

Adrian Sadłowski

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

e-mail: a.sadlowski@uksw.edu.pl

ORCID: 0000-0003-2969-4926

PŁATNOŚCI BEZPOŚREDNIE DLA ROLNIKÓW – TRANSFERY, SUBSYDIA CZY WYDATKI NA DOBRA I USŁUGI PUBLICZNE?

DOI: 10.15611/pn.2022.3.10

JEL Classification: Q18

© 2022 Adrian Sadłowski

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>

Cytuj jako: Sadłowski, A. (2022). Płatności bezpośrednie dla rolników – transfery, subsydia czy wydatki na dobra i usługi publiczne? *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 66(3).

Streszczenie: Celem opracowania było rozpoznanie specyfiki stosowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej unijnych płatności bezpośrednich dla rolników jako jednego z wydatków państwa. Wykorzystano metodę konfrontacji parami alternatywnych ujęć płatności bezpośrednich. Stwierdzono, że problematyczne jest kategoriyczne zaklasyfikowanie płatności bezpośrednich do jednego z głównych typów wydatków państwa, tj. wydatków na dobra i usługi, subsydiów bądź transferów. Bardziej właściwe byłoby ustalenie struktury wydatków realizowanych w formie płatności bezpośrednich według ich typu, jako że mogłoby istotnie wzbogacić wiedzę gromadzoną na potrzeby wspomagania polityki gospodarczej opartej na dowodach.

Słowa kluczowe: płatności bezpośrednie, subsydia, transfery, Wspólna Polityka Rolna, wydatki państwa na dobra i usługi.

1. Wstęp

Ogólny podział zasadniczych wydatków państwa prowadzi do wyróżnienia wydatków na dobra i usługi, subsydiów oraz transferów (Begg, Vernasca, Fischer i Dornbusch, 2011). Tylko tym pierwszym wydatkom towarzyszy przepływ ekwiwalentu rzeczowego (w postaci towarów) lub niematerialnego (w postaci usług bądź pracy) w kierunku przeciwnym do przepływu pieniężnego, skierowanego od państwa do

sektora przedsiębiorstw (płatności za towary lub usługi) bądź sektora gospodarstw domowych (wynagrodzenie za pracę). Subsydium finansowe to bezzwrotne świadczenie pieniężne państwa na rzecz przedsiębiorstw prowadzących działalność gospodarczą, której wspieranie środkami publicznymi uznano za uzasadnione. Podobnie transfery finansowe można zdefiniować jako bezzwrotne świadczenia pieniężne państwa na rzecz osób fizycznych znajdujących się w określonej sytuacji, uzasadniającej wspieranie ich środkami publicznymi w imię solidarności społecznej. Subsydia powiększają wpływy sektora przedsiębiorstw, a transfery – dochody sektora gospodarstw domowych.

Jednym z wydatków szeroko rozumianego państwa są płatności bezpośrednie dla rolników stosowane w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) Unii Europejskiej (UE). Obecnie stanowią one około trzech czwartych wydatków ponoszonych w ramach WPR, które z kolei stanowią niemal jedną czwartą budżetu ogólnego UE (Parlament Europejski, 2022). Biorąc pod uwagę udział w budżecie rolnym UE, można stwierdzić, że płatności bezpośrednie są najważniejszym elementem WPR. Jednocześnie zajmują bardzo istotną pozycję w strukturze wydatków budżetu ogólnego UE. W związku z tym są instrumentem o silnym oddziaływaniu nie tylko na rolnictwo unijne, lecz również na pozostałe ogniwa agrobiznesu, rynek ziemi i ogół obszarów wiejskich.

Celem niniejszego opracowania jest rozpoznanie specyfiki płatności bezpośrednich jako jednego z wydatków państwa *sensu largo*. W związku z postawionym celem i przyjęciem hipotetyczno-dedukcyjnej koncepcji badań postawiono następujące hipotezy:

1. Kategorie zaklasyfikowanie płatności bezpośrednich do danego typu wydatków państwa (wydatki dobra i usługi, subsydia, transfery) jest nadmiernym uproszczeniem.

2. Z punktu widzenia gromadzenia wiedzy na potrzeby prowadzenia polityki opartej na dowodach (*evidence-based policy*) wartościowe jest ustalenie, jaka jest struktura płatności bezpośrednich według typu wydatku.

Zastosowana metoda analityczna to konfrontacja parami alternatywnych ujęć płatności bezpośrednich. Znalazło to odzwierciedlenie w tytułach poszczególnych punktów opracowania. Struktura artykułu jest podporządkowana realizacji przedstawionego zamysłu badawczego.

2. Ogólne uregulowania dotyczące płatności bezpośrednich

W przypadku płatności bezpośrednich beneficjentami pomocy finansowej są rolnicy spełniający tzw. minimalne wymogi dotyczące otrzymywania płatności, a warunkiem przyznania wsparcia jest prowadzenie działalności rolniczej (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013...). Postępowanie administracyjne w sprawie o przyznanie płatności bezpośrednich inicjuje złożenie wniosku o przyznanie płatności, a kończy je wydanie przez właściwy organ decyzji admi-

nistracyjnej (Ustawa z dnia 5 lutego 2015 r. ...). Przyznanie płatności nie ma charakteru uznaniowego. Wnioskodawcy przysługuje roszczenie o płatność. W postępowaniu obowiązuje zasada dwuinstancyjności. Wnioskodawca ma możliwość skorzystania ze środków odwoławczych. W Polsce organem pierwszej instancji jest kierownik biura powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), a organem drugiej instancji – dyrektor oddziału regionalnego ARiMR (Ustawa z dnia 5 lutego 2015 r. ...). Organom tym nie przysługują uprawnienia właściwe władzy dyskrejonalnej. Kryteria przyznania płatności są obiektywne i określone w akcie prawnym rangi ustawowej.

Płatności bezpośrednie są pomocą finansową *ex post* – wsparcie za dany rok wypłacane jest zasadniczo od 1 grudnia danego roku do 30 czerwca roku następnego (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013...). Beneficjenci mogą swobodnie decydować o przeznaczeniu przyznanych środków.

Według Filla (2019) transfery finansowe dla rolników, realizowane w ramach WPR jako płatności bezpośrednie, pod względem prawnym wykazują cechy dotacji budżetowych, za czym – w opinii autora – przemawiają ich przekazowy charakter, jednostronność ustalania, nieodpłatność, bezzwrotność oraz nierozzerwalne sprzężenie interesu publicznego z interesem prywatnym.

3. Subsytia *versus* transfery

W państwach rozwiniętych przekonanie o potrzebie wspierania działalności rolniczej (stosowania subsydiów) wynika z poglądu o konieczności przeciwdziałania atrofii – wraz ze wzrostem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego – rolnictwa jako dziedziny gospodarki oraz z obawy przed uzależnieniem się od zewnętrznych dostaw produktów rolnych. Natomiast przekonanie o potrzebie wspierania dochodów rolników (stosowania transferów) jest koniunkcją poglądu o malejących relatywnych dochodach rolniczych w miarę osiągnięcia coraz wyższych stadiów rozwoju gospodarczego i akceptacji wymuszonej redystrybucji dochodów skutkującej zmniejszeniem nierówności dochodowych.

Na potrzebę przeciwdziałania zanikowi rolnictwa zwracają uwagę Kowalczyk i Sobiecki (2011), przestrzegając, że globalizacja bez określonych działań politycznych i ekonomicznych może doprowadzić do marginalizacji rolnictwa krajów UE. Podobnie Adamowicz (2008) uważa, że pełna liberalizacja i otwarcie rynków rolnych na nieskrępowaną konkurencję doprowadziłyby do głębokiej marginalizacji, a nawet zaniku rolnictwa w bogatych krajach uprzemysłowionych i zurbanizowanych. W opinii Czyżewskiego i Kułyka (2010) wraz ze spadkiem znaczenia rolnictwa w systemie gospodarczym rośnie znaczenie retransferu środków do rolnictwa, zwłaszcza w państwach wysoko rozwiniętych o niekorzystnych uwarunkowaniach agroprzyrodniczych,

Z kolei stosunek do importu żywności wiąże się z poglądem na istotę bezpieczeństwa żywnościowego kraju. Według Małysza (2009) zagwarantowanie bezpieczeństwa żywnościowego polega m.in. na zapewnieniu fizycznej dostępności żyw-

ności, co autor ten utożsamia z sytuacją, w której krajowa gospodarka żywnościowa gwarantuje zaspokojenie co najmniej minimalnego zapotrzebowania ludności w pokarmy wynikającego z potrzeb fizjologicznych, zaś import dostarcza żywności stanowiącej co najwyżej nadwyżkę ponad to minimalne zapotrzebowanie. Michalczyk (2012) zalicza wzrost współzależności międzynarodowej do zagrożeń bezpieczeństwa żywnościowego, będących następstwem procesu globalizacji. Według autorki różnice w kosztach produkcji żywności oraz tendencja do znoszenia ograniczeń i zmniejszania obciążeń w wymianie międzynarodowej mogą powodować zaniechanie produkcji żywności w krajach o wysokich kosztach wytwarzania, a nadmierny import – w połączeniu ze zmiennymi i trudno przewidywalnymi warunkami pogodowymi w krajach, w których koncentruje się produkcja – może wpłynąć destabilizująco na warunki zaopatrywania się w żywność. Leśkiewicz (2012) widzi potrzebę zrjonalizowania (a także podniesienia poziomu) wsparcia dochodów rolników w UE w celu zapewnienia samowystarczalności żywnościowej.

Zdaniem Grzelak (2016) niewydolność dochodowa rolnictwa rodzinnego jest zjawiskiem trwałym i traktowana jest jako prawidłowość. Autorka w specyfice rolnictwa i otoczenia, w którym ono działa, upatruje przyczyn rozbudowanej i skomplikowanej sektorowej polityki interwencyjnej, która jest charakterystyczna dla krajów wysoko rozwiniętych. Czyżewski i Poczta-Wajda (2011) uważają, że rynek trwale deprecjonuje rolników, niesprawiedliwie rozdzielając korzyści z tytułu wytwarzanej wartości dodanej między poszczególne ogniwa łańcucha agrobiznesu. W związku z tym postulują retransferowanie części tych korzyści na rzecz rolnictwa poprzez zaimplementowanie odpowiednich instrumentów wspierania dochodów rolników.

Zatem rekomendowane przez przytoczonych autorów środki zaradcze – mające zapobiec atrofii rolnictwa, niwelować dyskrepancję dochodową między rolnikami a ludnością nierolniczą, jak również zapewnić bezpieczeństwo żywnościowe kraju – to subsydiowanie działalności rolniczej oraz ochrona rodzimego rynku produktów rolnych przed konkurencją zagraniczną. Jest to podejście charakterystyczne dla nurtu interwencjonistycznego w myśli ekonomicznej. Z kolei krytycy płatności bezpośrednich postrzegają je jako transfery socjalne, podkreślając przy tym, że pomoc socjalna powinna być domeną polityki społecznej (a nie polityki rolnej).

W przypadku rolników indywidualnych, w tym gospodarstw rodzinnych, działalność rolnicza prowadzona jest przez osoby fizyczne, a gospodarstwo rolne jest zintegrowane z gospodarstwem domowym (Ziętara, 2018). Płatności bezpośrednie trafiające do tej grupy beneficjentów mogą być, przynajmniej w pewnej mierze, traktowane jako transfery – forma pomocy socjalnej powiększająca dochody gospodarstw domowych. Takie traktowanie płatności bezpośrednich jest uzasadnione zwłaszcza w przypadku gospodarstw rolnych przeznaczających całą wytworzoną produkcję na potrzeby własne zintegrowanego z nim gospodarstwa domowego oraz samozaopatrzenie produkcyjne. Według Nurzyńskiej (2018) z ok. 1,3 mln beneficjentów płatności bezpośrednich w Polsce około 600 tys., mimo że *de facto* nie produkuje na rynek, otrzymuje co roku płatności bezpośrednie, które w tym przypadku

pełnią funkcję wsparcia socjalnego. Zdaniem Zawalińskiej, Majewskiego i Wąsa (2015) do małych, nieżywotnych ekonomicznie w dłuższej perspektywie gospodarstw powinna być skierowana inna polityka niż do gospodarstw dużych; drobnym gospodarstwom należy oferować w szczególności instrumenty ukierunkowane na wspieranie przedsiębiorczości i generowanie dochodów z pracy poza rolnictwem.

Natomiast gospodarstwa rolne prowadzące produkcję towarową, niezależnie od formy prawnej prowadzenia działalności rolniczej, *de facto* są przedsiębiorstwami (Ziętara, 2015). W ich przypadku wsparcie w postaci płatności bezpośrednich jest zatem raczej formą subsydiowania rolnictwa. Niemniej jednak, zwłaszcza w przypadkach, gdy przychody z tytułu wsparcia bezpośredniego przeważają nad przychodami z tytułu sprzedaży produktów rolnych, płatności bezpośrednie można uznać, przynajmniej częściowo, za formę pomocy socjalnej adresowanej do gospodarstw domowych rolników.

Płatności bezpośrednie wypłacane rolnikom indywidualnym mają zatem cechy zarówno subsydiów, jak i transferów. Zaklasyfikowanie płatności bezpośrednich do danego typu wydatku ma w dużej mierze charakter umowny i może być dokonane właściwie dopiero po rozpoznaniu formy organizacyjno-prawnej beneficjenta, a także struktury jego przychodów (relacji przychodów z tytułu płatności bezpośrednich do przychodów z tytułu sprzedaży produktów rolnych).

Niezależnie od tego zasadniczo jest tak, że im większe jest znaczenie (siła oddziaływania) instrumentów redystrybucyjnych wbudowanych w system wsparcia bezpośredniego (czyli takich, które prowadzą do relatywnie silniejszego wsparcia mniejszych gospodarstw), tym większa jest socjalna rola płatności bezpośrednich. Instrumentami o takim działaniu są mechanizm redukcji płatności i płatność redystrybucyjna. Sadłowski (2017) zwraca jednak uwagę, że zapewnienie małym gospodarstwom ponadproporcjonalnego wsparcia może sprzyjać generacyjnemu trwaniu w subsektorze rolnictwa socjalnego, co jest trudne do pogodzenia z tworzeniem warunków sprzyjających podnoszeniu konkurencyjności rolnictwa.

4. Subsytia *versus* wydatki na dobra i usługi

Uznanie płatności bezpośrednich za wydatki na dobra i usługi wymaga odejścia od tradycyjnego rozumienia tej kategorii wydatków państwa, zgodnie z którym w kierunku przeciwnym do strumienia pieniężnego następuje ekwiwalentny przepływ rzeczowy (w postaci strumienia dóbr) albo niematerialny (w postaci strumienia usług), a zakup odbywa się na rynku. W przypadku płatności bezpośrednich nie następuje bowiem *sensu stricto* zakup dóbr i usług publicznych. Niemniej jednak płatności bezpośrednie są uznawane przez zwolenników tego instrumentu za formę wynagradzania rolników za dostarczane bezpośrednio społeczności dobra i usługi publiczne, względnie za formę kompensacji finansowej pozytywnych efektów zewnętrznych towarzyszących działalności rolniczej prowadzonej z zachowaniem określonych standardów dotyczących ochrony środowiska i klimatu, które to efekty

zewewnętrzne mają cechy dóbr publicznych (i – jak zauważa Daniłowska (2014) – są z nimi utożsamiane).

Najważniejsze dobra publiczne dostarczane przez rolnictwo Wilkin (2010a) grupuje w trzy kategorie: dobra środowiskowe (do których zalicza bioróżnorodność, pejzaż rolniczy, konserwację gleb, utrzymanie właściwych stosunków wodnych), dobra ekonomiczne (do których zalicza bezpieczeństwo żywnościowe, bezpieczeństwo żywności, bezpieczeństwo energetyczne) oraz dobra społeczno-kulturowe (do których zalicza żywotność ekonomiczną i społeczną wsi, wzbogacanie kultury narodowej, kształtowanie tożsamości lokalnej, regionalnej i kulturowej).

W celu odróżnienia płatności bezpośrednich będących subsydiami od płatności bezpośrednich będących wydatkami na dobra i usługi publiczne można przyjąć zasadę, że do tych pierwszych zaliczają się płatności oddziałujące (bezpośrednio bądź pośrednio) na produkcję rolną, natomiast do tych drugich – płatności stymulujące produkcję dóbr i usług publicznych. Wówczas – bez względu na praktyczne trudności z tym związane – należałoby rozpoznać (skomplikowane, niejednokrotnie wielokierunkowe) mechanizmy oddziaływania instrumentów stosowanych w ramach systemu wsparcia bezpośredniego, nie zadowolając się *explicite* bądź *implicite* wyrażonymi deklaracjami władz o celach, jakie mają realizować poszczególne instrumenty. Skoro jednak dobra i usługi publiczne stanowią w dużej mierze efekt zewnętrzny działalności rolniczej, możliwe jest tylko myślowe odseparowanie funkcji produkcyjnej rolnictwa (wytwarzanie płodów rolnych) od funkcji polegającej na dostarczaniu dóbr i usług publicznych. Stymulowanie produkcji rolnej może jednocześnie stymulować wytwarzanie dóbr i usług publicznych – w takiej sytuacji instrument wsparcia ma cechy zarówno subsydium, jak i wydatku na dobra i usługi publiczne. Zjawisko nierozdzielności funkcji rynkowych i nierynkowych rolnictwa jest podstawą merytoryczną i ideowo-polityczną finansowego wspierania rolnictwa, służącego wynagradzaniu rolników za dostarczane dobra i usługi publiczne (Wilkin, 2010b).

Dobra i usługi publiczne zazwyczaj nie są przedmiotem obrotu rynkowego, tym samym zwykle nie są wyceniane w rezultacie działania mechanizmu rynkowego. Niemniej jednak wypracowano już pewne metody wyceny dóbr nierynkowych (Maciejczak i Grzelak, 2013), które nadal są doskonałe. Poza trudnościami z wyceną kłopotliwe jest zmierzenie wolumenu dóbr i usług publicznych wytworzonych przez rolników oraz skwantyfikowanie wkładu poszczególnych rolników w ich produkcję globalną (całkowitą).

Przed reformą WPR polegającą na tzw. decouplingu kwota przyznanych płatności bezpośrednich zależała od wielkości produkcji, był to zatem instrument o silnym działaniu stymulacyjnym na produkcję rolną. Między innymi ze względu na zobowiązania podjęte w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO) płatności bezpośrednio stopniowo były „odrywane od produkcji”. Obecnie są one powiązane z (i) powierzchnią użytków rolnych, (ii) arealem upraw określonych roślin oraz (iii) liczbą posiadanych zwierząt określonych gatunków, przy czym podział środków z zastosowaniem tych kryteriów jest korygowany z korzyścią dla mniejszych go-

spodarstw poprzez stosowanie wymienionych wcześniej instrumentów redystrybucyjnych. Jako że bardzo osłabił związek między kwotą płatności a wolumenem czy wartością produkcji rolnej (co jest miernikiem skali prowadzonej działalności rolniczej), termin „subsydium” stał się mniej adekwatnym określeniem tego instrumentu.

Podsumowując, należy stwierdzić, że płatności bezpośrednie ewoluują od narzędzia subsydiowania rolnictwa w kierunku formy wynagradzania rolników za dostarczanie dóbr i usług publicznych. Badania wskazują jednak, że nadal jest to proces *in statu nascendi* (Sadłowski i in., 2021).

5. Transfery *versus* wydatki na dobra i usługi

Trudności z realizacją w praktyce, w odniesieniu do dóbr i usług publicznych, postulatu „czyń mierzalnym to, co niemierzalne” ułatwiają zadanie krytykom płatności bezpośrednich jako formy wynagradzania rolników za ich dostarczanie. Część krytyków w ogóle kwestionuje to, że działalności rolniczej towarzyszą jakiegokolwiek pozytywne efekty zewnętrzne, jak również neguje pogląd o dostarczaniu dóbr publicznych przez rolnictwo. Z kolei w przypadku akceptowania tego poglądu formułowane są zastrzeżenia co do sprawiedliwości rozdziału środków między beneficjentów, który – jeśli płatności bezpośrednie mają być wynagrodzeniem za dostarczane dobra i usługi publiczne – powinien być rezultatem stosowania zasady proporcjonalności kwoty przyznanego wsparcia do wartości wytworzonych dóbr i usług publicznych.

Dlatego krytycy płatności bezpośrednich traktują je raczej jako transfery finansowe, a przypisywanie im roli wynagrodzenia za dostarczane dobra i usługi publiczne uważają za działanie mające na celu uzyskanie akceptacji społecznej dla tych transferów. Z kolei apologetycy płatności bezpośrednich jako formy wynagradzania rolników za dostarczane dobra i usługi publiczne argumentują, że aby uzyskać zadowalające efekty w tym obszarze, nie jest konieczna wycena dóbr i usług publicznych dostarczanych przez poszczególnych rolników – wystarczające jest odpowiednie powiązanie płatności z tym, co zapewnia ich wytwarzanie. W związku z tym, wychodząc z założenia o silnym związku prowadzenia działalności rolniczej z produkcją dóbr i usług publicznych oraz mając na względzie trudności związane z pomiarem wolumenu i wartości wytworzonych dóbr i usług publicznych, kwotę wsparcia przyznanego w ramach systemu płatności bezpośrednich uzależniono od powierzchni gruntów, na których prowadzona jest działalność rolnicza z poszanowaniem norm i wymogów tzw. zasady *cross compliance* oraz z uwzględnieniem praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska, lub od powierzchni upraw roślin czy też liczby posiadanych zwierząt, których odpowiednio uprawę bądź hodowlę uznano za działalność o dużym znaczeniu środowiskowym. Zależność tę nieco osłabiono w wyniku stosowania płatności sektorowych (tj. przyznawanych do arealu upraw określonych gatunków roślin bądź do liczby posiadanych zwierząt określonych gatunków), motywowanych pobudkami społecznymi (a nie środowiskowymi), oraz wspomnianych instrumentów redystrybucyjnych, zmniejszając w ten sposób znaczenie płatności bezpośrednich jako formy

wynagradzania rolników za dostarczane dobra i usługi publiczne, a jednocześnie przybliżając ten instrument do transferu socjalnego.

6. Zakończenie

Płatności bezpośrednie stosowane w ramach WPR UE są szczególnym rodzajem wydatków państwa (*sensu largo*). Pomijając to, że pochodzą z budżetu unijnego, problematyczne jest ich zaklasyfikowanie do jednego z głównych typów wydatków państwa, tj. wydatków na dobra i usługi, subsydiów bądź transferów. Bardziej wyrafinowane i pozwalające lepiej (niż kategoryczna typizacja obciążona daleko idącymi uproszczeniami) oddać istotę sprawy podejście, polegające na dążeniu do ustalenia, w jakim stopniu płatności bezpośrednie są wydatkami na dobra i usługi (publiczne), w jakim – subsydiaми, a w jakim – transferami, wymaga przyjęcia określonej konwencji terminologiczno-metodycznej, a w jej ramach – również pewnych, nieuniknionych uproszczeń.

Mimo tych mankamentów podejście nakierowane na określenie struktury wydatków realizowanych w formie płatności bezpośrednich według ich typu może istotnie przysłużyć się gromadzeniu wiedzy na potrzeby wspomagania polityki gospodarczej opartej na dowodach (*evidence-based policy*).

Literatura

- Adamowicz, M. (2008). Teoretyczne uwarunkowania rozwoju rolnictwa z uwzględnieniem procesów globalizacji i międzynarodowej integracji. *Roczniki Nauk Rolniczych. Seria G*, 94(2), 49-64.
- Begg, D., Vernasca, G., Fischer, S. i Dornbusch, R. (2014). *Makroekonomia*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Czyżewski, A. i Kułyk, P. (2010). Fakty i mity wokół rolnictwa w świetle badań empirycznych. *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego*, 10(1), 41-50.
- Czyżewski, A. i Poczta-Wajda, A. (2011). *Polityka rolna w warunkach globalizacji – doświadczenia GATT/WTO*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Daniłowska, A. (2014). Koncepcja dóbr publicznych a rolnictwo. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (360), 244-252.
- Fill, W. (2019). Charakter stosunków prawnofinansowych w ramach płatności bezpośrednich Unii Europejskiej. *Studia Ekonomiczne. Gospodarka, Społeczeństwo, Środowisko*, 2(4), 26-35.
- Grzelak, M. M. (2016). Dochody rozporządzalne gospodarstw rolnych na tle dochodów innych grup społeczno-ekonomicznych w Polsce w latach 2003-2014. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H Oeconomia*, 50(4), 139-149.
- Kowalczyk, S. i Sobiecki, R. (2011). Europejski model rolnictwa – uwarunkowania ewolucji. *Roczniki Nauk Rolniczych. Seria G*, 98(3), 9-20.
- Leśkiewicz, K. (2012). Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne. *Przegląd Prawa Rolnego*, 1(10), 179-198.
- Maciejczak, M. i Grzelak, P. (2013). Metody wyceny dóbr nierynkowych na obszarach wiejskich. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, 336(3), 143-150.
- Małyś, J. (2009). Ekonomiczna interpretacja bezpieczeństwa żywnościowego. W: S. Kowalczyk (red.), *Bezpieczeństwo żywności w erze globalizacji*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.

- Michalczyk, J. (2012). Bezpieczeństwo żywnościowe w obliczu globalizacji. *Ekonomia*, 1(18), 9-23.
- Nurzyńska, I. (2018). Polska jako beneficjent Wspólnej Polityki Rolnej. W: J. Wilkin i I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2018 – raport o stanie wsi*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Parlament Europejski. (2022). *Finansowanie WPR*. Pobrane z https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_3.2.2.pdf
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, ze zm.)
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, ze zm.)
- Sadłowski, A. (2017). Instrument wsparcia dedykowany małym gospodarstwom w ramach I filaru Wspólnej Polityki Rolnej. *Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych*, (4), 89-104.
- Sadłowski, A., Wrzaszcz, W., Smędzik-Ambroży, K., Matras-Bolibok, A., Budzyńska, A., Angowski, M. i Mann, S. (2021). Direct payments and sustainable agricultural development – the example of Poland. *Sustainability*, 13(23), 1-20.
- Ustawa z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. z 2015 r., poz. 308 ze zm.)
- Wilkin, J. (2010a). Dobra dostarczane przez rolnictwo w świetle teorii dóbr publicznych. W: J. Wilkin (red.), *Wielofunkcyjność rolnictwa – kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*. Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk.
- Wilkin, J. (2010b). Wielofunkcyjność rolnictwa – nowe ujęcie roli rolnictwa. W: J. Wilkin (red.), *Wielofunkcyjność rolnictwa – kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*. Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk.
- Zawalińska, K., Majewski, E. i Wąs, A. (2015). Długookresowe zmiany w dochodach z polskiego rolnictwa na tle krajów Unii Europejskiej. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, 17(6), 346-354.
- Ziętara, W. (2015). Gospodarstwa i przedsiębiorstwa rolnicze jako podstawowe ogniwo łańcucha żywnościowego. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, 17(4), 376-382.
- Ziętara, W. (2018). Gospodarstwa rodzinne w Polsce, stan i kierunki rozwoju. *Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych*, (4), 89-103.

DIRECT PAYMENTS FOR FARMERS – TRANSFERS, SUBSIDIES OR EXPENDITURE ON PUBLIC GOODS AND SERVICES?

Abstract: The aim of the study was to identify the specificity of direct payments to farmers applied under the Common Agricultural Policy of the European Union as one of the state's expenditure. The applied analytical method is a confrontation of alternative approaches to direct payments in pairs. It has been found problematic to categorically classify direct payments as one of the main types of state expenditure, i.e. expenditure on goods and services, subsidies or transfers. It would be more appropriate to define the structure of expenditure implemented in the form of direct payments according to their type, as it could significantly enrich the knowledge gathered to support evidence-based economic policy.

Keywords: direct payments, subsidies, transfers, Common Agricultural Policy, state expenditure on goods and services.