

MAGDALENA MARIA JEZIERNICKA^a

PRAWNO-EKONOMICZNE UJĘCIE ZAŁOŻEŃ I CELÓW WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ 2023–2027: PRÓBA OCENY WSPÓLZALEŻNOŚCI

A LEGAL AND ECONOMIC VIEW OF THE OBJECTIVES AND AIMS OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY 2023–2027: AN ATTEMPT TO ASSESS INTERDEPENDENCE

The Common Agricultural Policy (CAP) is a partnership between society and agriculture, ensuring a stable supply of good-quality food and guaranteeing support for farmers' incomes while protecting the environment and the dynamic development of Europe's rural areas. The changing reality, as well as European society's own expectations regarding healthy and safe food at affordable prices, or the emergence of an environmental conscience, are the reasons for reforming European agricultural policy. The author aims to determine whether the directions of the CAP 2023–2027 and the adopted measures and legal solutions serve the achievement of both primary and specific objectives. The paper analyses the issue of the reformed CAP 2023–2027. The methodology is based on the presentation of the historical outline of the CAP, and the analysis of the EU documents, economic materials and legal literature, as well as reference to the practice of direct payments. The problem of the differences in the priorities of the European society in terms of expectations regarding the directions of CAP or the contradictions in the solutions adopted for direct payments, limiting their availability, is addressed, alongside other issues. In the light of the findings of this article, it is necessary for the EU legislator to redirect CAP 2023–2027, with the primary aim of ensuring the EU's self-sufficiency and food security. At present, income support for farmers must therefore be prioritized in order for other objectives and orientations of the CAP to be achieved, especially the environmental ones.

Keywords: Common Agricultural Policy 2023–2027; direct payments; farmers; environmental protection; support for farmers' income

Wspólna Polityka Rolna (WPR) to partnerstwo między społeczeństwem a rolnictwem, zapewniające stabilne dostawy żywności dobrej jakości, a nadto gwarantujące wsparcie dochodów rolników przy jednoczesnej ochronie środowiska i dynamicznym rozwoju obszarów wiejskich w Europie. Zmieniająca się rzeczywistość, a także oczekiwania samego społeczeństwa europejskiego w zakresie zdrowej i bezpiecznej żywności dostępnej w przystępnych cenach czy kształtowanie się świadomości ekologicznej stanowią przyczyny reformy europejskiej polityki rolnej. Autorka zmierza do ustalenia, czy kierunki WPR 2023–2027 oraz przyjęte środki i rozwiązania prawne służą

^a Adam Mickiewicz University, Poznań, Poland /
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska
magdalena.jeziernicka@amu.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-4370-5276>

realizacji celów zarówno pierwotnych, jak i szczegółowych. Przedmiotem analizy w niniejszym artykule jest problematyka zreformowanej WPR na lata 2023–2027. W artykule przedstawiono zarys historyczny WPR oraz poddano analizie dokumenty UE, a także dane ekonomiczne oraz literaturę prawniczą. Wykorzystano również dane dotyczące praktyki w zakresie płatności bezpośrednich. Poruszono m.in. problem różnic priorytetów społeczeństwa europejskiego w zakresie oczekiwań co do kierunków polityki rolnej czy sprzeczności w przyjętych rozwiązaniach co do płatności bezpośrednich ograniczających ich dostępność. Biorąc pod uwagę ustalenia poczynione w niniejszym artykule, konieczna jest zmiana przez unijnego ustawodawcę kierunków polityki rolnej na lata 2023–2027 celem zagwarantowania przede wszystkim samowystarczalności i bezpieczeństwa żywnościowego UE. Obecnie wsparcie dochodów rolników musi być zatem kwestią priorytetową umożliwiającą realizację pozostałych celów i kierunków WPR, zwłaszcza środowisko-klimatycznych.

Słowa kluczowe: Wspólna Polityka Rolna 2023–2027; płatności bezpośrednie; rolnicy; ochrona środowiska; wsparcie dochodów rolników

I. WPROWADZENIE

Rolnictwo jest ważną gałęzią gospodarki dla wszystkich państw członkowskich UE, które otrzymują fundusze unijne w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Sektor rolno-spożywczy w Unii Europejskiej jest jednym z największych sektorów europejskiej gospodarki, zrzesza bowiem około 11 mln rolników i zapewnia około 40 mln miejsc pracy¹. Co więcej, mierzy się z pewnymi wyjątkowymi wyzwaniem o charakterze społecznym, gospodarczym i coraz to bardziej widocznymi wyzwaniami środowiskowymi i klimatycznymi. Jest w pełni od nich uzależniony, a zatem od zjawisk nieprzewidywalnych, dlatego tak ważne i konieczne jest jego wsparcie, stabilizacja sytuacji finansowej rolników, a przy tym troska o ochronę środowiska oraz zapewnienie obywatelom UE dostępu do żywności produkowanej w zrównoważony sposób i po przystępnych cenach.

Unia określa i realizuje WPR, która towarzyszy funkcjonowaniu i rozwojowi rynku wewnętrznego produktów rolnych. Artykuł 38 TFUE² *expressis verbis* wskazuje zakres WPR oraz definiuje produkty rolne, którymi w rozumieniu TFUE są plody ziemi, produkty pochodzące z hodowli i rybołówstwa, jak również produkty pierwszego przetworzenia, które pozostają w bezpośrednim związku z tymi produktami. Rolnictwo jest szczególnym sektorem gospodarki, a WPR i równowaga instytucjonalna to fundament idei integracji europejskiej (Kowalski, 2017, s. 93). Po prawie 60 latach istnienia WPR nadal ma ogromny wpływ na sposób, w jaki produkujemy żywność w Europie. Wskazać należy, że mimo coraz to nowszych wyzwań zarówno gospodarczych, żywnościowych, jak i społecznych wydatki na rolnictwo w budżecie UE

¹ Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, *Polityki: Wspólna polityka rolna* (<https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/cap-introduction/>).

² Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326, 26.10.2012, s. 1–390 (dalej jako: TFUE).

zmniejszają się. Na początku lat osiemdziesiątych XX w. stanowiły 66% budżetu UE, w latach 2014–2020 już tylko 37,8%, natomiast w latach 2021–2027 będą stanowiły 31% (Parlament Europejski, 2023). W 2020 r. przemysł rolny odpowiadał za 1,3% PKB Unii, przy czym na każde wydane euro wygenerował dodatkowo 0,76 euro dla gospodarki UE (Parlament Europejski, 2021b). Niemniej, w ocenie autorki, nie oznacza to mniejszego zaangażowania unijnego ustawodawcy w rozwój i wsparcie europejskiego rolnictwa celem rzeczywistej realizacji przyjętych założeń. Jednym z celów, który przyświecał ujednoczeniu polityk państw Europy w dziedzinie rolnictwa, jest zagwarantowanie samowystarczalności i bezpieczeństwa żywnościowego UE, a także stworzenie i utrzymanie wielofunkcyjnego i konkurencyjnego w skali międzynarodowej modelu rolnictwa. Potrzebne jest zatem długotrwałe i stabilne finansowanie przyjętej polityki. Wieloletnie ramy finansowe UE (WRF) na lata 2021–2027 wynoszą 1,21 bln euro (w cenach bieżących; Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, b.d.a), a całkowity przydział środków na WPR w wysokości 386,6 mld euro (Parlament Europejski, 2021a) został podzielony pomiędzy dwa wspierające fundusze pochodzące z długoterminowego budżetu UE – Europejski Fundusz Gwarancji Rolnej (EFRG) oraz Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Nie chodzi zatem o ilość i wysokość dostępnych środków, ale o racjonalne ich rozdysponowanie.

Celem rozważań zawartych w niniejszym artykule jest wykazanie konieczności zmiany przez unijnego ustawodawcę przyjętych kierunków i założeń nowej WPR obowiązującej od 1 stycznia 2023 r. Niezbędne jest w tym zakresie odwołanie się do samego powstania i wcześniejszych reform WPR, jej celów szczegółowych określonych na lata 2023–2027, a także priorytetów w zakresie wsparcia dochodów rolników oraz ochrony środowiska. Podjęcie rozważań uzasadniają przede wszystkim argumenty społeczne, gospodarcze, a także zainteresowania własne autorki. Wybór tematu artykułu determinowały również względy praktyczne związane ze stanowieniem prawa służącego wdrożeniu w państwach członkowskich UE nowej WPR na lata 2023–2027. W niniejszym artykule zastosowano metodę historyczną umożliwiającą określenie charakteru WPR 2023–2027 w odniesieniu do jej pierwotnych założeń oraz wcześniejszych reform i przyjętych regulacji prawnych. Analizę materiałów unijnych, ekonomicznych i literatury prawniczej uzupełniono o komentarze praktyczne w zakresie wsparcia dochodów rolników (płatności bezpośrednich).

II. ZAŁOŻENIA I CELE WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ Z PERSPEKTYWY HISTORYCZNEJ

Wspólna Polityka Rolna jest najstarszą polityką UE o dynamicznym charakterze, uwzględniającą szczególnie charakter gospodarki rolnej, wynikający ze struktury społecznej rolnictwa oraz z różnic strukturalnych i przyrodni-

czych między poszczególnymi regionami rolniczymi (art. 39 ust. 2 TFUE). Konieczność zażegnania kryzysu żywnościowego w Europie po II wojnie światowej, a tym samym zapewnienie samowystarczalności europejskiego rolnictwa, stała się jednym z impulsów do europejskiej integracji. Należy mówić o sześciu okresach WPR. Pierwszym był okres przygotowawczy trwający od wejścia w życie traktatu rzymskiego do 1962 r. Z kolei lata 1962–1968 nazywane są tzw. złotym okresem WPR, wtedy bowiem przyjęto jej podstawowe zasady. Zapewnienie samowystarczalności żywnościowej wymagało przede wszystkim wzrostu produktywności, co spowodowało konieczność utrzymania wyższych od poziomu światowego cen skupu na produkty rolne, przy jednoczesnym ograniczeniu importu tańszych (Pastuszko, 2009, s. 150). Wpłynęło to na normatywny wymiar polityki rynkowej (Tomkiewicz, 1999, s. 48), a w konsekwencji w 1968 r. określono ceny gwarantowane na większość produktów rolnych. Następnie do 1975 r. WPR zmagala się z kryzysem ze względu na wysokie koszty ponoszone przez konsumentów, obciążenie budżetu Wspólnoty czy też negatywny wpływ na środowisko naturalne w wyniku intensywnego użytkowania ziemi i chemizacji. Recesja nastąpiła w latach siedemdziesiątych i trwała do 1984 r., kiedy to przeprowadzono reformę mającą na celu ograniczenie nadprodukcji przez zmniejszenie środków przeznaczonych na zakup interwencyjny, zastosowano stabilizatory oraz kwoty produkcyjne (np. kwoty mleczne). Następnie w lipcu 1985 r. w ramach Zielonej Księgi przedstawiono kierunki modyfikacji modelu polityki rolnej. Zapowiedziano w niej prorolnycy charakter polityki rolnej przez wprowadzenie zasad współodpowiedzialności finansowej producentów oraz nowej formuły dyscypliny budżetowej (Marzewski, 2012, s. 19). Niemniej przeprowadzone po 1985 r. zmiany WPR nie przyniosły zamierzonych rezultatów, nadal bowiem następowała intensyfikacja i wzrost produkcji, a w związku z tym zaobserwowano także wzrost wydatków z budżetu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG).

Stagnacja dochodów gospodarstw rolnych, pomimo zwiększających się nakładów, ograniczona skuteczność dotychczasowych rozwiązań, a także wyzwania wynikające z międzynarodowego handlu produktami rolnymi (Runda Urugwajska GATT) przyczyniły się do kolejnego etapu reform WPR, którym była reforma z 1992 r. zaproponowana przez komisarza do spraw rolnictwa Raya MacSharry'ego. W jej ramach wprowadzono płatności bezpośrednie (utrzymane do dziś), następnie na berlińskim szczycie zatwierdzono Agendę 2000, stanowiącą odpowiedź na nowe uwarunkowania. Dostrzeżono wówczas pozarolnicze, pozaprodukcyjne funkcje sektora rolnego: socjalne, kulturowe, środowiskowe i w konsekwencji ukierunkowano WPR na działania na rzecz środowiska naturalnego. Wprowadzono również wsparcie modernizacji gospodarstw rolnych, prowadzono działania mające na celu przekształcenia w kierunku działalności nierolniczej, dostosowanie gospodarstw do standardów środowiskowych UE, czy ulepszanie infrastruktury na obszarach wiejskich. WPR przestała być zatem polityką sektorową i stała się zintegrowaną polityką rozwoju obszarów wiejskich (Poczta i in., 2017). W 2003 r. w ramach reformy luksemburskiej otrzymanie dopłat uzależniono od obowiązku spełniania określonych norm w zakresie ochrony środowiska oraz dobrostanu zwierząt – tzw.

wymogu wzajemnej zgodności (*cross compliance*). Oddzielenie płatności bezpośrednich od produkcji (*decoupling*) utrzymano w średniookresowej ocenie funkcjonowania WPR – tzw. Health Check z 2008 r. Obecna WPR, przyjęta na lata 2023–2027 i obowiązująca od 1 stycznia 2023 r., ma być odpowiedzią na coraz to nowsze wyzwania stawiane europejskiemu rolnictwu, a także spełnić oczekiwania obywateli UE w zakresie jakości i cen żywności. W ocenie autorki nowa WPR, obok reformy z 2003 r., oznacza istotną zmianę dotychczasowej polityki rolnej Europy, a przede wszystkim może być szansą na urzeczywistnienie zarówno pierwotnych, jak i szczegółowych celów WPR w duchu zrównoważonego rozwoju.

Nadmienić należy, że EWG została zobowiązana do prowadzenia europejskiej polityki rolnej w drodze realizacji wytyczonych w niej podstawowych celów, które w pierwszej kolejności miały zostać osiągnięte poprzez wspólną organizację rynków rolnych. Skuteczne działanie organizacji miały zapewnić ceny, subwencje produkcyjne i marketingowe, magazynowanie oraz mechanizmy stabilizowania importu i eksportu. WPR oparta jest na wielu założeniach i zasadach, które pokrótce charakteryzują, ponieważ ściśle związane z nimi są, a przynajmniej powinny być, działania ustawodawcy unijnego, a w ślad za nim ustawodawców krajowych. Wraz z poziomem ogólnego rozwoju gospodarczego i sytuacji ekonomicznej na świecie zmienia się samo europejskie rolnictwo. Niemniej określone w art. 39 TFUE cele i zasady WPR pozostają nadal aktualne, uniwersalne. W literaturze przedmiotu słusznie wyróżnia się pięć fundamentalnych założeń i siedem głównych zasad WPR (Jurcewicz i in., 2019, s. 83).

Jako pierwsze – zdaniem autorki, kluczowe – wymienia się założenie, którym jest zapewnienie samowystarczalności i bezpieczeństwa żywnościowego Europy. Sam termin „bezpieczeństwo żywnościowe” (*food security*) pojawił się już na początku lat siedemdziesiątych XX w opracowaniu Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) *Trade Reforms and Food Security* (2003, s. 26–27). Jak słusznie wskazuje Aneta Mikuła, istnieje wiele definicji tego pojęcia w zależności od zmienności prowadzenia polityki żywnościowej zarówno na szczeblu międzynarodowym, jak i krajowym (Mikuła, 2012, s. 39). Niemniej nie należy zapominać o słownikowym znaczeniu słowa *samowystarczalny*: „zaspokajający sam własne potrzeby»” (*Słownik języka polskiego PWN*, b.d.), a przede wszystkim o stanowisku samej FAO. Podczas Światowego Szczytu Żywnościowego w 1974 r. bezpieczeństwo żywnościowe zostało zdefiniowane jako dostępność przez cały czas odpowiednich, światowych dostaw podstawowych produktów żywnościowych, celem zaspokojenia stałego wzrostu konsumpcji żywności oraz złagodzenia wahań produkcji i cen (FAO, 2003, s. 27). Tej definicji należy przypisać charakter *stricte* ekonomiczny. Po niespełna 10 latach, dostrzegając jednak konieczność zrównoważenia popytu z podażą, FAO (1983) rozszerzyła tym samym definicję, uwzględniwszy zarówno fizyczną, jak i ekonomiczną dostępność do żywności: zapewnienie wszystkim ludziom w każdym czasie zarówno fizycznego, jak i ekonomicznego dostępu do podstawowej, niezbędnej żywności. Owa dostępność fizyczna winna wynikać między in-

nymi z racjonalnych i uzasadnionych cen. Niemniej wraz ze zmianą rzeczywistości, a co za tym idzie, również mentalności i oczekiwań konsumentów oraz powolnego kształtowania się społeczeństwa świadomego ekologicznie, definicję poszerzono o równowagę żywieniową, bezpieczną i pełnowartościową żywność, a także preferencje żywieniowe wynikające z uwarunkowań społecznych, czy patrząc szerzej – kulturowych (FAO, 2003, s. 27). Obecnie unijny ustawodawca, mając świadomość znaczenia żywności, zdecydował się na połączenie ekonomii i kwestii środowiskowych, a tym samym w takim właśnie kierunku kształtuje WPR. Założenie to należy ocenić pozytywnie, choć rodzi się pytanie, czy przyjęte w ramach nowej WPR na lata 2023–2027 środki i rozwiązania prawne będą temu służyć.

Kolejne założenie WPR odwołuje się do podstawowej jednostki produkcyjnej w europejskim rolnictwie, którą jest gospodarstwo rodzinne. W tym miejscu należy wspomnieć, że jeszcze przed przystąpieniem do UE w Polsce gospodarstwo rodzinne zostało uznane za podstawę ustroju rolnego państwa (art. 23 Konstytucji RP³). Uwarunkowane było to przede wszystkim polską tradycją i płynącym z niej poszanowaniem ziemi dziedziczonej z pokolenia na pokolenie. Artykuł 23 Konstytucji RP pełni istotną funkcję gwarancyjną, nakazując utrzymanie w polskim rolnictwie struktury zapewniającej gospodarstwom rodzinnym nie tylko szansę przetrwania, ale także charakter „podstawy ustroju rolnego państwa” (Garlicki i Zubik, 2016), a zatem czyniąc z nich jeden z trwałych i stabilnych fundamentów gospodarki krajowej. W ramach programowania na lata 2023–2027 unijny ustawodawca nawiązał wprost do tego założenia w motywie (58) rozporządzenia 2021/2115, wskazując, że małe gospodarstwa stanowią podstawę rolnictwa UE i „odgrywają bardzo istotną rolę we wspieraniu zatrudnienia na obszarach wiejskich i przyczyniają się do rozwoju terytorialnego”⁴.

Trzecie założenie WPR odnosi się do szczególnego, wręcz uprzywilejowanego, statusu rolnictwa w europejskiej gospodarce, co bezpośrednio potwierdza sam fakt odrębnego ujęcia rolnictwa w TFUE. Niemniej te wszystkie trzy założenia wymagają spięcia swoistą klamrą, którą niewątpliwie powinno być precyzyjne uregulowanie wspólnego rynku poprzez kontynuację doświadczenia państw kontynentalnej Europy czy też Stanów Zjednoczonych (państwo odgrywa główną rolę w regulacji rynku rolnego), ale jednocześnie z uwzględnieniem działania prawa rynku, co stanowi czwarte założenie WPR. Ostatnim, a zatem piątym, jest tzw. europeizacja regulacji prawnych

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm. (dalej jako: Konstytucja RP).

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z 2 grudnia 2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013, Dz. Urz. UE L 2021, nr 435, s. 1 ze zm. (dalej jako: rozporządzenie 2021/2115).

przejawiająca się w stworzeniu rynku europejskiego, ujednoliconego, a więc wspólnego.

Nadto WPR ma również pewne zadania, które powinny mieć charakter służebny wobec jej założeń i zasad. Można je podzielić na dwie grupy. Pierwsza grupa zadań obejmuje: zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji (zwłaszcza siły roboczej) oraz zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, przede wszystkim przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie. Cele te są priorytetowe i nakierowane na rolników i ich sytuację społeczno-gospodarczą. Pozostałe zadania dotyczą interesu konsumentów produktów rolnych (stabilizacja rynków, zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw oraz zapewnienie rozsądnych cen w dostawach) i stanowią drugą grupę zadań. W ocenie autorki owe zadania są swoistą osią, wokół której unijny ustawodawca nadal winien koncentrować całość podejmowanych działań oraz przyjmowanych regulacji prawnych w zakresie WPR. Zapewniają one bowiem równowagę, godząc interesy osób zarówno trudniących się pracą na roli, jak i korzystających z jej owoców, tj. podmiotów bezpośrednio i pośrednio związanych z rolnictwem. Nadto stanowią podstawę do opracowywania celów szczegółowych w ramach poszczególnych reform europejskiej polityki rolnej przyczyniających się do jej dostosowania do otaczającej rzeczywistości.

Przedstawiając założenia, cele i zadania WPR, należy wspomnieć o swoim *novum* WPR 2023–2027, którym są plany strategiczne. Każde państwo członkowskie UE opracowało krajowy plan strategiczny WPR, obejmujący finansowanie z tytułu wsparcia dochodu, rozwoju obszarów wiejskich oraz środków rynkowych. Sporządzenie planów poprzedzała szczegółowa analiza sytuacji gospodarczej, środowiskowej, a także sytuacja rolników w poszczególnych państwach członkowskich UE oraz identyfikacja związanych z nią potrzeb, w tym postulatów środowisk rolniczych. Plany wymagały również uzyskania zgody Komisji Europejskiej, tak by odpowiadały celom ogólnounijnym. Nadto na państwa członkowskie UE został nałożony obowiązek sprawozdawczy: konieczność przedkładania Komisji sprawozdania, w których wykazują na podstawie wskaźników postępy w realizacji celów końcowych nowej WPR. Obowiązek ten ma na celu zapewnienie stabilności jednolitego rynku europejskiego, a także wyeliminowanie ryzyka nadmiernych obciążeń wobec samych beneficjentów czy administracji, przy czym Komisja może w tym zakresie dokonać przeglądu sprawozdań i w razie potrzeby zalecić udoskonalenia (Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, b.d.b). Rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie, niewątpliwie bowiem przyczynia się do realizacji długoletniego programowania i kierunkowania europejskiej polityki rolnej, zwiększając jej przejrzystość oraz stabilność zarówno pod kątem ekonomicznym, jak i prawnym.

III. NOWE UWARUNKOWANIA WPR UE NA LATA 2023–2027

Dla oceny przyjętych rozwiązań prawnych obowiązujących od 1 stycznia 2023 r. nieodzowne jest określenie charakteru WPR na lata 2023–2027. Dotychczasowy podział priorytetów przyjęty przy celach pierwotnych z art. 39 TFUE został zachowany, a w ramach WPR 2023–2027 opracowano również cele szczegółowe. Są one następujące: zapewnienie rolnikom godziwych dochodów, zwiększenie konkurencyjności, poprawa pozycji rolników w łańcuchu, przeciwdziałanie zmianie klimatu, dbanie o środowisko, zachowanie krajobrazów i różnorodności biologicznej, wsparcie wymiany pokoleń, dynamiczny rozwój obszarów wiejskich, ochrona jakości żywności i zdrowia oraz promowanie transferu wiedzy i innowacyjności. Na zaprezentowane cele WPR 2023–2027 istotny wpływ miała opinia społeczeństwa europejskiego. Przeprowadzone przez Komisję w pierwszej połowie 2017 r. konsultacje publiczne w sprawie modernizacji i uproszczenia WPR⁵ pokazały bowiem, że w zależności od powiązania uczestników konsultacji z rolnictwem różnie kształtowały się ich oczekiwania w zakresie charakteru nowej WPR. Uczestnikami konsultacji byli rolnicy i osoby niezwiązane w żaden sposób z rolnictwem, a zebrano 320 tys. odpowiedzi. Na podstawie przedstawionych przez Komisję wyników można zaobserwować ciekawe zjawisko społeczno-ekonomiczne. Pytani rolnicy w większej mierze (79%) opowiedzieli się za koniecznością wsparcia ich dochodów, co poparło już tylko 53% respondentów niebędących rolnikami. Z kolei za bardziej prośrodowiskowym ukierunkowaniem rolnictwa opowiedziało się 64% rolników i aż 92% nierolników. Te wyniki wyraźnie pokazują, że w odczuciu społecznym, co do zasady, ważniejsze są kwestie środowiskowo-klimatyczne niż socjalno-ekonomiczne. Niepokojący jest natomiast brak powiązania w grupie nierolników zależności pomiędzy dbałością o środowisko a wsparciem dochodów rolników. Oczywiście jest, iż w przypadku adekwatnego i racjonalnego wsparcia dochodów rolników łatwiejsze i skuteczniejsze będzie realizowanie ekologicznych założeń nowej WPR.

Uwzględniając sytuację gospodarczą w Unii po pandemii, a także trwającą wojnę na Ukrainie należy negatywnie ocenić decyzję unijnego ustawodawcy w zakresie charakteru nowej WPR. O ile ochrona środowiska naturalnego, jego poszanowanie i zachowanie w niezmienionym stanie to niewątpliwie ważne kwestie, o tyle ograniczenie wsparcia dochodowego rolników w postaci płatności bezpośrednich przez uzależnienie ich przyznania od spełnienia szeregu wymogów środowiskowych jest w obecnej sytuacji gospodarczej nierealne i *de facto* uniemożliwi rolnikom wprowadzenie prośrodowiskowych praktyk rolniczych. Ustawodawca unijny, a w ślad za nim ustawodawcy krajowi winni rozważyć choćby czasową zmianę priorytetów nowej WPR, dostosowując ją do aktualnych potrzeb i wyzwań europejskiego rolnictwa.

⁵ Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności*, Bruksela, 29.11.2017, COM(2017) 713 final (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0713&from=DE>).

Wprowadzenie całkowitego uzależnienia otrzymania płatności bezpośrednich w pełnej wysokości od spełnienia przez beneficjentów szeregu podstawowych norm i wymogów związanych przede wszystkim z ochroną środowiska i klimatu, które tworzą podstawowy poziom tzw. zielonej architektury WPR (warunkowość), w dalszej perspektywie może negatywnie wpłynąć na europejskie rolnictwo, a przede wszystkim na samowystarczalność i bezpieczeństwo żywnościowe Europy oraz realizację zrównoważonego rozwoju. Warunkowość odnosi się do trzech obszarów: klimat i środowisko, w tym woda, gleba i różnorodność środowiska; zdrowie publiczne i zdrowie roślin oraz dobrostan zwierząt (art. 12 rozporządzenia 2021/2115). Według Załącznika III do rozporządzenia 2021/2115 wyróżnia się dziewięć norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (GAEC – *good agricultural and environmental conditions*). Tym samym warunkowość jest podstawowym i obligatoryjnym elementem płatności bezpośrednich. Zachodzi pytanie, czy jest to rozwiązanie słuszne i adekwatne w związku z obecnymi potrzebami w zakresie produkcji rolnej UE.

Należy wskazać, że takie ukierunkowanie polityki rolnej może przyczynić się do większej koncentracji rolników nie na rzeczywistym celu, roli rolnictwa, którym jest produkcja rolna, lecz wyłącznie na spełnieniu wymogów, bez których uzyskanie płatności jest niemożliwe. Wspomnieć należy, że płatności bezpośrednie w obecnym kształcie nie są w żaden sposób powiązane z wielkością produkcji, co oznacza, iż rolnik, który wyprodukuje mało żywności, ale spełni wszystkie wymogi klimatyczno-środowiskowe, ostatecznie może otrzymać wyższe płatności niż ten, który wyprodukuje więcej, ale nie podoła części wymagań w zakresie środowiskowych praktyk rolniczych. Takie zjawisko jest niepożądane ze względu na pierwotny cel WPR, którym jest samowystarczalność i bezpieczeństwo żywnościowe i który będzie trudno osiągnąć bez wystarczającej ilości produktów rolnych. Niespełnienie tak restrykcyjnych wymogów środowiskowych nie przesądza bowiem, że wyprodukowana w ten sposób żywność jest gorsza bądź niezdatna do spożycia. Zachodzi zatem pytanie, czy taka była właśnie intencja unijnego ustawodawcy: czy poszanowanie i dbałość o środowisko ma być wymuszone, po prostu konieczne ze względu na uzależnienie od niego możliwości ubiegania się o płatności, a tym samym może przyczynić się do zmniejszenia produkcji rolnej? W ocenie autorki winno być raczej czymś naturalnym, nieodłącznym elementem rolnictwa i zachowaniem przekazywanym w ramach zmian generacji w rolnictwie, a tak naprawdę jego cechą, a nie wymogiem, za spełnienie którego rolnicy będą dodatkowo wynagradzani właśnie w postaci chociażby płatności, wszak w rozporządzeniu 2021/2115 wskazano, iż: „WPR powinna zapewnić osiąganie przez państwa członkowskie lepszych wyników dotyczących środowiska poprzez poszanowanie lokalnych potrzeb i faktycznej sytuacji rolników” (motyw 62). Zważywszy na obecną sytuację gospodarczą i geopolityczną na świecie, a także coraz liczniejsze protesty środowisk rolniczych, należy wskazać, że priorytetowa ochrona środowiska w ramach nowej WPR stoi w sprzeczności z ww. założeniem unijnego ustawodawcy, sytuacja faktyczna rolników (zwłaszcza ekonomiczna) nie została bowiem w pełni dostrzeżona i uwzględniona.

Niestety wygórowane wymogi środowiskowe to niejedyny mankament nowej WPR. Kolejny stanowi zbyt ni formalizm procedury. Po roku obowiązywania WPR 2023–2027 zjawisko to jest wyraźnie widoczne w zakresie nowego rodzaju płatności bezpośrednich, którymi są ekoschematy. Środowiska rolnicze, nie tylko polskie (Deutscher Bauernverband, 2023; Lehmann, 2023), wzywają do uproszczenia europejskiej polityki rolnej, aby rolnicy mogli skupić się na rolnictwie, a nie na nadmiernej biurokracji, która *de facto* utrudnia gospodarowanie i prowadzenie produkcji rolnej, stanowiąc trudność nawet dla samych organów odpowiedzialnych za wdrożenie i wprowadzenie WPR w państwach członkowskich. Mimo ulepszenia systemu doradztwa rolniczego, mającego ułatwić rolnikom ubieganie się o płatności, rok 2023 pokazał, iż cel ten nie został zrealizowany, a sami doradcy gubią się w zawiłych i wygórowanych wymaganiach, a zatem nie stanowią pierwotnie zakładanego wsparcia całego systemu, w konsekwencji ograniczając jego wydajność. W myśl założeń ekoschematy powinny zostać określone przez państwa członkowskie jako „płatność przyznan[a] w charakterze zachęty do dostarczania dóbr publicznych lub wynagrodzenia za dostarczanie dóbr publicznych poprzez stosowanie praktyk rolniczych korzystnych dla środowiska i klimatu albo jako rekompensat[a] za stosowanie takich praktyk” (Motyw [62] rozporządzenia 2021/2115). Patrząc chociażby na rozwiązanie przyjęte odnośnie do wysokości płatności w przypadku ekoschematów, nie sposób zgodzić się, iż jest to pewnego rodzaju zachęta do dostarczania dóbr publicznych. Kwoty za ekoschematy są bowiem szacunkowe i uzależnione od zainteresowania nimi (tzn. wraz ze wzrostem zainteresowania nimi i pozytywnym rozpatrzeniem wniosków rolników stawki maleją), co uniemożliwia podjęcie racjonalnych decyzji w zakresie zainwestowania w te prośrodowiskowe praktyki rolnicze. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, iż ekoschematy są dobrowolne, a zatem to rolnicy jako potencjalni beneficjenci decydują, czy je wprowadzą i skorzystają z tej formy wsparcia. Niemniej nie mając pewności co do ostatecznej wysokości płatności, mogą nie chcieć ryzykować, zainwestowane środki i czas mogą bowiem zwrócić się w niewielkim stopniu bądź wcale. Dodatkowo, deklarując chęć skorzystania z płatności w ramach ekoschematów, rolnicy godzą się na wszelkie związane z tym konsekwencje, w tym sankcje za wykryte nieprawidłowości, a tych może być przecież wiele przy tak restrykcyjnych wymogach. Tym samym dokonując prognozy ryzyka, cel ustawodawcy unijnego, w postaci poprawy stanu środowiska naturalnego wskutek zachęcenia i wsparcia rolników w tym zakresie (ekologiczne praktyki rolnicze), raczej nie zostanie osiągnięty. Zaistniałą sytuację można przyrównać do wcześniejszych unijnych działań mających na celu zażegnanie kryzysu żywnościowego w Europie po II wojnie światowej, które finalnie doprowadziły do nadprodukcji żywności w UE i jej marnowania, co implikowało modyfikację przyjętych działań, a ta z kolei zajęła lata.

Bezsprzecznie dobrostan Unii i jej przyszłość zależą w głównej mierze od sektora rolnictwa i obszarów wiejskich w UE, a rolnictwo uzależnione jest od warunków pogodowych (zagrożają mu klęski żywiołowe, agrofagi i choroby) czy rynkowych (niestabilne ceny). W wyniku oddziaływania tychże czynników każdego roku co najmniej 20% rolników traci ponad 30% swoich dochodów.

Nadal wyraźna jest presja na zasoby naturalne, a zmiany klimatu mogą zaostriżyć dotychczasowe problemy, dlatego też WPR winna odegrać kluczową rolę w przekształceniu i wdrożeniu bardziej zrównoważonego rolnictwa⁶. Niemniej presja ta nie może być przyczyną pozbawienia rolników znacznych dochodów, czego następstwem najpewniej będzie kryzys żywnościowy. W ocenie autorki, biorąc pod uwagę, że jest to początkowy etap wdrażania nowej WPR, a także decyzję o odstępstwie stosowania norm GEAC 7 i 8 w odniesieniu do roku składania wniosków 2023⁷, można uznać, że problem ten został już dostrzeżony, lecz nie został w pełni rozwiązany. Jak wskazał Polski Związek Producentów Roślin Zbożowych: „Możliwość produkcji żywności na ugorach w ramach GAEC 8 oraz odstępstwo od zmianowania w ramach GAEC 7 to szansa na poprawienie dochodów rolniczych, mocno zubożonych ostatnio przez wysokie koszty produkcji oraz dramatycznie małe zyski ze sprzedanej produkcji”⁸. Działania unijnego ustawodawcy ograniczyły się jedynie do 2023 r., a zatem miały charakter tymczasowy. Należy się spodziewać się, że wskutek tak rewolucyjnych i restrykcyjnych zmian w postaci *de facto* zaostżenia wymogów w zakresie uzyskania płatności, rolnicy dobrowolnie nie będą chcieli się o nie ubiegać, gdyż będzie się to wiązało z nadmierną biurokracją, ryzykiem nieotrzymania płatności bądź też płatnością w najniższej wysokości, która nie zwróci zainwestowanych środków, a dodatkowo rolnicy mogą narazić się na ewentualne sankcje w razie wykrytych nieprawidłowości, które najpewniej zaistnieją w związku z chaosem, jaki towarzyszy wdrażaniu WPR na lata 2023–2027.

IV. DOPLATY BEZPOŚREDNIE JAKO PODSTAWOWA DETERMINANTA DOCHODÓW ROLNIKÓW

Dążąc do zachowania dotychczasowego poziomu dochodów producentów rolnych przy jednoczesnym ograniczaniu produkcji, celem zapobiegnięcia kolejnej nadwyżki żywności, a co za tym idzie, jej marnowania, wprowadzono nowy mechanizm w formie płatności bezpośrednich. W przeciwnym razie samo obniżenie cen stałoby w sprzeczności z celami zawartymi w traktacie rzymskim (Poczta i in., 2017). Ograniczenie miało zostać osiągnięte w wyniku zmiany kierunku wsparcia z subwencjonowania cen rolnych na bezpośrednie subwencjonowanie dochodów. Po raz pierwszy zastosowano tzw. za-

⁶ Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetów Regionów, *Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności*, s. 3–4.

⁷ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2022/1317 z 27 lipca 2022 r. ustanawiające odstępstwa od rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 w odniesieniu do stosowania norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (norm GAEC) 7 i 8 w odniesieniu do roku składania wniosków 2023, Dz. Urz. UE L 2022, nr 199, s. 1.

⁸ Polski Związek Producentów Roślin Zbożowych, Pismo z 13 czerwca 2023, L.Dz. 50/2023, skierowane do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi p. Roberta Telusa, pobrane 11 stycznia 2024, z: http://www.pzprz.pl/wp-content/uploads/2023/06/Scan_0147.pdf

sadę rozdzielności (*decoupling*) polegającą na oddzieleniu wsparcia dochodów rolniczych od wielkości produkcji, co również umożliwiło łatwiejszy transfer nadwyżki ekonomicznej do sektora rolnego bez konieczności udziału w tym procesie mechanizmu rynkowego (Żmija, 2011, s. 194). Płatności bezpośrednie zostały wprowadzone przez reformę MacSharry'ego w 1992 r., a ich głównym celem była rekompensata utraty części dochodów wynikającej z obniżenia cen gwarantowanych podstawowych produktów rolnych, dlatego też początkowo płatności nazywane były płatnościami kompensacyjnymi.

Wsparcie bezpośrednie to rodzaj środków osłonowych, a zatem kwot wystarczających do prowadzenia działalności, wypłacanych bezpośrednio europejskim rolnikom. Otrzymanie wsparcia uzależnione jest od spełnienia szeregu wymogów, przy czym coraz większy priorytet unijny ustawodawca nadaje kwestiom klimatyczno-środowiskowym. Kluczowe znaczenie ma tzw. zasada wzmocnionej warunkowości, polegająca na uzależnieniu możliwości otrzymania płatności od przestrzegania przez rolników niektórych wymogów z zakresu zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i roślin, ochrony środowiska czy dobrostanu zwierząt. Rolnicy nieprzestrzegający tych warunków bądź przestrzegający ich częściowo otrzymują mniejsze wsparcie albo też wcale. Dopłaty w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, określane jako płatności bezpośrednie, są najbardziej powszechnym instrumentem wsparcia obszarów wiejskich oraz rolników. Świadczy o tym chociażby fakt, iż po przystąpieniu Polski do UE w ramach WPR ponad 1,3 mln polskich rolników zostało objętych tym wsparciem (Najwyższa Izba Kontroli, 2018). Tym samym w Polsce, jak wynika z danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR, 2021, s. 20, 2022, s. 23), w 2021 r., jak i w 2022 r. o przyznanie płatności ubiegło się 1,3 mln rolników, a maksymalna koperta finansowa przeznaczona na realizację płatności w Kampanii 2021 wyniosła około 15,6 mld zł (2021, s. 20), a w Kampanii 2022 – 16,9 mld zł (2022, s. 23). Powyższe wraz z dynamicznym rozwojem unijnego rolnictwa, a co za tym idzie, coraz nowszymi wyzwaniami, wymaga ciągłej modyfikacji i czujności zarówno ze strony ustawodawcy unijnego, jak i ustawodawców państw członkowskich UE, czego bezpośrednim przykładem są reformy przedstawione wyżej, w tym WPR na lata 2023–2027.

W ramach nowej WPR wyróżnia się następujące rodzaje płatności: podstawowe wsparcie dochodów do celów zrównoważoności (tzw. płatność podstawowa), płatność redystrybucyjna, płatność dla młodych rolników, wsparcie dochodów związane z produkcją do zwierząt, wsparcie dochodów związane z produkcją do roślin oraz schematy na rzecz klimatu, środowiska i dobrostanu zwierząt (tzw. ekoschematy). Płatności te stanowią pomoc finansową *ex post*. Nadto ich istotną cechą jest powszechność, dostępność dla wszystkich europejskich rolników spełniających określone wymogi. W ocenie autorki najstabilniejszą płatnością, a zatem rzeczywistą pomocą, jest podstawowe wsparcie dochodów do celów zrównoważoności, tzw. płatność podstawowa, która zastąpiła dotychczasową jednolitą płatność obszarową (JPO). Zgodnie z motywem (56) rozporządzenia 2021/2115: „W celu uniknięcia zaburzeń w dochodach rolników, państwa członkowskie powinny mieć możliwość wdrożenia podstawowego wsparcia dochodów do celów zrównoważoności w oparciu o uprawnienia do płatności”. Każde z państw człon-

kowskich UE obowiązane jest zatem do jej wprowadzenia i zaoferowania rolnikom. Niemniej owa powszechność, dostępność płatności jest zagrożona m.in. przez przyjętą przez polskiego ustawodawcę formę wniosku o jej przyznanie. W Polsce wniosek o płatność może zostać złożony wyłącznie za pośrednictwem aplikacji eWniosekPlus udostępnionej przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Jest to niekorzystne przede wszystkim ze względu na zjawisko kryzysu demograficznego i trendu ucieczki ludzi do miast. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że w Polsce stopniowo zmniejsza się liczba gospodarstw rolnych przy jednoczesnym wzroście ich średniej powierzchni. W opublikowanym raporcie z Powszechnego Spisu Rolnego 2020 Główny Urząd Statystyczny (2021, s. 11) wskazał, iż zmiany te związane są m.in. z zachodzącym procesem starzenia się mieszkańców wsi i brakiem następców, jak również rezygnacją z prowadzenia nisko dochodowej działalności rolniczej i związanym z tym brakiem środków interwencyjnych na rozwój użytkowanych gospodarstw rolnych. Sytuacja demograficzna kraju winna zatem skłonić ustawodawcę do jej uwzględnienia i dostosowania przyjętych rozwiązań prawnych, zwłaszcza w zakresie płatności bezpośrednich. Bez racjonalnych regulacji prawnych oraz adekwatnego wsparcia dochodów rolników zjawisko trendu migracyjnego, a co za tym idzie, drastycznego zmniejszania się gospodarstw rolnych w Polsce najpewniej będzie się pogłębiać i wpływać na wydolność i wydajność polskiego rolnictwa, a w konsekwencji na samowystarczalność i bezpieczeństwo żywnościowe kraju.

V. PODSUMOWANIE

Rekapitulując powyższe rozważania, należy wskazać, iż WPR jest warunkiem koniecznym funkcjonowania i rozwoju wewnętrznego rynku produktów rolnych. Ma na celu przeciwdziałanie powstaniu 27 niezależnych polityk rolnych państw członkowskich i zagwarantowanie wspólnych, jednolitych zasad rynku rolnego w UE, a w razie potrzeb skorygowanie braku stabilności na rynku, aby chronić osiągnięcia dotychczasowych reform realizowanych z myślą o zwiększeniu konkurencyjności europejskiego rolnictwa, dzięki czemu „UE jest w stanie mówić jednym głosem w negocjacjach z partnerami z całego świata” (Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji Społecznej [Komisja Europejska], s. 6). Artykuł 39 TFUE wskazuje ogólny interes społeczny i specyficzne interesy rolnictwa, którym winien on być podporządkowany (Jurcewicz, 2012). Jest to idealistyczny wzorzec wypracowany w drodze pogodzenia kwestii ekonomicznych ze środowiskowymi, mający służyć zarówno krótkoterwałej, jak i długoterminowej równowadze europejskiego rolnictwa, która ma zostać osiągnięta wskutek działania sił rynku czy też interwencji publicznej. Uwzględniając nieprzewidywalność zjawisk atmosferycznych, od których w pełni zależne jest rolnictwo i które przecież oddziałują na środowisko, należy zwrócić uwagę na istotną rolę sektora publicznego w tym obszarze, a mianowicie konieczność bezpośredniego i pewnego wsparcia dochodów rolników m.in. w postaci płatności bezpośrednich.

Rok 2023 był niezwykle trudny dla polskiego oraz europejskiego rolnictwa. Rolnicy zmagali się z kryzysem ekonomicznym, a także mierzyli się z chaosem spowodowanym wdrażaniem nowej WPR. Określone przez unijnego ustawodawcę wspólne zestawowi celów mających służyć rolnikom, obywatelom i klimatowi należy przypisać charakter gradacyjny. W pierwszej kolejności cele te winny być ukierunkowane na najistotniejszy element rolnictwa o charakterze podmiotowym – rolników. Tylko dzięki odpowiedzialnemu i priorytetowemu wsparciu dochodów rolników możliwa jest realizacja celów społecznych (działania na rzecz obywateli UE), a następnie środowiskowych (działania na rzecz klimatu). Uwzględniając jednak pierwotne, jak również szczegółowe cele WPR 2023–2027, zdecydowanie należy podkreślić, iż zostały one nieco zatracone, wsparcie finansowe rolników winno bowiem umożliwiać realizację środowiskowych założeń WPR, a nie stanowić instrument o charakterze *de facto* presyjnym, a wręcz represyjnym wobec rolników – niespełnienie wymogów środowiskowych zmniejsza bądź pozbawia rolników płatności, które w obecnej sytuacji gospodarczej są niezbędne i tak bardzo potrzebne. Niestety nowa WPR jest bardziej prośrodowiskowa niż prorolnicza, co może utrudnić i spowolnić osiągnięcie zakładanych celów.

Oczywiście kierunkowanie WPR na kwestie środowiskowe znajduje podstawy przede wszystkim w zauważalnych zmianach klimatu czy też w samych oczekiwaniach konsumentów produktów rolnych. Niemniej jednak negatywnie należy ocenić sposób osiągnięcia owego założenia, którego obecny kształt jest zbyt rewolucyjny. Stopniowa zmiana, wprowadzanie, a wręcz zaostrożenie wymogów środowiskowych byłoby łatwiejsze, bardziej realne, a nadto gwarantowałyby stabilne podejście europejskich rolników, dostosowanie ich praktyk rolniczych do kwestii środowiskowych, co w dalszej perspektywie doprowadziłoby do naturalnego stanu i uplasowania prośrodowiskowych praktyk i zachowań rolniczych jako bazowych, a nie zależnych od zaferowanego wsparcia. Polityka rolna wraz z polityką makroekonomiczną są wzajemnie powiązane, więc ich oddzielenie jest niepożądane (Sass i Tabaczyński, 2020, s. 22), gdyż wraz z ogólnym rozwojem społeczno-gospodarczym rola polityki rolnej maleje na rzecz polityki makroekonomicznej (Zegar, 2008, s. 64, 99–101). Tym samym dopłaty bezpośrednie winny stanowić zachętę, wynagrodzenie, a nie instrument pozornie wspierający. Konieczne jest wyważenie interesów zarówno ekonomicznych, jak i środowiskowych oraz racjonalne kształtowanie rozwiązań prawnych w zakresie polityki rolnej. W obecnej sytuacji gospodarczej oraz geopolitycznej na świecie wsparcie dochodów rolników jest kwestią priorytetową, a jednocześnie umożliwiającą realizację pozostałych celów i kierunków WPR, w tym środowiskowo-klimatycznych.

Bibliografia

- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. (2021). *Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za rok 2021*. <https://www.gov.pl/web/arimr/sprawozdania-z-dzialalnosci-agencji-restrukturyzacji-i-modernizacji-rolnictwa>

- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. (2022). *Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za rok 2022*. <https://www.gov.pl/web/arimr/sprawozdania-z-dzialalnosci-agencji-restrukturyzacji-i-modernizacji-rolnictwa>
- Deutscher Bauernverband. (2023). Ziele und Ansatzpunkte für eine GAP-Forderung nach 2027, Berlin, 7. November 2023. Pobrane 20 stycznia 2024, z: <https://www.bauernverband.de/dbv-positionen/positionen-beschluesse/position/gap-nach-2027-wie-geht-es-weiter-mit-den-direktzahlungen-1>
- Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji Społecznej (Komisja Europejska). (2017). *Rolnictwo: partnerstwo między Europą a rolnikami*. Urząd Publikacji. <https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/f08f5f20-ef62-11e6-8a35-01aa75ed71a1>
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. (1983). *World food security: A reappraisal of the concepts and approaches*. Director General's Report. FAO.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2003). *Trade reforms and food security: Conceptualizing the linkages*. <https://www.fao.org/3/y4671e/y4671e.pdf>
- Garlicki, L., i Zubik, M. (2016). Komentarz do art. 23 Konstytucji RP. W: M. Derlatka, K. Działocha, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzcziński, M. Wiącek, L. Garlicki i M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (tom 1). Lex/el.
- Główny Urząd Statystyczny. (2021). *Powszechny Spis Rolny 2020. Raport z wyników*. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rolnictwo-lesnictwo/psr-2020/powszechny-spis-rolny-2020-raport-z-wynikow,4,1.html>
- Jurcewicz, A. (2012). Komentarz do art. 39 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W: M. Miąsik (red.), N. Półtorak i A. Wróbel, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz: Tom 1 (art. 1–89)*. Lex/el.
- Jurcewicz, A., i Włodarczyk, B. (2019). Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej. W: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne* (s. 83–117). Wolters Kluwer.
- Kowalski, S. (2017). Realizacja Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej i jej konsekwencje dla europejskiego rolnictwa. *Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku, Nauki Ekonomiczne, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Płocku*, 1(25), 91–112. [https://doi.org/10.19251/ne/2017.25\(6\)](https://doi.org/10.19251/ne/2017.25(6))
- Lehmann, N. (2023, 15 listopada). Der Bauernverband fordert eine radikale Vereinfachung der EU-Agrarpolitik – und sieht das Ende der Direktzahlungen. *Agrarheute*. <https://www.agrarheute.com/politik/rukwyed-direktzahlungen-einigen-jahren-geschichte-613177>
- Marzewski, T. (2012). Turystyka we Wspólnej Polityce Rolnej UE. *Studia Periegetica*, 7, 9–29. <https://journals.wsb.poznan.pl/index.php/sp/article/view/230>
- Mikuła, A. (2012). Bezpieczeństwo żywnościowe Polski. *Roczniki Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich*, 99(4), 38–48. <http://bazekon.icm.edu.pl/bazekon/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171272951>
- Najwyższa Izba Kontroli. (2018, wrzesień 24). *Zapewnienie systemu informatycznego do prawidłowej realizacji płatności bezpośrednich dla rolników*. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,18195,vp,20792.pdf>
- Parlament Europejski. (2021a, 22 września). *Tematy: Żywność i rolnictwo. Wspólna polityka rolna: jak UE wspiera rolników?* Pobrane 24 stycznia 2024, z: <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20210916STO12704/wspolna-polityka-rolna-jak-ue-wspiera-rolnikow>
- Parlament Europejski. (2021b, 24 listopada). *Tematy: Żywność i rolnictwo. Statystyki rolnictwa w UE: dotacje, miejsca pracy, produkcja (infografika)*. Pobrane 8 stycznia 2024, z: <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20211118STO17609/statystyki-rolnictwa-w-ue-dotacje-miejsca-pracy-produkcja-infografika>
- Parlament Europejski. (2023). *Noty tematyczne o Unii Europejskiej: Finansowanie WPR: fakty i liczby*. Pobrane 17 stycznia 2024, z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/106/finansowanie-wpr>
- Pastuszko, R. (2009). *Europejski model rolnictwa*. W: A. Oleszko (red.), *Prawo rolne* (s. 147–159). Wolters Kluwer.
- Poczta, W., Sadowski, A., Czubał, W., Matyka, M., Drygas, M., i Skórnicki, H. (2017, październik). *Reforma Wspólnej Polityki Rolnej po 2020 roku*. Broszura informacyjna – materiał Konferencyjny. Pobrane 10 stycznia 2024, z: http://www.krir.pl/files/dopobrania/2017_09_24_CAŁOŚĆ_3.pdf

- Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej. (b.d.a). Polityki: Długofalowy budżet UE. Pobrane 21 stycznia 2024, z: <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-long-term-budget/>
- Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej. (b.d.b). Polityki: Wspólna polityka rolna na lata 2023–2027. Pobrane 8 stycznia 2024, z: <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/cap-introduction/cap-future-2020-common-agricultural-policy-2023-2027/>
- Sass, R., i Tabaczyński, K. (2020). Wpływ płatności bezpośrednich na dochody gospodarstw rolnych. *Zagadnienia Doradztwa Rolniczego*, 3, 21–35. <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-10ec69a5-c404-4177-8e40-5b8881b65e1>
- Słownik języka polskiego PWN*. (b.d.). Samowystarczalność. Pobrane 23 stycznia 2024, z: <https://sjp.pwn.pl/szukaj/samowystarczalność.html>
- Tomkiewicz, E. (1999). Ewolucja wspólnej polityki rolnej od modelu poprodukcyjnego do modelu limitowania produkcji rolnej. *Przegląd Prawa Europejskiego*, 2(6), 45–60.
- Zegar, J. (2008). *Dochody w rolnictwie w okresie transformacji i integracji europejskiej*. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB.
- Żmija, D. (2011). System płatności bezpośrednich w Polsce w kontekście rozwiązań stosowanych w Unii Europejskiej. *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego*, 11(26/1), 193–201. [http://sj.wne.sggw.pl/article-PRS_2011_T11\(26\)_n1_s193/](http://sj.wne.sggw.pl/article-PRS_2011_T11(26)_n1_s193/)