

Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji
Instytut Nauk Prawno-Administracyjnych
Katedra Prawa Rolnego i Systemu Ochrony Żywności

mgr Agata Niewiadomska

*Instrumenty prawne Wspólnej Polityki Rolnej wpływające na
konkurencyjność polskiego rolnictwa*

Autoreferat rozprawy doktorskiej

Promotor: Prof. dr hab. Paweł Czechowski

Recenzenci: Dr hab. Monika A. Król, prof. UŁ
Dr hab. Beata Jeżyńska, prof. UMCS

Warszawa 2019

1. Tematyka rozprawy

Jednym z głównych celów polityki rolnej na świecie jest podnoszenie konkurencyjności rolnictwa zarówno wewnątrz państw, jak i na poziomie międzynarodowym. Wykorzystuje się do tego celu instrumenty prawne, których zadaniem jest pomoc dla rolników. Instrumenty te mają różną postać, od subwencjonowania rolnictwa i ingerencji państwa w wolny rynek, po dotacje celowe przeznaczane na konkretne przedsięwzięcia inwestycyjne. Ta różnorodność możliwych rozwiązań prawnych mających na celu podniesienie poziomu konkurencyjności jest widoczna zarówno w państwach rozwiniętych, takich jak państwa Unii Europejskiej, czy Stany Zjednoczone, jak i w państwach rozwijających się. Dążenie do maksymalizacji zysku, przy uwzględnieniu kryterium racjonalności, powinno jednakże wiązać się z ochroną środowiska naturalnego, troską o społeczne aspekty działalności rolniczej. Intensywne rolnictwo, sprzyjające podnoszeniu konkurencyjności, poprzez redukcję kosztów produkcji i zwiększanie dochodowości może okazać się niewystarczające dla spełniania nowych wyzwań i nowych reguł konkurencji.

Wiodącym przykładem ewolucji polityki konkurencyjności rolnictwa, a co za tym idzie ewolucji instrumentów prawnych, które tę konkurencyjność powinny rozwijać, są regulacje Wspólnej Polityki Rolnej.

W rozprawie dokonano analizy jak wydatkowane środki oddziałują na rolnictwo Polski. Badaniu poddano instrumenty prawne Wspólnej Polityki Rolnej mające wpływ na konkurencyjność polskiego rolnictwa. Próbowano znaleźć odpowiedź na pytanie, czy wybrane instrumenty prawne poprawiają konkurencyjność rolnictwa, czy nie są w tym zakresie dysfunkcyjne.

2. Struktura rozprawy

Rozprawa jest podzielona na cztery rozdziały. Rozdział pierwszy zawiera analizę konkurencyjności jako terminu prawnego. Wskazuje jak kluczowe jest rozumienie tego pojęcia w prawie dla określenia efektywności realizacji pomocy. Dotyczy ono także ewolucji rozumienia tego pojęcia w prawie europejskim i polskim. Istniejące różne podejścia w określaniu konkurencyjności wskazały, że do badania konkurencyjności na obszarach wiejskich nie można użyć zawsze tej samej koncepcji i mechanizmów. Z uwagi na skomplikowaną i wieloraką materię, zastosowano w pracy różne podejścia w rozumieniu

i analizie konkurencyjności. Szczególną uwagę zwrócono na powiązanie poszczególnych rodzajów konkurencyjności z konkretnymi instrumentami prawnymi.

W rozdziale drugim przedstawiona jest analiza Wspólnej Polityki Rolnej w zakresie zmian instrumentów prawnych wpływających na konkurencyjność rolnictwa. Swoista ewolucja poszczególnych mechanizmów prawnych doprowadziła do stworzenia nowej jakości prawa, które w sposób bezpośredni i pośredni oddziałuje na konkurencyjność rolników zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz Unii Europejskiej. Dobierane mechanizmy prawne zależały od kształtowanej WPR. Zmieniające się cele tej polityki powodowały również różny poziom nasilenia wymogów związanych z konkurencyjnością.

W rozdziale trzecim zostały poddane analizie podstawy prawne dysponowania środkami europejskimi w zakresie rolnictwa. Poddano przeglądowi, analizie i ocenie akty prawa europejskiego oraz krajowego. Wyboru ich dokonano poprzez zdefiniowanie kryterium konkurencyjności.

W kluczowym dla rozprawy rozdziale czwartym przedstawiono na wybranych instrumentach prawnych WPR, w tym przede wszystkim poszczególnych działach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, aktualny stan rozdysponowania funduszy oraz główne problemy prawne. Przedstawiono mechanizmy o charakterze inwestycyjnym, społecznym i środowiskowym. Dokonano tego na polu zarówno regulacji oddziałujących na rynek rolny wewnątrz UE, jak i w zakresie norm handlu z państwami trzecimi.

W części kończącej wskazano postulaty *de lege lata* i *de lege ferenda* w zakresie zmian instrumentów prawnych WPR mających wpływ na konkurencyjność polskiego rolnictwa.

3. Metody badań oraz analizowana literatura

Główny zakres informacji na temat krajowych regulacji dotyczących funduszy europejskich pochodzi zarówno ze źródeł prawa (akty normatywne – ustawy, rozporządzenia, zarządzenia itd.), jak również z orzecznictwa sądowego i źródeł poznania prawa (literatura, dorobek doktryny). Tematyka pracy prowadzi do posługiwania się metodą prawnoporównaczą w zakresie porównań prawodawstwa europejskiego i polskiego. W dysertacji zastosowano także metodę historycznoprawną, która ukazuje zmiany w prawie, jakie miały miejsce na przestrzeni ostatnich kilku lat. Metodę tę wykorzystano przy analizie pojęcia konkurencyjności w prawie, ale także przy prezentacji ewolucji WPR.

W pracy wykorzystano metodę dogmatycznej analizy prawa. Problematyka rozprawy koncentruje się wokół aktualnych rozwiązań ustawodawczych, przede wszystkim ciągle reformowanych instytucji prawnych. Prowadzone badania podlegały krytycznej analizie i wykładni powszechnie obowiązujących przepisów w zakresie wyznaczonym przez wskazane porządki prawne. Rozwiązanie postawionego problemu naukowego nastąpiło zatem poprzez analizę przyjętych unormowań oraz sformułowanie na tej podstawie postulatów *de lege ferenda*.

Bibliografia pracy obejmuje istotne podstawowe pozycje polskie i obcojęzyczne. Wykorzystana w pracy literatura obejmuje pozycje monograficzne, komentarze oraz artykuły. W rozprawie przedstawiono także wiodące pozycje orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości oraz polskich sądów.

4. Hipotezy i pytania badawcze

Fundusze europejskie powodują wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa poprzez zastosowanie odpowiednich instrumentów prawnych do realizacji celu podniesienia konkurencyjności polskiego rolnictwa. Tam gdzie przepis prawa zakłada działania o charakterze inwestycyjnym rolnik zazwyczaj jest w stanie wykazać na koniec rozliczenia pomocy, że jego gospodarstwo zwiększyło dochodowość. Inaczej sytuacja przedstawia się z mechanizmami prawnymi, których głównym celem są działania społeczne, środowiskowe, klimatyczne, czy aktywizujące. W tym zakresie brak jest jasnych przesłanek do oceny na ile przygotowane instrumenty prawne oddziałują na konkurencyjność rolnictwa. Ogólne analizy ekonomiczne wskazują na wzrost konkurencyjności rolnictwa. Natomiast szczegółowe efekty poszczególnych instrumentów prawnych przedstawiają zróżnicowany obraz.

Definicja ekonomiczno-gospodarcza konkurencyjności jest ważnym punktem odniesienia dla prowadzonych analiz. Nie istnieje jednocześnie definicja legalna konkurencyjności, dla jej zobrazowania doprowadzono do zinstrumentalizowania konkurencyjności, poprzez wypracowanie odpowiednich mechanizmów prawnych. Normatywnie ujęto instrumenty protekcyjnistyczne, interwencyjne, inwestycyjne, społeczne, czy prośrodowiskowe. Dopiero ich kompleksowa analiza pozwala na uznanie, iż w sektor rolnictwa została wpisana sztuczna formuła podtrzymania konkurencyjności poprzez niezbędną pomoc publiczną.

Konkurencyjność rolnictwa, jako cel Wspólnej Polityki Rolnej, jest główną determinantą rozwoju rolnictwa. Przeprowadzona analiza historycznoprawna oraz

dogmatyczna pozwala zaobserwować, że kolejne reformy WPR od 1957 r. za główny cel rozwoju rolnictwa stawiały wzrost konkurencyjności zarówno wewnątrz Unii Europejskiej, jak i w stosunku do gospodarek rolnych innych państw. W obecnym oraz przyszłym okresie budżetowania 2021-2027 można zauważyć odejście od realizacji celu konkurencyjności, jako priorytetu ekonomicznego, na rzecz ochrony środowiska, klimatu, czy zachowania bioróżnorodności. To podejście pociąga za sobą zmianę rodzajów instrumentów prawnych, które służą do oddziaływania na konkurencyjność rolnictwa. Niesie za sobą zmianę paradygmatu współczesnego rolnictwa, gdzie dochód ma być tak samo ważny jak czynniki środowiskowe, czy globalne. W tym zakresie podejście to nawiązuje do idei koncepcji własności rolniczej sformułowanej w polskiej doktrynie prawa rolnego przez Profesora Andrzeja Stelmachowskiego, która przyznając rolnikowi prawa nakłada na niego także obowiązki. Współcześnie obowiązki te wynikające z ochrony klimatu, zachowania bioróżnorodności, wymiany pokoleniowej w rolnictwie, zdrowia konsumenta, dobrostanu zwierząt, czy postępu technologicznego są równie ważne, co ochrona własności, czy godziwy dochód dla rolnika. Zmiany te wymuszają kształtowanie nowych instrumentów prawnych, które powinny być racjonalne i dostosowane do możliwości rolników.

Paradoksem jest, że instrumenty prawne WPR mające poprawić konkurencyjność rolnictwa, jednocześnie naruszają konkurencyjność gospodarki w systemie wolnorynkowym. Pomoc publiczna pochodząca od państwa preferująca sektor rolny stawia w gorszych warunkach konkurencyjnych pozostałe sektory gospodarki, które z tak znacznej pomocy nie mogą korzystać.

Prowadzony instytucjonalny rozdział środków przeznaczanych na rolnictwo wymaga udoskonalenia. Trudności proceduralne oraz skomplikowane rozwiązania prawne zauważane są już przez samego prawodawcę europejskiego. Jednym z głównych postulatów przyszłej WPR po 2020 r. jest jej uproszczenie. Wprowadzone liczne wymogi zarówno na etapie wnioskowania, realizacji jak i rozliczania pomocy skutkuje nie tylko niepewnością prawa, ale obniżeniem konkurencyjności rolnictwa. Rolnicy nie potrafią, albo bardzo często obawiają się wnioskować o pomoc widząc wielość stawianych wymogów. Dotyczy to przede wszystkim „drobnych” rolników, których gospodarstwa są otoczone szczególną troską w polityce rolnej UE. Dlatego też w pracy zawarto postulaty nie tylko uproszczenia procedur związanych z podziałem środków, ale także wskazano, które mechanizmy prawne się nie sprawdziły i nie doprowadziły do wzrostu konkurencyjności rolnictwa.

Instrumenty prawne oddziałujące na konkurencyjność rolnictwa mają niejednolity charakter, przez co czasami wzajemnie się wykluczają. Dzieje się tak, pomimo, że normy

prawne regulujące rozdział funduszy europejskich w sektorze rolnym są generalnie spójne. Spójność ta dotyczy regulacji krajowych z europejskimi. Natomiast bliższa obserwacja regulacji pozwala dostrzec sprzeczności na poziomie prawa europejskiego i krajowego w zakresie horyzontalnym.

Formalnoprawne procedury rozdziału środków pochodzących z funduszy europejskich są poprawnie przygotowane i co do zasady właściwie stosowane. Wskazano jednakże różnego typu możliwe nowe rozwiązania.

5. Tezy rozprawy

Zaprezentowane w dysertacji rozważania oraz wyniki prowadzonych badań nad instrumentami prawnymi WPR wpływającymi na konkurencyjność rolnictwa prowadzą do szeregu zróżnicowanych wniosków. Opierają się one na obserwacji coraz silniejszego związku unormowań prawnych zależnych od wyników ekonomicznych.

Analizowane instrumenty prawne WPR są jedynie mechanizmami „usługowymi” dopasowywanymi do osiągnięcia określonego celu. Traktatowe cele WPR są niezmiennie od dziesięcioleci. Natomiast krótkookresowe cele finansowe podlegają zmianom. Połączenie tych dwóch podejść określania celów z punktu widzenia legislacji oraz przez pryzmat ekonomicznych wyników, wzbogaconych o czynnik społeczny, określa obecnie kształt i treść stosowanych instrumentów prawnych mających wpłynąć pozytywnie na konkurencyjność rolnictwa.

Ta generalna uwaga wyraźnie wskazuje na przedstawienie kolejnych tez rozprawy. Cele WPR pozostają niezmiennie, jedynie usuwane są instrumenty prawne, które z punktu widzenia legislacyjnego i ich konstrukcji prawnych, nie przetrwały próby czasu z uwagi na nieosiągnięcie wymaganych wskaźników ekonomicznych. Ten stan ma doprowadzić do realizacji celów WPR, czyli poprawy bytu rolników.

Problemem jest, że ogólne cele traktatowe WPR są odczytywane w każdym okresie programowania inaczej. Ustala się na poziomie europejskim, ale także krajowym kolejne instrumenty prawne, aby je dopasować do zakładanych celów. Brak dłuższej stabilności tych instrumentów jest ich główną wadą. Rolnik nie może dziś planować swojej działalności w dłuższej perspektywie, niż ta, którą określają ramy finansowe UE. Powodem tego stanu rzeczy jest niemożność przewidzenia jakie będą wymogi w kolejnym okresie programowania, nie tylko dla bardzo specjalistycznych instrumentów, ale dla tych najbardziej podstawowych jak przykładowo płatności bezpośrednie.

Sformułowane poniżej tezy rozprawy odnoszą się do postawionych we wstępie hipotez badawczych. Przy wykorzystaniu metody dogmatycznej, historycznoprawnej prawnoporównawczej oraz ekonomicznej analizy prawa udało się dowieść założeń postawionych na początku badań. Najważniejsze tezy wynikające z dysertacji to:

1. Udowodniono, że **fundusze europejskie powodują wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa poprzez zastosowanie odpowiednich instrumentów prawnych.**

Zarówno całościowa generalna analiza stosowanych mechanizmów, jak i poszczególne instrumenty, przede wszystkim inwestycyjne, takie jak modernizacja gospodarstw rolnych, wskazały na poprawę dochodowości gospodarstw rolnych, która przekłada się na wzrost konkurencyjności. Przez ostatnie 15 lat środki finansowe skierowane na rolnictwo z pewnością poprawiły jego wskaźniki ekonomiczne. Można to zauważyć chociażby przy wykorzystaniu najpopularniejszego miernika osiągniętych celów, jakim jest wskaźnik GVA (wartość dodana brutto ang. *Gross Value Added*). Jeżeli rolnik wykaże co najmniej 10% wzrost wartości ekonomicznej to uznaje się, że instrument przyniósł oczekiwany efekt.

Jednocześnie istnieją mechanizmy prawne, których ocena skutków ekonomicznych jest utrudniona lub niemożliwa. Trudno dziś ocenić jaki jest efekt ekonomiczny działania renty strukturalne. Poza umożliwieniem zmiany pokoleniowej w rolnictwie nie można wskazać wymiernych efektów tego typu instrumentów. Z tego też względu mechanizmy tego typu są wycofywane.

Zidentyfikowano także mechanizmy prawne, które aktualnie istnieją i będą w przyszłości z pewnością rozwijane, ale oszacowanie ich wpływu na konkurencyjność jest niemożliwe. Do tych instrumentów należą wszelkiego rodzaju działania rolno-środowiskowo-klimatyczne, czy polityka tzw. zazieleniania. Trudno dziś ocenić, na ile egzekwowanie wymogów środowiskowych w działalności rolniczej przyczyni się do wzrostu konkurencyjności rolnictwa. W przyszłości należy także wybrać kilka istotnych wymogów z polityki prośrodowiskowej i je stosować. Aktualna nadmierna ilość kryteriów dostępu do oferowanej pomocy związanych z wymogami środowiskowymi zniechęca potencjalnych beneficjentów do korzystania z niej.

Mając na uwadze powyższe zastrzeżenie trzeba jednakże potwierdzić, że fundusze europejskie przyczyniły się do wzrostu konkurencyjności rolnictwa w Polsce. Jednocześnie podkreślić należy, że w tym piętnastoletnim okresie trudno dostrzec na tym polu istotne działania ustawodawcy krajowego. Dlatego też analizowane instrumenty prawne mają swoje zakotwiczenie w polityce europejskiej.

2. Konkurencyjność jako cel WPR nadal jest główną determinantą rozwoju rolnictwa.

Dokonana analiza ewolucji WPR oraz jej instrumentów prawnych wskazuje, że konkurencyjność stanowiła i stanowi główny warunek rozwoju rolnictwa. Rolnik może otrzymać odpowiednie finansowanie, w zamian za to, że dochodowość jego gospodarstwa wzrośnie. Cel główny czyli wzrost konkurencyjności nie zmienił się właściwie od 1957 r. Zmieniano natomiast instrumenty prawne, które ten cel miały realizować.

W ostatnim okresie finansowania oraz projektowanych założeniach WPR po 2020 r. można zaobserwować powolne odchodzenie od celu wzrostu konkurencyjności jako celu głównego na rzecz inwestycji w środowisko i klimat. Istniejące instrumenty prawne takie jak płatności za zazielenienie czy działania rolno-środowiskowo-klimatyczne mają kompensować rolnikom utracone dochody z uwagi na przedsięwzięcie praktyk korzystnych dla klimatu, czy też gospodarowanie na obszarach cennych przyrodniczo. Zmiana paradygmatu WPR z kierunku czysto ekonomicznego uwzględniającego wzrost dochodowości w kierunku zielonej polityki rolnej ma swoje zalety, ale także nie jest wolna od wad.

Odejście od polityki konkurencyjności w sferze produkcji rolnej w kierunku polityki środowiskowej z pewnością zwiększy ochronę przyrody i zapobiegnie jej degradacji. Cel ten wart jest poparcia.

Wadami takiej polityki może okazać się sytuacja globalna rolnictwa. Stosowane praktyki korzystne dla klimatu w UE będą wymuszały paradoksalnie większe nakłady na produkcję rolną, mogą spowodować także wzrost cen. Główni konkurenci UE na rynku światowym, czyli Chiny i USA nie stosując takich praktyk prośrodowiskowych i oferując tańsze produkty mogą zepchnąć rolnictwo europejskie w specjalistyczną produkcję ekologiczną, która może nie zapewniać odpowiedniej pozycji konkurencyjnej całemu sektorowi rolnemu.

Kształtowane nowe instrumenty WPR związane z tzw. „zieloną” polityką rolną wymagają także dopracowania legislacyjnego. W dużej części przypadków w Polsce występują kolizje pomiędzy zobowiązaniami wynikającymi z działania rolno-środowiskowo-klimatycznego, a planami parków narodowych, krajobrazowych, czy planami zadań ochronnych na obszarach Natura 2000. *De lege ferenda* wymaga to zmian, które pozwolą w tych działaniach PROW uwzględniać w szerszym stopniu akty prawa powszechnie obowiązującego na terenach cennych przyrodniczo.

3. **Instrumenty prawne mające poprawić konkurencyjność rolnictwa naruszają konkurencyjność gospodarki jako całości w systemie wolnorynkowym.** Analizowane w rozprawie instrumenty prawne mają charakter pomocy publicznej udzielanej podmiotom lub grupom podmiotów w celu wykonania określonego działania lub też z uwagi na spełnianie określonych w prawie warunków. W ustroju liberalnym pomoc publiczna co do zasady jest zabroniona (z nielicznymi wyjątkami) na rzecz podmiotów prywatnych. Dlatego też przekazywane rolnikom środki naruszają konkurencyjność całej gospodarki uprzywilejowując jeden tylko sektor. Oczywiście pozycja rolnictwa jest szczególna, przede wszystkim z uwagi na nieprzewidywalność warunków atmosferycznych, czy występowania różnych chorób.

Tak silne wsparcie rolnictwa może okazać się w dłuższej perspektywie dla niego nawet zgubne. Już obecnie ograniczanie finansowania będzie wymuszało zmiany w rolnictwie. Powstaje pytanie, które z pewnością będzie aktualne za kilkadziesiąt lat, – czy rolnictwo bez wsparcia publicznego będzie w stanie sprostać wyzwaniom rynku? Dotyczy to przede wszystkim małych gospodarstw rolnych. Moim zdaniem będzie to trudne, aby odzwyczaić rolników od możliwości pomocy z zewnątrz. Wymaga to wypracowania już dziś takich mechanizmów prawnych, które w sposób trwały zabezpieczą interesy rolników i pozwolą im w dłuższej perspektywie na samowystarczalność. Przede wszystkim trzeba wypracować instrumenty związane z ubezpieczeniami upraw i działalności rolniczej. Rolnicy mogliby wtedy, podobnie jak przedsiębiorcy, korzystać z powszechnie dostępnego w liberalnych gospodarkach systemu. Należy także wypracować instrumenty prawne związane z zabezpieczeniem społecznym rolnika. Te mechanizmy akurat należą do działania państw członkowskich.

Bez kompleksowego podejścia do działalności rolniczej, a pozostawaniu tylko na wspieraniu konkretnych inicjatyw, czy rodzajów aktywności rolniczej, może okazać się, że instrumenty prawne poprawiające konkurencyjność są już niewystarczające.

4. **Prowadzony rozdział środków przeznaczonych na rolnictwo wymaga udoskonalenia.** Problemy skomplikowania niektórych instrumentów zauważa sam prawodawca. Konstruuje w tym zakresie rozbudowane doradztwo rolnicze, którego zadaniem jest pomoc rolnikom w wypełnianiu wniosków, przygotowywaniu dokumentacji. Szereg wymogów wymaga jednak skomplikowanej wykładni prawa, przede wszystkim systemowej i funkcjonalnej. Takie podejście nie sprzyja wzrostowi konkurencyjności.

5. **Instrumenty prawne oddziałujące na konkurencyjność rolnictwa mają niejednolity charakter przez co niekiedy się wykluczają.** Zanalizowane wybrane instrumenty prawne doprowadziły do szeregu postulatów *de lege ferenda*. Pierwszym z nich podnoszonym w aktach prawnych Komisji Europejskiej jest generalne uproszczenie przepisów.

Generalnie *de lege ferenda* należałoby postulować wypracowanie ekonomicznej i prawej definicji konkurencyjności. Ułatwi to rozumienie celów WPR oraz wprowadzanych dla realizacji tej polityki instrumentów. Uprości także weryfikację efektywności poszczególnych instrumentów prawnych.

Z uwag generalnych należy także postulować *de lege ferenda* inne zakotwiczenie PROW w polskim systemie prawa. Rodzi to przede wszystkim problemy kiedy dochodzi do niezgodności pomiędzy Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich, a postanowieniami ustawy, czy rozporządzeń wykonawczych. Taki stan prawny w istotny sposób wpływa na treść instrumentów prawnych oddziałujących na konkurencyjność rolnictwa. PROW staje się nienazwanym w hierarchii źródeł prawa polskiego samoistnym quasi aktem prawa powszechnie obowiązującego. Taki stan z punktu widzenia konstytucyjnego oraz pewności obrotu jest niedopuszczalny.

Przytaczając tylko niektóre postulaty *de lege ferenda* szczegółowe w odniesieniu do poszczególnych instrumentów prawnych podano tylko te najistotniejsze. W poddziałaniu PROW „Modernizacja gospodarstw rolnych” niepewność przyznania tej pomocy będzie zniechęcać rolników do inwestowania własnych pieniędzy. Dlatego też należy postulować *de lege ferenda* aby ten instrument prawny zmodyfikować w kierunku dotacji udzielanej przed zakupem środków lub promesy tej dotacji.

W poddziałaniu „Premia dla młodych rolników” ryzyko związane z utratą środków może okazać się zbyt duże. Jest to jeden z mankamentów tego instrumentu. *De lege ferenda* należałoby postulować zobowiązanie młodego rolnika do rozpoczęcia działalności już po otrzymaniu pomocy, albo wypłacenie jej w dniu zarejestrowania działalności.

W poddziałaniu „Płatności na rzecz rolników kwalifikujących się do systemu małych gospodarstw, którzy trwale przekazali swoje gospodarstwo rolne innemu rolnikowi” można by ten instrument połączyć *de lege ferenda* z regulacjami dotyczącymi ubezpieczenia społecznego rolników, cieszyłby się on większym zainteresowaniem rolników, którzy ze względu na wiek nie mogą już prowadzić swojej działalności.

W działaniu rolno-środowiskowo-klimatycznym *de lege ferenda* należałoby postulować ograniczenie możliwych kolizji i włączenie do planów rolno-środowiskowo-

klimatycznych postanowień aktów prawnych obowiązujących na danym obszarze, a wynikających ze specjalnego statusu danego terenu.

W rolnictwie ekologicznym *de lege ferenda* należy postulować pilne uregulowanie statusu upraw ekologicznych oraz nieruchomości sąsiedzkich. Bez tego typu unormowań instrument ten nie będzie w pełni spełniał swojego zadania, a na rynek mogą trafiać produkty, które nie będą ekologiczne.

W odniesieniu do jednolitego rynku rolnego nadal nie jest jasny status relacji rozporządzenia 1308/2013 i polskiej ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych. Kolizje występujące pomiędzy tymi aktami rozstrzygane są co prawda na korzyść rozporządzenia, ale *de lege ferenda* ustawa ta wymaga nowelizacji.

6. **Formalnoprawne procedury rozdziału środków pochodzących z funduszy europejskich są poprawnie przygotowane i co do zasady właściwie stosowane.** Nie wyklucza to jednakże pewnych komplikacji na poziomie składania wniosków i rozliczeń. Zasygnalizowana problematyka nadmiernych kar w poddziałaniu „Premie dla młodych rolników” jest związana z niewłaściwym sposobem dokonywania kontroli oraz interpretacji przepisów. Przy zaplanowanych inwestycjach i biznesplanach opóźnienia rzędu kilku miesięcy poważnie wpływają na skuteczność wykorzystywanych środków i ich oddziaływanie na konkurencyjność rolnictwa.

Reasumując prowadzone badania pozwalają wywieść kilka wniosków natury ogólnej. Związane one są z istniejącymi instrumentami prawnymi oraz ewentualnymi pracami legislacyjnymi nad przyszłą polityką rolną w UE.

Dokonane analizy wskazały, że **pomoc publiczna kierowana do rolników, mimo, że niezbędną, burzy zasady wolnego rynku.** Efekty konkurencyjności rolnictwa są trudno mierzalne z uwagi na brak możliwości wyodrębnienia efektywności środków publicznych i prywatnych dochodów rolników przeznaczanych na rolnictwo.

Można pośród mechanizmów wspierających konkurencyjność wyróżnić te, które mają charakter **ściśle protekcyjnistyczny**. Stanowią wsparcie rolników w celu preferencji europejskiej i zachowania przewagi konkurencyjnej przez bezpośrednią pomoc publiczną. W większości przypadków tych instrumentów nie jest konieczne wykazanie konkretnego efektu, który został osiągnięty dzięki udzielonej pomocy. Do takich instrumentów można zaliczyć dopłaty bezpośrednie, certyfikaty eksportowe, pozwolenia importowe, czy refundacje wywozowe. Przykładem takich instrumentów są także ograniczenia w produkcji roślin i żywności GMO.

Drugim rodzajem mechanizmów prawnych realizujących cel konkurencyjności są **instrumenty interwencji publicznej**. Stosowane są one zazwyczaj w sytuacjach kryzysu na rynku rolnym. Oznaczają publicznoprawną ingerencję w wolny rynek, ale na wcześniej znanych i określonych zasadach. Przykładem takich mechanizmów jest interwencja publiczna – zwana też skupem interwencyjnym. Mechanizmowi interwencji towarzyszy system cen rolnych, zarówno tych stosowanych na rynku wewnętrznym, jak i tych w handlu z państwami trzecimi. Ponadto można w tym zakresie wyróżnić mechanizmy nadzwyczajnej pomocy w sytuacjach kryzysowych na rynku rolnym. Przykładem takich kryzysów są zachwiania rynku spowodowane chorobami odzwierzęcymi (przykładowo ASF), bądź klęskami żywiołowymi.

Do trzeciej grupy instrumentów prawnych można zaliczyć mechanizmy wspomagania na zasadach **pomocy publicznej przyznawanej w drodze konkursu**. Tutaj przykładem są wszystkie instrumenty określone w PROW. Należą do nich zarówno instrumenty inwestycyjne, społeczne, jak i prośrodowiskowe. Są to mechanizmy celowane w konkretny rodzaj pomocy dla rolników. W większości przypadków da się określić efekt udzielonej pomocy i ocenić zasadność wydatkowanych środków. W przyszłości należałoby rekomendować wprowadzenie tego rodzaju instrumentów jako podstawy funkcjonowania WPR.

Do czwartej kategorii mechanizmów realizujących politykę konkurencyjności wyrażoną w WPR można zaliczyć wszystkie inne instrumenty prawne. Ich konstrukcja legislacyjna, znaczenie dla rolnictwa oraz sposób rozliczania są zróżnicowane. Tytułem przykładu można tutaj tylko podać płatności za zazielenianie.

Przeprowadzone badania wskazały na istnienie systemu instrumentów prawnych WPR mających wpływ na konkurencyjność rolnictwa. Między analizowanymi mechanizmami zaobserwować można istotną korelację. Dysfunkcyjność jednego z tych mechanizmów pociąga za sobą nieefektywność lub mniejszą skuteczność innego mechanizmu. Przeprowadzone badania oraz wskazane powyżej wyniki mają być tylko asumptem do dalszej dyskusji w jaki sposób należy formułować instrumenty prawne, które mają pomóc rolnikom lepiej prowadzić swoją działalność, a jednocześnie pozytywnie wpływać na konkurencyjność rolnictwa.