i in. 2024: 85 mld EUR płatności WPR dla Ukrainy w ciągu siedmiu lat według obecnych zasad), wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego WRF na lata 2028–2034 z 16 lipca 2025 r. (294–300 mld EUR wydzielonych na WPR wobec 387 mld EUR w obecnych ramach finansowych) oraz alokacji Polski na lata 2023–2027 (25 mld EUR). Założenia trzech scenariuszy opisano w tekście.

Przedstawione wyżej obliczenia opierają się na logice WPR sprzed 2027 r., w której duża powierzchnia ukraińskich gruntów rolnych bezpośrednio zmniejszałaby przypadającą Polsce stawkę na hektar ze wspólnej puli. Zgodnie z tą logiką wariant pośredni wskazuje, że Polska mogłaby stracić 7–8 mld EUR z alokacji WPR w ciągu siedmiu lat, czyli ponad miliard euro rocznie. Jak jednak omówiono w rozdziale 5 i potwierdzono w pakiecie finansowym Komisji dla Czarnogóry z czerwca 2026 r., ramy KNP po 2027 r. zasadniczo zmieniają ten mechanizm: według nowych zasad akcesja nie zmniejszałaby bezpośrednio środków przydzielonych z góry obecnym państwom członkowskim, ponieważ nie istnieje już wspólny budżet WPR, który mógłby zostać rozwodniony. Pakiet czarnogórski ustanawia tę zasadę dla alokacji WPR w wysokości 277 mln EUR; otwarte pozostaje pytanie, czy utrzyma się ona przy akcesji większej o rząd wielkości oraz czy proporcjonalne zwiększenie pułapu zostanie sfinansowane z nowych zasobów własnych, czy z wyższych składek krajowych. Przedstawione tu scenariusze zachowują zatem funkcję miar ekspozycji. Należy je odczytywać jako ilustrację skali ryzyka według starej logiki podziału, a nie jako prognozy sporządzonej na podstawie zasad, które prawdopodobnie będą obowiązywały w chwili akcesji Ukrainy. Rzeczywiste ryzyko finansowe dla Polski ma charakter pośredni – gdy Ukraina stanie się beneficjentem netto budżetu UE, wzrośnie presja na całkowitą wielkość WRF, a finansowanie polskiego rolnictwa zostanie faktycznie określone w negocjacjach dotyczących tej ogólnej puli oraz okresów przejściowych, limitów płatności i zasad kwalifikowalności. Prawdziwy spór o finansowanie nie dotyczy więc samej Ukrainy, lecz całkowitej wielkości kolejnych WRF i mechanizmów ochronnych wbudowanych w pakiet akcesyjny.

Realne możliwości

Przystąpienie Ukrainy nie wiąże się jednak wyłącznie z zagrożeniami, co musi odzwierciedlać obiektywna analiza. Pierwszą i najbardziej namacalną szansą jest dostęp polskiego przemysłu przetwórczego do tańszych surowców. Polski przemysł rolno-spożywczy, będący jednym z kluczowych sektorów eksportowych kraju, mógłby pozyskiwać z Ukrainy tańsze zboża, oleje i pasze, obniżając w ten sposób koszty produkcji i zwiększając konkurencyjność na rynkach światowych. W modelu, w którym Ukraina dostarcza surowce, a Polska je przetwarza i sprzedaje pod własnymi markami, polskie przedsiębiorstwa mogą zyskać, a nie stracić.

Drugą szansą jest rynek eksportowy. Zarówno przed wojną, jak i w jej trakcie Ukraina była ważnym importerem polskiej żywności przetworzonej. Co więcej, mimo doniesień medialnych przedstawiających Polskę jako zalewaną tanią ukraińską żywnością, Polska utrzymuje dużą i rosnącą nadwyżkę w całym handlu towarowym z Ukrainą. Wartość polskiego eksportu wszystkich towarów do Ukrainy osiągnęła w 2023 r. rekordowe 51,7 mld PLN, a nadwyżka handlu towarami przekroczyła 31 mld PLN. W samej kategorii rolno-spożywczej saldo handlu z Ukrainą bywa nieznacznie ujemne, ponieważ Polska importuje oleje i zboża, ale właśnie to pokazuje komplementarny charakter wymiany: Ukraina sprzedaje nam surowce, a my sprzedajemy gotowe produkty Ukrainie i reszcie świata⁴¹.

Trzecia szansa wynika z roli Polski jako pomostu. Polska przeszła już proces dostosowania do WPR, który Ukrainę dopiero czeka. Naturalnymi partnerami Polski w tym zakresie – zarówno przed akcesją, jak i po niej – są ukraiński sektor

41 „Podzielone plony”, 2025, za danymi Głównego Urzędu Statystycznego (polski eksport towarów do Ukrainy w 2023 r. wyniósł 51,7 mld PLN, a nadwyżka w handlu towarami z Ukrainą przekroczyła 31 mld PLN; saldo handlu z Ukrainą w samej kategorii rolno-spożywczej bywa nieznacznie ujemne ze względu na import oleju słonecznikowego i zbóż). PDF: <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2025/09/Podzielone-plony.pdf>

małych i rodzinnych gospodarstw oraz inne kategorie producentów dążące do dostosowania do norm UE i rozwoju transgranicznych łańcuchów wartości. Wzmocnienie tego sektora leży w interesie Polski, ponieważ sprzyja zbliżaniu norm i tworzy sojusznika w obronie redystrybucyjnego charakteru WPR. Polska może skorzystać na dwa sposoby: jako węzeł tranzytowy i logistyczny dla ukraińskiego eksportu kierowanego przez polskie porty oraz jako dostawca wiedzy, technologii i dobrych praktyk dla mniejszych i średnich ukraińskich gospodarstw. W 2024 r. polski eksport rolno-spożywczy osiągnął rekordowe 53,5 mld EUR, a sektor przetwórczy stał się piątym co do wielkości eksporterem żywności w UE. Pozostaje wreszcie kwestia bezpieczeństwa żywnościowego. Łączny potencjał Polski i Ukrainy czyni Europę Środkową jednym z najważniejszych regionów produkcji żywności na świecie⁴².

Najważniejszym wnioskiem z tej części jest to, że skutki akcesji będą silnie zróżnicowane. Duże gospodarstwa produkujące zwierzęta i zakłady przetwórcze, które korzystają z niższych kosztów surowców, prawdopodobnie zyskają. Mniejsze gospodarstwa rodzinne zajmujące się standardową produkcją roślinną mogą stracić, jeżeli nie znajdą niszy lub nie otrzymają ochrony. Polityka publiczna powinna więc koncentrować się na tej drugiej grupie, zamiast podsycać ogólny strach przed Ukrainą.



42 Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi jest głównym organem administracji rządowej odpowiedzialnym za kształtowanie polityki rolnej; Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, „Wyniki polskiego handlu towarami rolno-spożywczymi w 2024 r.” (rekordowy eksport o wartości 53,5 mld EUR, wzrost o 2,7% wobec 2023 r., nadwyżka handlowa 17,9 mld EUR, udział żywności w polskim eksporcie na poziomie 15,3%, eksport do Ukrainy o wartości 956 mln EUR). Dostępne pod adresem: <https://www.gov.pl/web/kowr/wyniki-polskiego-handlu-towarami-rolno-spozywczymi-w-2024-r>

6.2. KONSEKWENCJE DLA UKRAINY

W nawiązaniu do powyższej dyskusji o wpływie przystąpienia Ukrainy na przyszłą architekturę WPR i ramy budżetowe UE kolejne pytanie dotyczy tego, w jaki sposób uczestnictwo we wspólnej polityce rolnej mogłoby przełożyć się na praktyczne rezultaty dla ukraińskich producentów rolnych. Kluczowe jest w tym kontekście nie to, czy ukraińskie rolnictwo formalnie zostałoby objęte instrumentami WPR, lecz które kategorie producentów byłyby realnie zdolne uzyskać dostęp do mechanizmów wsparcia oraz na jakich warunkach instytucjonalnych i przejściowych^{43, 44}.

Jak omówiono poniżej, skala bazy gruntów rolnych Ukrainy tworzy potencjalnie znaczną podstawę naliczania płatności w ramach instrumentów WPR powiązanych z ziemią. Praktyczne znaczenie tej bazy będzie jednak zależało nie tylko od dostępności gruntów, lecz także od tego, jaka część ziemi rolnej stanie się kwalifikowalna zgodnie z zasadami WPR i będzie mogła zostać objęta wsparciem poprzez zgodne z wymogami procedury administracyjne. Szczególną komplikacją jest to, że większość gruntów rolnych użytkowanych przez ukraińskie przedsiębiorstwa jest dzierżawiona, a nie stanowi ich własności – około 17,3 mln z 18,3 mln hektarów. Przewaga dzierżawy wynika z dziedzictwa wieloletniego moratorium na sprzedaż gruntów rolnych oraz późniejszego rozwoju rynku dzierżawy ziemi rolnej⁴⁵. Ponieważ uprawnienia do płatności WPR przysługują aktywnemu rolnikowi użytkującemu grunt, jasna rejestracja dzierżaw i dokumentacja sposobu użytkowania ziemi byłyby warunkiem przekształcenia rozległej ukraińskiej bazy gruntów w rzeczywistą podstawę naliczania płatności.

Jednocześnie uczestnictwo w WPR nie zależy wyłącznie od skali działalności rolnej. Dostęp do wsparcia jest zasadniczo powiązany z pojęciem „aktywnego rolnika”, czyli podmiotu rzeczywiście prowadzącego działalność rolniczą i spełniającego wymogi dotyczące rejestracji, dokumentacji użytkowania gruntów, rachunkowości, norm środowiskowych i weterynaryjnych, monitoringu oraz obowiązków wynikających z warunkowości. W praktyce uczestnictwo zależy nie tylko od zdolności produkcyjnej, lecz także od umiejętności funkcjonowania w ramach systemów administracyjnych i kontrolnych^{46, 47}. Na kwalifikowalność wpływa również skrajna koncentracja gruntów. Nawet w sektorze przedsiębiorstw rolnych liczne małe gospodarstwa użytkują bardzo niewielką powierzchnię: w danych Krzyżanowskiego około 16 300 przedsiębiorstw mających mniej niż 50 hektarów gospodaruje łącznie na zaledwie około 422 000 hektarów – stanowią one dużą część producentów pod względem liczby, lecz marginalną część podstawy naliczania płatności. Szacuje się, że gospodarstwa rodzinne użytkują jedynie około jednej czwartej gruntów rolnych Ukrainy. Należy ponadto pamiętać, że statystyki przedsiębiorstw nie obejmują milionów działek gospodarstw domowych, które dominują w produkcji ziemniaków, warzyw, owoców i mleka; to, czy producenci

43 https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/financing-cap/assurance-and-audit/managing-payments_en

44 <https://uafp.eu/wp-content/uploads/2026/01/roadmap-for-ukraine%CA%BCs-transformative-adaptation.pdf>

45 M. Graubner, I. Ostapchuk, T. Gagalyuk (2020). „Agroholdings and Land Rental Markets: A Spatial Competition Perspective”, „European Review of Agricultural Economics”, <https://doi.org/10.1093/eurag/jbaa018>

46 https://agrarausbildung-ukraine.net/wp-content/uploads/2025/03/Grundzuege-der-Europa-eischen-Agrarpolitik-Februar-2025_UA.pdf

47 <https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Vstup-do-YES-i-agrosektor-YAk-pratsy-uye-SAP.pdf>

ci zdołają spełnić wymogi rejestracyjne i minimalne progi, w dużej mierze przesądzi o liczbie podmiotów całkowicie pozostających poza systemem płatności bezpośrednich. Zgodnie z obecnymi zasadami WPR (art. 18 rozporządzenia (UE) 2021/2115) każde państwo członkowskie określa minimalną wielkość gospodarstwa lub minimalną kwotę płatności, poniżej której nie przyznaje się wsparcia bezpośredniego; w praktyce większość państw ustaliła progi na poziomie od 0,3 do 4 hektarów oraz od 100 do 500 EUR. Wysokość progu ustalonego przez Ukrainę będzie więc w znacznym stopniu decydować o tym, jak duża część sektora gospodarstw domowych i mikrogospodarstw – z których wiele użytkuje znacznie mniej niż hektar – zostanie włączona do systemu płatności bezpośrednich, a jak duża pozostanie poza nim. Formalnej kwalifikowalności nie należy zatem utożsamiać z faktycznym dostępem. Dostęp do wsparcia WPR będzie zależał nie tylko od rejestracji i dokumentacji użytkowania gruntów, lecz także od wykazanego przestrzegania obowiązujących wymogów środowiskowych, weterynaryjnych, bezpieczeństwa żywności i kontroli. Producent może⁴⁸ zatem spełniać formalne kryteria kwalifikowalności, a jednocześnie napotykać istotne praktyczne bariery związane ze sprawozdawczością, procedurami weryfikacji, warunkowością środowiskową i przestrzeganiem wymogów administracyjnych. Uzależnienie wsparcia od rzeczywistego spełniania tych wymogów będzie ważne dla utrzymania równych warunków konkurencji między producentami ukraińskimi a producentami z obecnych państw członkowskich.

Jak wskazano wcześniej, ukraiński sektor rolny obejmuje bardzo zróżnicowane modele produkcji – od gospodarstw domowych i rodzinnych po średnie przedsiębiorstwa i dużych zintegrowanych producentów. Zróżnicowanie to oznacza, że potencjalne uczestnictwo w mechanizmach WPR będzie się prawdopodobnie istotnie różnić między kategoriami producentów⁴⁹.

Aby lepiej pokazać, jak ta niejednorodność może przełożyć się na praktyczne uczestnictwo w systemie opartym na zasadach podobnych do WPR, warto rozróżnić producentów nie tylko według wielkości produkcji, lecz także według prawdopodobnego stopnia przygotowania do spełnienia wymogów kwalifikowalności i obowiązków administracyjnych (tabela 3).



48 Parlament Europejski, „Fact Sheets on the European Union”, „Direct payments” (2025), <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/109/direct-payments>; wymóg określono w art. 18 rozporządzenia (UE) 2021/2115.

49 https://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2022/fin/pssg/ksg_ek_2010_2021_ue.xlsx

Tabela 3. Orientacyjna ocena przygotowania ukraińskich producentów rolnych do korzystania z WPR

Kategoria producenta	Prawdopodobny stopień przygotowania do uzyskania dostępu	Główne uwarunkowanie	Przewidywana rola w WPR
Średnie przedsiębiorstwa rolne	Wysoki	Równowaga między przygotowaniem administracyjnym a skalą produkcji	Prawdopodobni główni beneficjenci
Duże przedsiębiorstwa rolne i agroholdingi	Wysoki zdolność administracyjna i zdolność zapewnienia zgodności z wymogami	Duża zdolność zapewnienia zgodności z wymogami; koncentracja użytkowania gruntów i produkcji może wymagać zabezpieczeń przed nieproporcjonalną koncentracją wsparcia	Potencjalnie znaczący beneficjenci, z zastrzeżeniem limitów, degresywności, redystrybucji i kryteriów aktywnego rolnika
Gospodarstwa rolne i gospodarstwa rodzinne	Średni	Szeroki potencjał uczestnictwa, lecz wyższe koszty dostosowania	Ważna grupa docelowa wymagająca działań wspierających
Spółdzielnie	Średni	Łatwiejsze spełnianie wymogów dzięki wspólnej organizacji	Potencjalny mechanizm umożliwiający małym gospodarstwom wspólny dostęp do wsparcia
Rolnicy prowadzący jednoosobową działalność gospodarczą	Średni-niski	Większe obciążenie administracyjne	Zróżnicowany poziom uczestnictwa, zależny od stopnia formalizacji
Małe gospodarstwa i gospodarstwa domowe	Niski	Ograniczenia związane z rejestracją i warunkowością	Ograniczone uczestnictwo bez formalizacji
Producenci ekologiczni i niszowi	Średni-wysoki	Lepsza zgodność z priorytetami środowiskowymi	Docelowi beneficjenci ekoschematów i instrumentów jakościowych

Źródło: opracowanie autorów.

Uwaga: Kategorie przedstawione w tabeli 3 są analitycznymi grupami określającymi przygotowanie do WPR, a nie oficjalnymi klasyfikacjami statystycznymi. Dla zachowania spójności z danymi o produkcji i użytkowaniu gruntów przedstawionymi w aneksie duże przedsiębiorstwa rolne i agroholdingi odpowiadają zasadniczo dużym producentom, średnie przedsiębiorstwa rolne – producentom średnim, natomiast gospodarstwa rolne, gospodarstwa rodzinne i mali producenci rolni – przede wszystkim kategoriom małych i średnich producentów.

Stosunkowo duża zdolność administracyjna dużych przedsiębiorstw rolnych i agroholdingów oraz ich możliwości w zakresie zapewnienia zgodności z wymogami mogą ułatwiać im uczestnictwo w instrumentach WPR. Nie oznacza to jednak, że powinny otrzymywać proporcjonalnie wyższe wsparcie. Ze względu na koncentrację użytkowania gruntów i produkcji w części ukraińskiego sektora rolnego ostateczna konstrukcja wsparcia WPR powinna łączyć wymogi kwalifikowalności i kontroli z limitami, degresywnością, redystrybucją i kryteriami aktywnego rolnika, aby zapobiec nadmiernej koncentracji płatności.

(Szczegółowe klasyfikacje producentów i statystyki według skali produkcji przedstawiono w aneksie).

W konwencjonalnym modelu WPR najbardziej prawdopodobnymi głównymi beneficjentami wsparcia bezpośredniego są średnie gospodarstwa komercyjne. Duże przedsiębiorstwa rolne i agroholdingi również mogą uzyskać znaczne korzyści, choć proponowany roczny limit 100 000 EUR na gospodarstwo oraz degresywność w ramach DABIS istotnie ograniczyłyby udział przypadający na jeden podmiot. Przy stawce 198 EUR na hektar limit 100 000 EUR zaczynałby obowiązywać od około 505 hektarów na beneficjenta, z uwzględnieniem właściwych zasad degresywności. Szacowanego wpływu nie można jednak wyprowadzić bezpośrednio z zagregowanych danych o powierzchni gruntów. W przypadku 184 największych przedsiębiorstw, z których każde użytkuje ponad 10 000 hektarów, a łącznie gospodarują one na około 4,3 mln hektarów, proste obliczenie oparte na powierzchni wskazywałoby na teoretyczną kwotę brutto wynoszącą około 851 mln EUR przed zastosowaniem degresywności, limitów, korekt kwalifikowalności oraz zasad dotyczących podmiotów powiązanych.

Każdy szacunek skutków podziałowych i fiskalnych limitowania płatności należy zatem traktować jako ilustracyjny, a nie jako prognozę bazową. Szacunki zależą od tego, czy każde zarejestrowane przedsiębiorstwo zostanie uznane za odrębnego beneficjenta, czy kilka prawnie oddzielnych podmiotów będzie traktowanych jako podmioty powiązane zgodnie z ostatecznymi przepisami WPR. W propozycji Komisji limit ma obowiązywać na osobę fizyczną lub prawną; jego praktyczny skutek będzie więc zależał od finalnych kryteriów identyfikowania podmiotów powiązanych, rozkładu kwalifikujących się gruntów między beneficjentów oraz sposobu wdrożenia tych zasad.

Proponowany limit 100 000 EUR i degresywność mogą ograniczyć udział wsparcia bezpośredniego przypadający na jeden podmiot w przypadku części większych beneficjentów, ale ich ostatecznych skutków podziałowych nie można wiarygodnie ocenić przed określeniem właściwych zasad kwalifikowalności, definiowania beneficjenta i przeciwdziałania obchodzeniu przepisów.

Dla porównania w 2019 r. około 22 agroholdingów dzierżawiło po ponad 50 000 hektarów. Przy ocenie praktycznego zastosowania przyszłych limitów trzeba uwzględnić struktury prawne i organizacyjne takich grup.

W obecnej debacie o przyszłości WPR i jej dostosowaniu do rozszerzenia względne znaczenie finansowe poszczególnych instrumentów WPR dla Ukrainy może różnić się od obserwowanego w obecnych państwach członkowskich. Płatności bezpośrednie prawdopodobnie pozostaną ważnym źródłem wsparcia, zwłaszcza dla małych i średnich producentów spełniających kryteria aktywnego rolnika, ale zastosowanie limitów i degresywności może znacznie ograniczyć transfery do dużych przedsiębiorstw rolnych. W miarę przesuwania się struktury wsparcia WPR w kierunku instrumentów rozwoju obszarów wiejskich, wsparcia inwestycyjnego, ekoschematów i innych ukierunkowanych interwencji rozwiązania przejściowe

powinny zapewnić producentom o różnych modelach produkcji i zdolnościach administracyjnych możliwość uczestnictwa na proporcjonalnych warunkach. Jest to szczególnie ważne, ponieważ instrumenty bardziej kapitałochłonne mogą wymagać współfinansowania, zdolności do spełniania wymogów i zasobów administracyjnych, które nie są jednakowo dostępne wszystkim kategoriom producentów rolnych. Instrumenty te mają szczególne znaczenie w warunkach ukraińskich, ponieważ mogą wspierać modernizację gospodarstw, rozwój infrastruktury, unowocześnianie technologiczne, dostosowanie do wymogów środowiskowych, adaptację do zmian klimatu i dywersyfikację działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Ze względu na potrzeby odbudowy powstałe wskutek wojny oraz znaczne inwestycje konieczne do dostosowania do norm UE działania te mogą mieć w długim okresie większy wpływ gospodarczy niż samo bezpośrednie wsparcie dochodów⁵⁰.

Potencjalne uczestnictwo w WPR należy rozpatrywać także szerzej niż wyłącznie przez pryzmat płatności bezpośrednich. Poszczególne instrumenty WPR realizują różne cele polityczne, a zatem mogą odmiennie oddziaływać na kategorie ukraińskich producentów. Niektóre mechanizmy koncentrują się przede wszystkim na stabilizacji dochodów, inne zaś mają wspierać inwestycje, transformację środowiskową i długofalowe przemiany strukturalne (tabela 4).

Skutki uczestnictwa w WPR zależą nie tylko od kwalifikowalności, lecz także od rodzaju dostępnego wsparcia. W szczególności rozróżnienie między bezpośrednim wsparciem dochodów a instrumentami rozwoju obszarów wiejskich będzie prawdopodobnie bardzo istotne dla Ukrainy ze względu na skalę jej sektora rolnego i trwającą debatę o przyszłym modelu WPR.

Tabela 4. Potencjalne znaczenie instrumentów WPR dla Ukrainy

Instrument WPR	Potencjalne znaczenie	Prawdopodobni beneficjenci	Główne wyzwanie wdrożeniowe
Płatności bezpośrednie	Stabilizacja dochodów i wsparcie dostosowawcze	Zarejestrowani aktywni rolnicy	Rejestracja gruntów i weryfikacja kwalifikowalności
Ekoschematy	Transformacja środowiskowa i zrównoważony rozwój	Producenci formalni	Zgodność z wymogami środowiskowymi i monitoring
Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich	Dywersyfikacja i modernizacja gospodarstw	Gospodarstwa, MŚP, spółdzielnie	Przygotowanie projektów i współfinansowanie
Wsparcie inwestycyjne	Modernizacja technologii i infrastruktury	Producenci nastawieni na rozwój	Zdolność administracyjna i absorpcja środków
Wsparcie młodych rolników	Odnowa struktury producentów	Nowe osoby rozpoczynające działalność	Sukcesja gospodarstw i bariery wejścia
Wsparcie produkcji ekologicznej	Rozwój rolnictwa o wyższej wartości dodanej	Certyfikowani producenci	Zdolność certyfikacyjna i identyfikowalność

Źródło: opracowanie autorów na podstawie https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support/eco-schemes_en oraz <https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Vstup-do-YES-i-agrosektor-YAk-pratsyuye-SAP.pdf>

⁵⁰ <https://nv-oneu.com.ua/index.php/journal/article/download/133/96>

Wskazuje to, że przyszłe uczestnictwo w WPR może wpływać nie tylko na dochody gospodarstw, lecz także na długofalową transformację strukturalną ukraińskiego rolnictwa.

Płatności bezpośrednie a wsparcie rozwoju obszarów wiejskich

Jednym z kluczowych pytań politycznych dla Ukrainy jest przyszła równowaga między płatnościami bezpośrednimi z filaru I a działaniami na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w filarze II. Model silnie skoncentrowany na płatnościach bezpośrednich maksymalizowałby transfery dochodowe, ale mógłby nasilać obawy dotyczące kosztów budżetowych i koncentracji wsparcia. Model kładący większy nacisk na rozwój obszarów wiejskich, wsparcie inwestycyjne i modernizację mógłby wywołać silniejsze długofalowe efekty strukturalne niż same płatności bezpośrednie, zwłaszcza poprzez poprawę produktywności, zdolności przetwórczych, logistyki, infrastruktury eksportowej i zgodności z normami UE. Aby korzyści te sprzyjały zrównoważonej integracji rynku, skala, kolejność i ukierunkowanie wsparcia inwestycyjnego powinny być przejrzyste, proporcjonalne i zgodne ze wspólnymi celami UE w zakresie konkurencji, środowiska i stabilności rynku. Podejście takie umożliwiłoby modernizację ukraińskiego rolnictwa, a zarazem wspierało odporny i sprawnie funkcjonujący rynek rolny w rozszerzonej Unii Europejskiej^{51, 52}.

Poza bezpośrednimi skutkami finansowymi uczestnictwo w mechanizmach WPR mogłoby stopniowo wpływać na samą organizację sektora rolnego. Większe znaczenie instrumentów warunkowych, wymogów środowiskowych i finansowania inwestycyjnego może wzmacniać bodźce do formalizacji producentów, współpracy, modernizacji gospodarstw i uczestnictwa w zorganizowanych łańcuchach wartości. Proces ten może jednocześnie wywierać presję dostosowawczą na producentów o ograniczonych zdolnościach administracyjnych lub działających poza formalnymi systemami wsparcia^{53, 54}.

Uczestnictwo może pozostawać nierównomierne między sektorami o wysokim udziale produkcji prowadzonej przez gospodarstwa domowe i niższym stopniu formalizacji. Może to dotyczyć zwłaszcza produkcji ziemniaków, warzyw, owoców i jagód, pszczelarstwa oraz rolnictwa prowadzonego w ramach gospodarstw domowych, gdzie rejestracja, rachunkowość i udokumentowane struktury produkcji są słabiej rozwinięte. Sektorów tych nie należy z góry uznawać za wyłączone z uczestnictwa w WPR, lecz mogą one wymagać dodatkowego wsparcia doradczego i stopniowej formalizacji, aby poprawić warunki dostępu^{55, 56, 57}.

Jak omówiono wcześniej, szacunki potencjalnych wydatków WPR na Ukrainę różnią się znacznie w zależności od przyjętych założeń i dlatego należy je interpretować jako scenariusze ilustracyjne, a nie oczekiwane wyniki.

Ponieważ przyszły model integracji nie został jeszcze określony, a obecne zasady WPR pozostają przedmiotem dyskusji o reformie, dostępne szacunki należy

51 https://agriculture.ec.europa.eu/media/news/questions-and-answers-cap-post-2027-proposal-2025-07-23_en

52 <https://liberalforum.eu/wp-content/uploads/2025/06/Common-Agricultural-Policy.pdf>

53 https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support/eco-schemes_en

54 <https://uafp.eu/wp-content/uploads/2026/01/roadmap-for-ukraine%CA%BCs-transformative-adaptation.pdf>

55 <https://kse.ua/wp-content/uploads/2025/10/YEvrointegratsiya-1.0-Oglyad-rinku-kartopli-Ukrayini-UKR.pdf>

56 https://kse.ua/wp-content/uploads/2025/03/Zvit-1.1_Oglyad-rinku-svizhih-fruktiv-ta-ovocho-v-u-YES-ta-Ukrayini_vidformatovaniy_ukrayinskoyu.pdf

57 <http://naas.gov.ua/slide/bdzh-Initstvo-ukra-ni-stan-problemi-shlyakhi-rozv-yazannya/>

traktować jako alternatywne scenariusze polityczne odzwierciedlające różne podejścia do podziału wsparcia, rozwiązań przejściowych i architektury wdrażania^{58, 59}.

Jak przedstawiono w rozdziale 5 (tabela 1), szacunki te wynoszą od 70–90 mld EUR w siedmioletnim okresie budżetowym do 96,5 mld EUR przy najszerszych założeniach, a po zastosowaniu okresów przejściowych i limitów płatności spadają do około 1,2 mld EUR rocznie. Są to potencjalne alokacje przy alternatywnych założeniach politycznych, a nie prognozy kwot rzeczywiście otrzymanych przez ukraińskich rolników⁶⁰.

Co ważne, szacunki te wynikają przede wszystkim z założeń dotyczących kwalifikujących się gruntów rolnych i zastosowania formuł płatności obszarowych, a nie z liczby potencjalnie kwalifikujących się producentów. Większość scenariuszy nie uwzględnia w pełni rzeczywistej gotowości administracyjnej, poziomu uczestnictwa ani przyszłych reform WPR⁶¹.

Ma to szczególne znaczenie wobec obecnej struktury ukraińskiego rolnictwa. Jak omówiono wyżej, dostępne modele wskazują, że zastosowanie limitu płatności w wysokości 100 000 EUR i degresywności dotknęłoby przede wszystkim duże przedsiębiorstwa rolne i agroholdingi, natomiast w znacznie mniejszym stopniu średnie gospodarstwa. Oznacza to, że skutki przystąpienia do WPR zależałyby nie tylko od całkowitej wielkości dostępnego wsparcia, lecz także od konstrukcji przyszłych limitów płatności i mechanizmów redystrybucyjnych⁶².

Skala potencjalnego wsparcia wydaje się zatem zależeć bardziej od konstrukcji polityki i rozwiązań przejściowych niż od samej wielkości sektora rolnego.

Różnice w przygotowaniu instytucjonalnym oznaczają jednak również, że dostęp do mechanizmów WPR nie musi automatycznie przekładać się na równy dostęp do wsparcia.

Jedno z głównych ryzyk wdrożeniowych dotyczy nierównego uczestnictwa poszczególnych kategorii producentów. Bardziej sformalizowane i silniejsze finansowo przedsiębiorstwa prawdopodobnie szybciej dostosują się do wymogów warunkowości, procedur monitoringu i obowiązków administracyjnych. Mniejsze gospodarstwa, gospodarstwa domowe i słabiej zintegrowani producenci mogą natomiast napotykać nieproporcjonalne bariery związane z rejestracją, rachunkowością, dokumentacją gruntów i kosztami zapewnienia zgodności. Oznacza to, że podziałowe konsekwencje przystąpienia do WPR mogą istotnie odbiegać od najwyższych szacunków budżetowych. Nawet po udostępnieniu wsparcia korzyści mogą początkowo koncentrować się wśród producentów o większych zdolnościach administracyjnych i finansowych⁶³.

Jednocześnie obawy przed nadmierną koncentracją wsparcia w dużych przedsiębiorstwach rolnych nie powinny przesłaniać ryzyka przeciwnego. Ukraina może wejść do WPR na podstawie restrykcyjnych rozwiązań przejściowych, które

58 <https://ersj.eu/journal/3661/download/Future+Direct+Payments+in+Ukraine.pdf>

59 <https://en.euractiv.eu/content/uploads/sites/2/special-report/How-the-Ukraine-war-is-re-shaping-the-CAP-1.pdf>

60 <https://ersj.eu/journal/3661/download/Future+Direct+Payments+in+Ukraine.pdf>

61 <https://www.arc2020.eu/ukraine-the-elephant-in-the-room-that-could-unlock-cap-reform/>

62 https://uccr.org.ua/media/filemanager/News%20photos/Farm%20structure%20in%20UA/Farm%20Structure%20Ukraine_EESC.pdf

63 <https://uafp.eu/wp-content/uploads/2026/01/roadmap-for-ukraine%CA%BCs-transformative-adaptation.pdf>

ograniczą rzeczywisty dostęp do wsparcia, a zarazem będą wymagały daleko idących dostosowań instytucjonalnych i administracyjnych. W takich warunkach koszty zapewnienia zgodności mogą pojawić się wcześniej niż korzyści finansowe.

Przygotowanie instytucjonalne staje się więc równie ważne jak samo wsparcie finansowe. Skuteczne uczestnictwo wymagałoby ustanowienia zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli (ang. *Integrated Administration and Control System* – IACS), utworzenia agencji płatniczych, wzmocnienia mechanizmów audytu i kontroli, wdrożenia cyfrowych rejestrów gruntów i systemów monitoringu geoprzestrzennego oraz dalszego dostosowania przepisów rolnych, środowiskowych i dotyczących gruntów do wymogów UE^{64, 65}.

Uczestnictwo Ukrainy w WPR będzie prawdopodobnie zależeć w mniejszym stopniu od teoretycznego dostępu do finansowania UE, a w większym od praktycznej zdolności producentów i instytucji do działania zgodnie z zasadami WPR. Rozwiązania przejściowe, zróżnicowany stopień przygotowania producentów i zdolność administracyjna mogą ostatecznie silniej wpływać na podział korzyści niż całkowita wielkość dostępnego wsparcia. Dostosowanie instytucjonalne i inkluzywne warunki dostępu mają więc kluczowe znaczenie dla tego, by integracja z WPR wspierała transformację strukturalną, zamiast utrzymywać istniejące nierówności.

Poza wymiarem fiskalnym uczestnictwo w WPR szerzej wpłynęłoby na kierunek zmian organizacyjnych i instytucjonalnych w ukraińskim rolnictwie. Dostosowanie do wymogów kwalifikowalności WPR – rejestracji, dokumentacji gruntów, warunkowości środowiskowej i standardów rachunkowości – z czasem tworzyłoby bodźce do formalizacji całego sektora i integracji z regulowanymi łańcuchami wartości. Dostęp do ekoschematów i instrumentów rozwoju obszarów wiejskich tworzyłby zachęty finansowe do stosowania praktyk poprawiających stan gleb, ograniczających intensywność wykorzystania środków produkcji i wzmacniających długoterminową produktywność. Dla Ukrainy, której sektor rolny kształtowały dziesięciolecia słabego nadzoru regulacyjnego i kapitałochłonnych monokultur, te strukturalne skutki integracji z WPR mogą w długim okresie mieć większe znaczenie niż wielkość bezpośrednich transferów dochodowych.



64 https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/financing-cap/assurance-and-audit/managing-payments_en

65 https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2024/03/gotovnist_ukrai%CC%88nskogo_agrarnogo_sektoru_do_vstupu_do_%D1%94s-1.pdf

6.3. WSPÓLNE INTERESY I MOŻLIWE OBSZARY WSPÓŁPRACY

Łatwo opisywać polsko-ukraińskie relacje rolne jako grę o sumie zerowej, w której każdy zysk Ukrainy oznacza stratę Polski. Ujęcie to jest jednak nieprawdziwe i – co gorsza – prowadzi do błędnych decyzji. Zarówno dane handlowe, jak i sama struktura obu sektorów pokazują, że Polska i Ukraina mają wiele wspólnych interesów. Najmniej prawdopodobny, lecz zarazem najkorzystniejszy, jest scenariusz współpracy i wzajemnej komplementarności. Najgorszy jest scenariusz konfliktu i barier handlowych, w którym tracą obie strony, a zyskują wyłącznie konkurenci spoza regionu.

Obszary zbieżności interesów Polski i Ukrainy

Jednym z najważniejszych obszarów zbieżności jest utrzymanie silnej i odpowiednio finansowanej polityki rolnej w warunkach szerszej presji na budżet UE. W obecnych dyskusjach o WPR po 2027 r. coraz częściej podkreśla się, że polityka rolna powinna pozostać odrębnym obszarem polityki z chronionym wsparciem dla rolników, a jednocześnie zostać silniej powiązana z szerszymi celami inwestycyjnymi i konkurencyjności. Proponowana architektura WPR utrzymuje chronione wsparcie dochodów i działania kryzysowe, a zarazem rozszerza możliwości koordynacji z instrumentami inwestycji na obszarach wiejskich, innowacji i rozwoju regionalnego⁶⁶.

Drugim wspólnym interesem jest model integracji oparty na rzeczywistych potrzebach rozwojowych, a nie na automatycznym przekazywaniu dużych kwot największym podmiotom. Ani polskie, ani ukraińskie małe i średnie gospodarstwa nie korzystają na sytuacji, w której większość dopłat trafia do garstki holdingów rolnych. Wsparcie ukierunkowane na modernizację, rozwój obszarów wiejskich, infrastrukturę i odporność przynosi korzyści obu stronom i jest łatwiejsze do uzasadnienia wobec europejskiego społeczeństwa niż dopłaty na hektar dla przedsiębiorstw wielkoobszarowych.

Konkretne obszary współpracy

Na poziomie praktycznym współpraca może być rozwijana równolegle na kilku płaszczyznach. Pierwszą jest specjalizacja i podział ról, w którym Polska rozwija przetwórstwo o wysokiej wartości dodanej, a Ukraina dostarcza surowce; oba państwa budują wspólne łańcuchy dostaw, zamiast konkurować w tym samym segmencie. Drugą są wspólne inwestycje w infrastrukturę transportową, magazynową i logistyczną, w tym wykorzystywanie polskich portów do eksportu ukraińskich produktów, co przynosi korzyści obu stronom. Trzecią jest transfer wiedzy, ponieważ Polska ma dwadzieścia lat doświadczenia w dostosowywaniu rozdrobnionego rolnictwa do norm UE – procesu, którego Ukraina dopiero zaczyna się uczyć.

Kolejny obszar dotyczy bezpieczeństwa żywnościowego i konkurencyjności europejskiego rolnictwa jako całości. Komplementarność – ukraińskie surowce połączzone z polskim i europejskim przetwórstwem – zwiększa odporność regionu na wahania

⁶⁶ <https://institutdelors.eu/en/publications/eu-enlargement-and-the-post-2027-multi-annual-financial-framework/>

cen i zakłócenia dostaw. Warto zauważyć, że UE już jest najważniejszym rynkiem dla ukraińskiej żywności: w 2024 r. przypadało na nią około 52% ukraińskiego eksportu rolnego wobec 28% w 2021 r. Ukraina stała się trzecim co do wielkości dostawcą żywności do UE, z udziałem w rynku wynoszącym 8% i wartością dostaw 13 mld EUR w 2024 r. W świecie, w którym żywność staje się narzędziem presji geopolitycznej, silny łączny potencjał Polski i Ukrainy jest atutem strategicznym⁶⁷.

Kolejny potencjalny obszar zbieżności dotyczy przyszłej równowagi między bezpośrednim wsparciem dochodów a instrumentami ukierunkowanymi na rozwój. Płatności bezpośrednio pozostają ważne dla stabilności dochodów i ograniczania narażenia na wahania rynkowe, lecz niedawne reformy WPR coraz silniej koncentrują się na lepszym ukierunkowaniu pomocy oraz mocniejszym powiązaniu finansowania publicznego z mierzalnymi rezultatami. Oznacza to stopniowe odchodzenie od postrzegania płatności bezpośrednich wyłącznie jako automatycznych transferów i przechodzenie do łączenia wsparcia dochodów z bodźcami do dostosowań, zwiększania produktywności i odporności. Podejście takie może być szczególnie istotne w kontekście przyszłego rozszerzenia, gdy coraz większego znaczenia nabierze zachowanie społecznej legitymizacji wydatków rolnych. Oba państwa mogą zatem mieć wspólny interes we wzmacnianiu instrumentów inwestycyjnych poprawiających konkurencyjność zamiast polegania wyłącznie na transferach obszarowych. Instrumenty te powinny być jednak projektowane tak, aby pozostały dostępne dla gospodarstw różnej wielkości, organizacji producentów i społeczności wiejskich, a wsparcie inwestycyjne wzmacniało zróżnicowane łańcuchy wartości, lokalne zdolności przetwórcze i odporność, zamiast koncentrować korzyści w ograniczonej grupie beneficjentów.

Możliwości współpracy wykraczają jednocześnie poza płatności bezpośrednie. Ekoschematy i instrumenty środowiskowe zajmują coraz ważniejsze miejsce w obecnej architekturze WPR i odzwierciedlają szerszą transformację w kierunku odporności klimatycznej, efektywnego gospodarowania zasobami i długofalowej trwałości. Choć wymogi środowiskowe są często postrzegane jako źródło dodatkowych kosztów zapewnienia zgodności, tworzą również bodźce do modernizacji technologicznej, lepszego gospodarowania gruntami i wejścia do segmentów produkcji o wyższej wartości. Dla Ukrainy stopniowa integracja z tymi mechanizmami może wspierać odbudowę i modernizację produkcji rolnej. W szerszym ujęciu instrumenty środowiskowe powinny łączyć istotne cele klimatyczne i środowiskowe z proporcjonalnymi wymogami, odpowiednim finansowaniem i wsparciem doradczym, umożliwiając gospodarstwom różnej wielkości przyjmowanie zrównoważonych praktyk bez nieproporcjonalnych obciążeń administracyjnych i finansowych⁶⁸.

Rozwój obszarów wiejskich i wsparcie inwestycyjne są kolejną dziedziną, w której mogą pojawić się wspólne interesy. W porównaniu z płatnościami bezpośrednimi instrumenty te są silniej związane z transformacją strukturalną i mogą wspierać inwestycje w moce przetwórcze, logistykę, magazynowanie, cyfryzację, usługi doradcze i współpracę producentów. Obecne dyskusje o wdrażaniu WPR coraz częściej łączą politykę rolną z szerszymi programami konkurencyjności i innowacji, tworząc możliwości skoordynowanego wzmacniania rolnych łańcuchów wartości i odporności obszarów wiejskich.

67 European Policy Centre, „EU-Ukraine Trade: From Emergency Measures to a Renewed Trade Agreement”, sierpień 2025 r. (udział UE w ukraińskim eksporcie rolno-spożywczym wzrósł z 28% w 2021 r. do 52% w 2024 r.; Ukraina jest trzecim co do wielkości dostawcą żywności do UE, z udziałem wynoszącym 8% i wartością dostaw 13 mld EUR w 2024 r.). Dostęp: <https://www.epc.eu/publication/eu-ukraine-trade-from-emergency-measures-to-a-renewed-trade-agreement/>

68 https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0607-the-common-agricultural-policy-2023-2027-change-and-continuity?utm_source=chatgpt.com

Modernizacja i infrastruktura mogą nabrać szczególnego znaczenia w warunkach ukraińskich. Przyszła integracja z unijnymi rynkami rolnymi będzie wymagać poprawy korytarzy logistycznych, infrastruktury granicznej, systemów magazynowania, połączeń transportowych i usług na obszarach wiejskich. Inwestycje te mogą przynosić korzyści nie tylko Ukrainie, lecz także sąsiadnym państwom członkowskim dzięki silniejszej integracji rynków, bardziej odpornym łańcuchom dostaw i poprawie bezpieczeństwa żywnościowego w Europie Środkowo-Wschodniej.

Aby zapewnić zrównoważone rezultaty, wsparcie inwestycyjne powinno promować dostęp szerokiego grona producentów i organizacji producentów do infrastruktury, przetwórstwa i innowacji, a zarazem sprzyjać zróżnicowanym łańcuchom wartości i lokalnemu tworzeniu wartości. Współpraca taka może zatem przesunąć uwagę z problemów dystrybucyjnych na wspólnie finansowane priorytety rozwojowe, które wzmacniają odporność i konkurencyjność europejskiego rolnictwa jako całości⁶⁹.

Wspieranie wymiany pokoleniowej i długofalowej konkurencyjności może również stawać się coraz ważniejszym obszarem współpracy. Obecne priorytety WPR podkreślają potrzebę przyciągania młodszych producentów, wspierania innowacji i poprawy pozycji rolników w łańcuchach wartości. Zarówno w Ukrainie, jak i w Polsce presja demograficzna na obszarach wiejskich tworzy bodźce do odnawiania zasobów pracy w rolnictwie oraz wzmacniania możliwości gospodarczych na wsi, wykraczających poza tradycyjne wsparcie samej produkcji.

Trzeba jednak również wskazać bariery, ponieważ jest to konieczne, aby rekomendacje były kompletne. Należą do nich utrzymujące się różnice w normach jakości – zarówno produktów, jak i procesów produkcyjnych – skomplikowane procedury celne, sanitarne i weterynaryjne, niedostatecznie rozwinięta infrastruktura, a przede wszystkim brak zaufania podsycany obawami przed ukraińskimi konglomeratami rolnymi i pamięcią o kryzysie zbożowym. Oczekiwania obu grup rolników są często sprzeczne: polscy rolnicy chcą dostępu do rynku i stabilności cen, podczas gdy ukraińscy dążą do wejścia na większy rynek i uzyskiwania wyższych cen. Współpraca nie powstanie samoistnie; wymaga świadomej polityki i czasu. Prowadzi nas to bezpośrednio do rekomendacji.

Stopniowy i przewidywalny model przejściowy mógłby łączyć etapowy dostęp do odpowiednich instrumentów WPR ze wsparciem inwestycyjnym, ekoschematami, rozwojem obszarów wiejskich i dostosowaniem instytucjonalnym. Jego konstrukcja powinna obejmować przejrzyste kryteria, odpowiedni czas na przygotowanie oraz proporcjonalne zabezpieczenia sprzyjające uporządkowanemu dostosowaniu rynku, a jednocześnie zachowujące bodźce i zdolność Ukrainy do reform, odbudowy i długofalowego rozwoju rolnictwa⁷⁰.

Współpraca nie oznacza zarazem pełnej zbieżności interesów. Ukraina i Polska mogą nadal zajmować odmienne stanowiska w kwestii zabezpieczeń rynkowych, podziału wsparcia czy tempa integracji. Obie strony mogą jednak skorzystać na uniknięciu scenariusza, w którym przyszła reforma WPR ogranicza finansowanie rolnictwa, nie ustanawiając skutecznych mechanizmów wzmacniania konkurencyjności i odporności. W tym sensie rozszerzenie może stać się nie tylko wyzwaniem budżetowym, lecz także okazją do ponownego określenia, w jaki sposób wsparcie rolnictwa przyczynia się do długofalowych rezultatów rozwojowych⁷¹.

69 https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans_en

70 https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/Report/DownloadReportByFileName?fileName=EU%20Common%20Agricultural%20Policy%20Reform_Brussels%20USEU_European%20Union_02-06-2022

71 https://capreform.eu/?utm_source=chatgpt.com

Zrównoważony proces przejściowy należy zatem rozumieć nie jako mechanizm ograniczania udziału Ukrainy, lecz jako ramy zarządzania dostosowaniem w sposób przejrzysty i oparty na wzajemności. Powinien on łączyć – tam, gdzie jest to uzasadnione – tymczasowe zabezpieczenia oparte na dowodach z ukierunkowanymi inwestycjami, współpracą instytucjonalną oraz wsparciem dla gospodarstw i obszarów wiejskich dostosowujących się do nowych wymogów WPR. Takie podejście pomogłoby zapewnić, że integracja wzmacniała odporność sektorów rolnych po obu stronach, a zarazem zapobiegała gwałtownym zakłóceniom dla producentów i konsumentów.

Kolejny obszar współpracy dotyczy zaprojektowania procesu włączania Ukrainy do mechanizmów WPR. Zarówno Ukraina, jak i obecne państwa członkowskie mogą skorzystać na przewidywalnym i etapowym podejściu, które łączy stopniowy dostęp do wsparcia z przygotowaniem instytucjonalnym i inwestycjami w zdolności administracyjne.

Poprzednie rozszerzenia dostarczają kilku przykładów zarządzania integracją rolnictwa za pomocą rozwiązań przejściowych, które ograniczały zakłócenia rynkowe i ułatwiały dostosowanie instytucjonalne. Podczas rozszerzenia w 2004 r. państwa takie jak Polska otrzymywały płatności bezpośrednie stopniowo, zamiast od razu w pełnej wysokości obowiązującej w UE: początkowo ustalono je na poziomie 25% średniej unijnej, a następnie przez dziesięć lat dochodzono do pełnej stawki. Rządowi krajowym zezwolono na uzupełnianie transferów unijnych dopłatami krajowymi, co zapewniało dodatkową elastyczność w okresie dostosowawczym. Podobne rozwiązania zastosowano wobec Rumunii i Bułgarii po ich przystąpieniu w 2007 r., co wynikało z obaw dotyczących kosztów budżetowych, gotowości administracyjnej i różnic strukturalnych między sektorami rolnymi obecnymi i nowymi państw członkowskich. Także wcześniejsze rozszerzenia opierały się na okresach przejściowych i mechanizmach ochronnych. Przykładowo Hiszpanię i Portugalię integrowano w ramach siedmioletniego okresu dostosowywania cen rolnych i ceł, natomiast sektory wrażliwe, takie jak wino, oliwa z oliwek, owoce i warzywa, objęto dłuższymi rozwiązaniami przejściowymi i szczególnymi środkami ochronnymi. Doświadczenia te pokazują, że stopniowa integracja, zróżnicowane harmonogramy wdrażania i tymczasowe mechanizmy wsparcia były typowymi elementami poprzednich rozszerzeń obejmujących duże gospodarki rolne. Sugerują również, że przyszły udział Ukrainy w WPR będzie prawdopodobnie wiązał się z rozwiązaniami przejściowymi służącymi pogodzeniu stabilności budżetowej, stabilności rynku i dostosowania administracyjnego. Etapowe podejście, łączące stopniowy dostęp do płatności bezpośrednich z większym naciskiem na rozwój obszarów wiejskich, wsparcie inwestycyjne i budowę zdolności instytucjonalnych, mogłoby zatem stanowić pragmatyczną ścieżkę integracji Ukrainy z mechanizmami WPR^{72, 73}.

Przyszły udział Ukrainy w WPR rodzi nie tylko pytania o konkurencję i redystrybucję, lecz także stwarza możliwość określenia wspólnych priorytetów rozwojowych w ramach europejskiej polityki rolnej. Mimo różnic dotyczących dostępu do rynku i podziału wsparcia Ukraina i Polska mają wspólny interes w utrzymaniu silnej i odpowiednio finansowanej WPR, która chroni dochody gospodarstw, wspiera rozwój obszarów wiejskich, finansuje modernizację i umożliwia stopniowe dostosowanie do rozszerzenia. Przy takim podejściu przyszła reforma WPR może stać się zarówno odpowiedzią na presję związaną z rozszerzeniem, jak i okazją do wzmocnienia odporności i konkurencyjności całego europejskiego rolnictwa.

72 https://www.researchgate.net/publication/228770955_Eastern_Enlargement_of_the_EU_and_its_Implications_for_Agriculture_and_Agricultural_Policies

73 https://sieps.se/media/emhj2zru/2024_20epa.pdf

7. SKUTKI DLA POLITYKI PUBLICZNEJ I REKOMENDACJE

Z całej analizy wyłania się jeden nadrzędny wniosek. Wpływ przystąpienia Ukrainy do UE na polskie rolnictwo nie jest z góry przesądzony. Będzie on zależał przede wszystkim od trzech czynników: modelu akcesji i okresów przejściowych, kształtu zreformowanej WPR oraz tego, czy Polska potraktuje Ukrainę jako partnera, czy wyłącznie jako zagrożenie. Obliczenia przedstawione w podrozdziale 6.1 wskazują, że przy założeniach scenariusza pośredniego roczna alokacja Polski w ramach WPR mogłaby być o ponad miliard euro niższa niż w scenariuszu referencyjnym. Poniższe rekomendacje WEI dzielą się na dwie grupy: pierwsza dotyczy UE i debaty o reformie WPR, druga – Polski. Rekomendacje IER dla Ukrainy przedstawiono w podrozdziale 7.2. Analiza prowadzi również do wniosku dotyczącego samej konstrukcji wspólnej polityki rolnej. Aby Ukraina mogła uczestniczyć w WPR bez destabilizowania budżetu i rynków, polityka ta powinna ewoluować w kilku kierunkach. Po pierwsze, należy utrzymać odrębną i odpowiednią alokację budżetową dla rolnictwa jako główny unijny instrument finansowania transformacji środowiskowej, modernizacji obszarów wiejskich i dostosowań strukturalnych – funkcji, których nie można zrealizować wyłącznie za pomocą mechanizmów rynkowych i które będą szczególnie ważne w kontekście rozszerzenia. Po drugie, należy przewidzieć wieloletnie i stopniowe włączanie ukraińskich rolników do systemu płatności. Po trzecie, trzeba stosować skuteczne limity i degresywność, które ograniczają koncentrację gruntów na wielką skalę, a nie gospodarstwa rodzinne. Po czwarte, należy przesunąć punkt ciężkości z dopłat na hektar na wsparcie modernizacji, rozwoju obszarów wiejskich i odporności. Po piąte, liberalizację handlu trzeba powiązać z rzeczywistym dostosowaniem ukraińskich norm środowiskowych i norm dobrostanu zwierząt. Kierunki te rozwinięto w poniższych rekomendacjach.

7.1. REKOMENDACJE DLA UNII EUROPEJSKIEJ I DEBATY O REFORMIE WPR

Na poziomie europejskim Polska – najlepiej w koalicji z innymi państwami o rozbudowanej strukturze rolnictwa, a w przyszłości także z Ukrainą – powinna zabiegać o następujące rozwiązania:

1. **Finansowanie integracji Ukrainy z WPR z dodatkowych środków budżetowych, a nie przez redystrybucję kopert obecnych państw członkowskich.** W ramach systemu krajowych i regionalnych planów partnerstwa po 2027 r. alokacje państw członkowskich są ustalane na podstawie liczby ludności, dochodu i różnic w poziomie zamożności oraz przydzielane z góry przed akcesją. Przystąpienie Ukrainy nie powinno zmniejszać tych wcześniej przyznanych kopert. Pakiet finansowy Komisji z czerwca 2026 r. dotyczący negocjacji akcesyjnych Czarnogóry potwierdza tę zasadę: akcesja wymaga rewizji uzgodnionego budżetu WPR w celu uwzględnienia nowych potrzeb wydatkowych, bez negatywnego wpływu na środki już przydzielone obecnym państwom członkowskim. Polska i inni obecni beneficjenci WPR powinni zabiegać o wyraźne zapisanie tej zasady w warunkach negocjacji akcesyjnych Ukrainy, tak aby pakiet finansowy dla niej został dodany do istniejących alokacji, a nie wydzielony z ich puli.
2. **Obrona odrębnego i odpowiedniego budżetu WPR.** Najważniejsze jest niedopuszczenie do wchłonięcia rolnictwa przez jeden duży fundusz krajowy, z którego środki można byłoby łatwo przesuwąć na inne cele. WPR powinna zachować

jasno określone, prawnie chronione ramy budżetowe, ponieważ bez nich każde rozszerzenie będzie oznaczać realne cięcia dla obecnych beneficjentów.

3. **Mechanizm stopniowego dochodzenia Ukrainy do pełnych stawek płatności.** Tak jak Polska dochodziła etapami do pełnych stawek płatności w latach 2004–2007, Ukraina powinna być włączana do systemu stopniowo, w ramach wieloletniego mechanizmu dochodzenia do pełnych stawek. Pozwoliłoby to zarówno uchronić budżet UE przed nagłym obciążeniem finansowym, jak i dać wszystkim stronom czas na dostosowanie.
4. **Limity i degresywne wsparcie ukierunkowane na koncentrację, a nie na gospodarstwa rodzinne.** Polska powinna popierać skuteczne ograniczenia dopłat dla największych podmiotów, w tym proponowany limit 100 000 EUR, ponieważ instrument ten zapobiega kierowaniu większości środków do ukraińskich i innych holdingów rolnych. Aby limit był skuteczny, musi obejmować podmioty powiązane, a nie tylko poszczególne osoby prawne; w przeciwnym razie można go obejść, rozdzielając grunty między formalnie odrębne spółki. Konieczne jest również monitorowanie koncentracji w ujęciu przestrzennym. Jednocześnie należy chronić płatność redystrybucyjną, która tworzy zachęty dla mniejszych gospodarstw⁷⁴.
5. **Skuteczne regionalne mechanizmy ochronne i monitorowanie rynku.** Doświadczenie kryzysu zbożowego pokazało, że UE reaguje zbyt wolno. Należy utrzymać i wzmocnić regionalne klauzule ochronne, sprawny system monitorowania importu oraz mechanizm szybkiego reagowania na zakłócenia rynkowe – taki jak proponowana Sieć bezpieczeństwa oparta na jedności – zanim presja przerodzi się w kryzys polityczny.
6. **Powiązanie liberalizacji handlu z dostosowaniem norm.** Otwarcie rynku na ukraińskie produkty powinno towarzyszyć rzeczywiste, a nie tylko formalne dostosowanie Ukrainy do norm: środowiskowych, dobrostanu zwierząt i zasad stosowania pestycydów. Zaktualizowana umowa handlowa, obowiązująca od końca października 2025 r., wyznacza termin pełnego dostosowania ukraińskich norm dopiero na koniec 2028 r., podczas gdy niektórzy ukraińscy interesariusze proponowali dłuższe, sektorowe okresy przejściowe. Każdy taki okres powinien być uzasadniony, ograniczony w czasie, monitorowany i odpowiadać wyłącznie potrzebom dostosowawczym. Nie powinien odraczać przestrzegania norm w odniesieniu do produktów wprowadzanych na rynek UE ani powodować trwałych zakłóceń konkurencji. Harmonizacja powinna wspierać stopniowe przechodzenie ku bardziej zrównoważonym i zróżnicowanym modelom produkcji, przy uwzględnieniu wyjątkowych kosztów wynikających ze zniszczeń wojennych. Po stronie ukraińskiej należy również brać pod uwagę wyższe koszty ponoszone przez producentów rolnych wskutek wojny i zniszczenia majątku. Taki warunkowy model wyrównuje warunki konkurencji i powinien obowiązywać przez cały proces akcesyjny⁷⁵.
7. **Aktywny udział w kształtowaniu reformy zamiast reagowania po fakcie.** Decyzje o przyszłości WPR zapadają obecnie, w ramach negocjacji dotyczących ram finansowych na lata 2028–2034. Polska musi uczestniczyć w nich jako aktywny współautor reformy, ponieważ jeżeli włączy się dopiero wtedy, gdy Ukraina będzie bliska członkostwa, najważniejsze parametry będą już ustalone.

74 O. Nedohonov i in., „Analysis of the Concentration of Agricultural Land and Farmers’ Access to Land”, Ecoaction (Ekodia), 2026 (na poziomie hromad – ukraińskiego odpowiednika polskich gmin – poszczególne agroholidingi kontrolują od 40% do ponad 70% gruntów rolnych mimo ustawowego limitu 10 000 ha). Dostępne pod adresem: <https://ecoaction.org.ua/konts-sh-zemel-dostup-fermeriv-analiz.html>

75 Komisja Europejska, DG TRADE, stosunki handlowe UE z Ukrainą: zaktualizowana DCFTA weszła w życie 29 października 2025 r., po wygaśnięciu autonomicznych środków handlowych 5 czerwca 2025 r.; rozporządzenie 2025/2199 wprowadza bardziej restrykcyjne kontyngenty taryfowe, klauzulę ochronną oraz zobowiązanie Ukrainy do dostosowania krajowych norm produkcji do norm UE do końca 2028 r. Dostęp: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/ukraine_en

7.2. REKOMENDACJE DLA UKRAINY

O włączeniu Ukrainy do WPR nie przesądzą wyłącznie warunki wynegocjowane w Brukseli. W równym stopniu zależą one będzie od przygotowania ukraińskich instytucji i producentów do działania zgodnie z zasadami WPR oraz od skuteczności, z jaką Ukraina będzie zabiegać o warunki akcesji odpowiadające realiom jej rolnictwa. Poniższe rekomendacje dzielą się na dwie grupy: działania, które Ukraina musi podjąć w kraju, oraz kwestie, o które powinna zabiegać przy stole negocjacyjnym.

Przygotowanie instytucjonalne i administracyjne

- 1. Priorytetowe ustanowienie Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli** (ang. *Integrated Administration and Control System – IACS*). Płatności bezpośrednich nie można wypłacać bez sprawnego IACS – cyfrowego systemu łączącego identyfikację działek rolnych, rejestrację rolników, obsługę płatności i kontrolę. Budowa tego systemu trwa latami i wymaga stałych inwestycji. Ukraina powinna traktować jego rozwój jako warunek udziału w WPR, a nie zadanie do wykonania po akcesji, oraz zabiegać o unijną pomoc techniczną i finansowanie przedakcesyjne, aby przyspieszyć wdrażanie.
- 2. Rozwój systemów rejestracji gruntów i dokumentowania dzierżawy.** Około 17,3 z 18,3 mln ha użytkowanych przez przedsiębiorstwa rolne w Ukrainie jest dzierżawionych, a nie stanowi ich własności. Uprawnienia do płatności WPR przysługują aktywnemu rolnikowi użytkującemu grunt, a nie właścicielowi ziemi. Bez wiarygodnego, cyfrowego rejestru dzierżaw i dokumentacji użytkowania gruntów znacznej części ukraińskich gruntów rolnych nie będzie można przekształcić w rzeczywistą bazę płatności. Wzmocnienie systemów katastralnych i formalizacja stosunków dzierżawy powinny być traktowane jako bezpośrednio związane z kwalifikowalnością do WPR.
- 3. Budowa zdolności agencji płatniczej.** Środki WPR są wypłacane za pośrednictwem akredytowanych krajowych agencji płatniczych, podlegających rygorystycznym unijnym wymogom audytu i kontroli. Ukraina musi utworzyć i akredytować taką agencję na długo przed akcesją, zapewniając jej wystarczające zdolności administracyjne, systemy kontroli wewnętrznej i ścieżki audytu spełniające unijne standardy wiarygodności. Bezpośrednim wzorem jest doświadczenie Polski i innych państw, które przystąpiły do UE w 2004 r. i zbudowały te instytucje w okresie przedakcesyjnym.
- 4. Wspieranie formalizacji producentów, zwłaszcza wśród małych gospodarstw i gospodarstw domowych.** Miliony gospodarstw domowych prowadzących produkcję rolną, które dominują w ukraińskiej produkcji ziemniaków, warzyw, owoców, mleka i jaj, prawdopodobnie nie uzyskają dostępu do płatności bezpośrednich WPR bez formalizacji działalności. Ukraina powinna stworzyć uproszczone ścieżki rejestracji i systemy wsparcia doradczego, które umożliwią małym producentom stopniowe wejście do formalnych struktur rolnych bez nakładania nieproporcjonalnych obciążeń administracyjnych. Organizacje producentów i spółdzielnie mogą służyć jako narzędzia ich zrzeszania w tym procesie.
- 5. Dostosowanie przepisów rolnych, środowiskowych i dotyczących bezpieczeństwa żywności do wymogów UE.** Płatności WPR są uzależnione od przestrzegania norm środowiskowych, weterynaryjnych i bezpieczeństwa żywności. Ukraina powinna traktować dostosowanie prawa nie jako formalny punkt do odhaczenia w procesie akcesyjnym, lecz jako praktyczny warunek dostępu producentów do wsparcia. Do obszarów priorytetowych należą

wymogi wzajemnej zgodności, przepisy dotyczące azotanów, normy dobrostanu zwierząt oraz zasady stosowania pestycydów. Zaktualizowana umowa handlowa wyznacza termin pełnego dostosowania na koniec 2028 r.; Ukraina powinna traktować go jako minimum, a nie docelową granicę ambicji.

Stanowisko negocjacyjne

1. **Zabieganie o mechanizm stopniowego dochodzenia do pełnych stawek obejmujący krajowe płatności uzupełniające.** Jak pokazało doświadczenie akcesji Polski, rozpoczęcie od 25% pełnej stawki unijnej i uzupełnianie różnicy krajowymi płatnościami jest skuteczniejsze niż jedna stała stawka przejściowa. Ukraina powinna negocjować taką samą elastyczność – prawo do uzupełniania unijnych płatności bezpośrednich finansowanymi ze środków krajowych dopłatami w okresie przejściowym, tak aby producenci otrzymywali istotne wsparcie już od pierwszego roku członkostwa, zamiast czekać, aż mechanizm dochodzenia osiągnie pełną stawkę.
2. **Negocjowanie warunków okresu przejściowego uwzględniających szkody wojenne i koszty odbudowy.** Standardowe argumenty za stopniowym dochodzeniem do pełnych stawek podczas poprzednich rozszerzeń dotyczyły różnic w PKB i gotowości administracyjnej. Sytuacja Ukrainy wnosi dodatkowy wymiar: producenci rolni ponieśli bezpośrednie straty majątkowe, mierzą się z wyższymi kosztami nakładów i działają na mniejszej powierzchni gruntów wskutek okupacji i skażenia. Ukraina powinna wykazywać, że okres przejściowy i uprawnienia do krajowych płatności uzupełniających muszą odzwierciedlać te dodatkowe niekorzystne uwarunkowania strukturalne, a nie wyłącznie standardową logikę konwergencji.
3. **Uznanie instrumentów inwestycyjnych za centralny element pakietu akcesyjnego.** Płatności bezpośrednio stabilizują dochody, ale nie odbudowują infrastruktury, zdolności przetwórczych ani logistyki. Zważywszy na skalę zniszczeń wojennych i inwestycji potrzebnych do dostosowania do norm UE, Ukraina powinna negocjować znaczną pulę wsparcia rozwoju obszarów wiejskich i inwestycji jako część integracji z WPR, ukierunkowaną przede wszystkim na odbudowę, modernizację i budowę zdolności instytucjonalnych, a nie wyłącznie na transfery obszarowe.
4. **Aktywny udział w projektowaniu zasad limitowania płatności i przeciwdziałania obchodzeniu przepisów.** Limit płatności w wysokości 100 000 EUR na gospodarstwo wywrze znaczący skutek fiskalny na ukraiński sektor agroholdingów tylko wtedy, gdy obejmie podmioty powiązane i uniemożliwi obchodzenie go przez restrukturyzację przedsiębiorstw. Stanowisko negocjacyjne Ukrainy w tej sprawie będzie uważnie obserwowane przez obecne państwa członkowskie. Ukraina powinna z własnej inicjatywy popierać skuteczne zasady przeciwdziałania koncentracji, w tym monitorowanie przestrzenne na szczeblu lokalnym. Leży to również w interesie ukraińskich małych i średnich producentów, którzy korzystają na systemie płatności niekoncentrującym wsparcia w rękach kilku dużych operatorów.

7.3. REKOMENDACJE DLA POLSKI

Na poziomie krajowym priorytetem jest przygotowanie polskiego rolnictwa – zwłaszcza jego najsłabszych ogniw – do działania na rynku obejmującym Ukrainę:

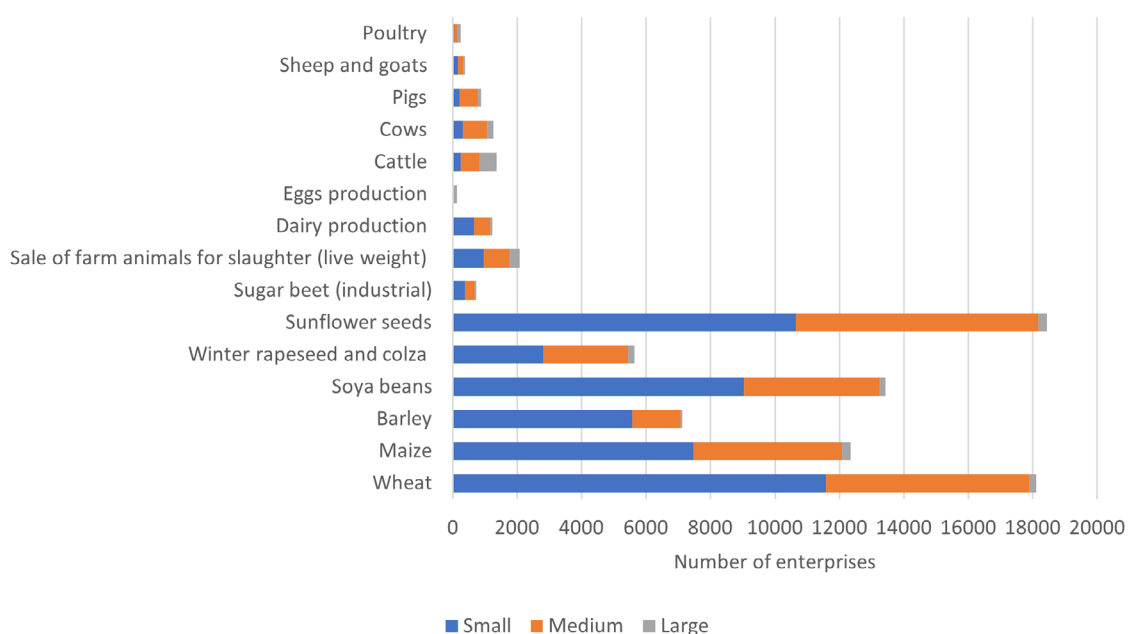
- 1. Przesunięcie wsparcia w stronę produktów o wartości dodanej i rynków niszowych.** Przewaga konkurencyjna Polski nie polega na produkcji masowych surowców – w której Ukraina jest tańsza – lecz na przetwórstwie, jakości i produktach o wyższej wartości dodanej. Polityka krajowa powinna traktować priorytetowo specjalizację, produkcję ekologiczną, owoce miękkie, warzywa i produkty regionalne, a także inwestycje zwiększające wartość dodaną na poziomie gospodarstwa.
- 2. Ukierunkowane wsparcie dla mniejszych gospodarstw zamiast powszechnego podsycania obaw.** Najbardziej narażone są gospodarstwa rodzinne prowadzące standardową produkcję roślinną. Potrzebują programów, które pomogą im znaleźć miejsce na rynku – na przykład w pracochłonnych rodzajach produkcji wykorzystujących dostępne zasoby pracy, w integracji poziomej oraz w pozarolniczej działalności prowadzonej w gospodarstwie.
- 3. Wzmocnienie organizacji producentów i pozycji rolnika w łańcuchu produkcji.** Rozdrobnienie osłabia siłę przetargową polskich rolników. Wsparcie finansowe i doradcze dla grup i organizacji producentów zwiększa ich zdolność do negocjowania cen i warunków sprzedaży, zapewniając ochronę tańszą i trwalszą niż doraźne dopłaty.
- 4. Modernizacja, innowacje i rolnictwo precyzyjne dostępne dla mniejszych gospodarstw.** Środki krajowe i unijne powinny ułatwiać również mniejszym gospodarstwom dostęp do nowoczesnych technologii, nawadniania, magazynowania i rolnictwa precyzyjnego, aby nie pozostawały w tyle za konkurentami działającymi na dużą skalę.
- 5. Szersze wykorzystywanie oznaczeń geograficznych i promowanie krajowych produktów spożywczych.** Przyznawanie chronionych oznaczeń większej liczbie polskich produktów oraz aktywne promowanie krajowej żywności w handlu detalicznym i wśród konsumentów to działania zgodne z prawem UE, które skutecznie chronią tradycyjne wyroby przed anonimową, tańszą konkurencją.
- 6. Wykorzystanie roli Polski jako pomostu do Ukrainy.** Zamiast postrzegać Ukrainę wyłącznie jako zagrożenie, Polska powinna świadomie pozycjonować się jako centrum tranzytowe, logistyczne i doradcze. Polskie porty, doświadczenie w dostosowywaniu się do WPR oraz sektor przetwórstwa spożywczego są atutami, które mogą przynosić dochody, jeżeli relacja zostanie ukształtowana jako partnerstwo. Transfer wiedzy, doradztwo i modele dostosowawcze powinny być kierowane przede wszystkim do ukraińskiego sektora gospodarstw indywidualnych i rodzinnych, a nie do Ukrainy jako całości, ponieważ to właśnie ten sektor jest naturalnym sojusznikiem polskiego rolnictwa.
- 7. Przygotowanie budżetu krajowego na renacjonalizację wsparcia.** W miarę spadku realnej wartości środków unijnych i narastania presji na budżet WPR Polska musi przewidzieć przyszłą potrzebę większego współfinansowania rolnictwa z budżetu krajowego i zaplanować je z wyprzedzeniem, zamiast działać pod presją kolejnego kryzysu.
- 8. Ochrona przed przejmowaniem gruntów i infrastruktury przez kapitał agroholdingów.** W kontekście liberalizacji ukraińskiego i unijnego rynku gruntów rolnych Polska powinna wypracować instrumenty chroniące krajową ziemię, zakłady przetwórcze i infrastrukturę przed wykupem przez

duże agroholdingi, często finansowane kapitałem zagranicznym, tak aby korzyści z integracji nie zostały przejęte przez skoncentrowany kapitał. Monitorowanie struktury własności gruntów i stopnia koncentracji powinno stać się stałym elementem polityki rolnej.

Wszystkie te działania łączy jedna myśl. Przystąpienie Ukrainy do UE będzie sprawdzianem dojrzałości polskiej polityki rolnej. Możemy go nie zdać, zamieniając rzeczywiste, możliwe do rozwiązania problemy w paliwo dla protestów. Możemy też zdać go pomyślnie, wykorzystując własne doświadczenia akcesyjne do zbudowania z Ukrainą relacji, w której Polska chroni mniejsze gospodarstwa, a jednocześnie czerpie korzyści z tego, w czym jest najlepsza.

ANEKS

Struktura przedsiębiorstw sektora rolnego według rodzaju działalności i wielkości w 2024 r.



Rysunek A1. Liczba przedsiębiorstw rolnych według głównego produktu i wielkości przedsiębiorstwa w 2024 r. Wartości oznaczają liczbę przedsiębiorstw, a nie wolumen produkcji; wolumeny produkcji dla tych samych kategorii produktów przedstawiono w tabeli poniżej. Klasy wielkości zostały zagregowane przez autorów na podstawie przedziałów publikowanych przez Państwową Służbę Statystyki. Kategoria małych przedsiębiorstw obejmuje podmioty zbierające plony danej uprawy z powierzchni do 100 ha; kategoria dużych obejmuje najwyższy przedział stosowany przez Służbę, czyli ponad 2 000 ha w przypadku pszenicy, kukurydzy, soi i słonecznika oraz ponad 1 000 ha w przypadku jęczmienia, rzepaku i buraków cukrowych; kategoria średnich obejmuje przedziały pośrednie. W przypadku produktów zwierzęcych przedziały określa się według wielkości produkcji, a nie powierzchni i różnią się one w zależności od produktu. Dla jaj opublikowano jedynie dwa przedziały, dlatego w tym wierszu nie podano wartości dla średnich przedsiębiorstw.

Źródło: opracowanie autorów na podstawie
https://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2019/sg/grup_sg_pidpr/arch_grup_u.htm oraz
https://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2019/sg/grup_sg_pidpr/arch_grup_sg_kilk_tv_u.htm

Wolumen produkcji rolnej według wielkości przedsiębiorstw rolnych, 2024 r.

	Małe	Średnie	Duże
Pszenica, tys. ton	1 623,5	12 829,5	3 665,4
Kukurydza, tys. ton	1 517,5	13 029,4	8 337,2
Jęczmień, tys. ton	584,8	1 622,4	647,3
Soja, tys. ton	703,9	3 692,0	1 910,7
Rzepak ozimy i rzepik, tys. ton	328,0	2 101,1	1 146,1
Nasiona słonecznika, tys. ton	820,4	6 798,1	2 079,8
Buraki cukrowe (przemysłowe), tys. ton	1 008,0	4 763,2	6 656,5
Sprzedaż zwierząt gospodarskich na ubój (w wadze żywej), tony	1 749,7	136 251	2 262 735
Produkcja mleka, tony	177 912	1 605 541	1 201 386
Produkcja jaj, tys. sztuk	459,1		5 964 597,2
Bydło, tys. sztuk	5,4	129,7	793,0
Krowy, tys. sztuk	6,8	152,8	223,6
Trzoda chlewna, tys. sztuk	8,3	634,6	2 252,5
Owce i kozy, tys. sztuk	6,6	39,5	76,3
Drób, tys. sztuk	50,6	3 637,3	105 945,5

Źródło: opracowanie autorów na podstawie
https://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2019/sg/grup_sg_pidpr/arch_grup_u.htm oraz
https://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2019/sg/grup_sg_pidpr/arch_grup_sg_kilk_tv_u.htm

**Skład: Joanna Karyś,
Piotr Mańturzyk**

Zdjęcia: Canva.com

**Użyte czcionki: Staatliches,
Poppins**



**Warsaw Enterprise Institute
Al. Jerozolimskie 30/7
00-024 Warszawa**