

W tym numerze:

- ⇒ KOMISARZE ODGRYWAJĄ KLUCZOWĄ ROLE W PROCESIE REFORM WPR
- ⇒ WCIAŻ BRAK PRZEJRZYSTYCH DANYCH DOTYCZĄCYCH WYSOKOŚCI WSPARCIA W RAMACH WPR

KOMISARZE ODGRYWAJĄ KLUCZOWĄ ROLE W PROCESIE REFORM WPR

W miarę jak pogłębia się recesja gospodarcza, istnieje coraz większa możliwość, że jedną z głównych sił napędowych zmian w polityce rolnej UE będzie nowa dyscyplina finansowa. Jednakże ci, którzy mają nadzieję na radykalne zmiany powinni pamiętać, że potrzeba oszczędzania pieniędzy poprzez redukcję wydatków na wsparcie rolnictwa nie była nigdy siłą napędową zmian w funkcjonowaniu WPR.

Obawy społeczne o stan środowiska naturalnego, potrzeba większej wydajności ekonomicznej, a nawet międzynarodowe umowy handlowe były podawane jako siły napędowe zmian, które do pewnego stopnia zahamowały nadmiernie wybujałą WPR z lat siedemdziesiątych. Od dłuższego czasu przedmiotem ogromnego zainteresowania i spekulacji analityków oraz komentatorów była kwestia zmian, do których doszło w ciągu ostatnich 30. lat.

Najbardziej interesującą spośród analiz* przeprowadził jeden z wnikliwych analityków tych zagadnień - profesor Alan Swinbank oraz Arlindo Cuna - były minister rolnictwa Portugalii i nauczyciel akademicki, który był wtajemniczony w wiele zmian WPR przeprowadzonych w czasie ostatnich dwóch dekad. Ich badanie dotyczące osób zaangażowanych w reformy MacSharry'ego oraz pakiet Przeglądu Średniookresowego Fischlera z 2003 r. (patrz również [AE2350, 27.2.09, EP/4](#)) zawierał trzy główne wnioski:

- i) Komisarz ds. Rolnictwa ma kluczowy wpływ na WPR;
- ii) międzynarodowe negocjacje handlowe były główną siłą napędową reformy z 1992 r., która była pod ogromnym naciskiem ostatnich etapów Rundy Urugwajskiej;
- iii) nacisk ze strony grup ekologów, a także mediów i opinii publicznej nabierał coraz większego znaczenia, począwszy od niewielkiego wpływu w 1992 r. do o wiele bardziej znaczącego w 2003 r.

Rola lobby rolniczego

Co ciekawe, uznano, że organizacje rolników oraz przetwórstwo rolno-spożywcze wywierały niewielki wpływ na proces reform. Oznaczałoby to brak zrozumienia ze strony polityków niezmiernie istotnego, pośredniego wpływu interesów wsi na postawę głównych aktorów procesu reformy – ministrów rolnictwa. Przeważa on nad jakimkolwiek minimalnym wpływem, jaki mogły wywierać obawy konsumentów lub krytyka środowiska akademickiego na proces reformy. Trudno także komukolwiek, kto obserwował lobby rolnicze w działaniu w Brukseli i stolicach poszczególnych krajów, zaakceptować pogląd, że miałyby ono inny aniżeli niezmiernie istotny wpływ na stanowisko ministrów. Jego wpływ na Komisję na wczesnym etapie formułowania przez nią propozycji jest również nie bez znaczenia.

Parlament Europejski był postrzegany jako mający niewielki wpływ na proces reform – prawdopodobnie, dlatego że stanowisko większości parlamentarnej odzwierciedlało poglądy konserwatywnej większości w Radzie.

Ingerencja Rady Europejskiej

Paradoksalnie, ale prawdopodobnie nie jest to stwierdzenie precyzyjne, naciski ze strony Rady Europejskiej oraz ministrów finansów w Radzie Ministrów Finansów (ECOFIN) były postrzegane

Agroekspres publikuje
Centrum Informacji i Dokumentacji
Fundacji Programów Pomocy
dla Rolnictwa FAPA,
ul. Wspólna 30, pok. 32,
tel. 623 19 92, 623 19 91.

Prawa autorskie do artykułów,
publikowanych w niniejszym
wydaniu przez Fundację
Programów Pomocy dla
Rolnictwa, przysługują
Wydawnictwu Agra
Informa Ltd. Naruszenie
w jakikolwiek sposób
praw autorskich Wydawnictwa
Agra Informa Ltd
jest zabronione

jako ważniejsze dla promowania programu reform aniżeli wpływ Rady Ministrów Rolnictwa. W rzeczywistości Rada Europejska generalnie odgrywała fatalną rolę w procesie reform. Istnieją przynajmniej dwa istotne przykłady wskazujące na taki stan rzeczy: wtrącanie się do zatargu w sprawie limitów produkcji mleka (kwot mlecznych) w 1983 r., gdy ustępstwa na rzecz rządu irlandzkiego doprowadziły do wyrażenia zgody przez Radę Europejską na znacznie większy limit produkcji mleka aniżeli ten zakładany pierwotnie w propozycjach Komisji, a także ingerencja Chiraca/Schroedera w 2000 r., która skutecznie zniweczyła źle prowadzoną inicjatywę reform Agenda 2000.

Generalnie badanie ukazało zgodność z poglądami innych, działających od dłuższego czasu, niezależnych, bliskich obserwatorów negocjacji brukselskich oraz konserwatywne podejście Rady Europejskiej, która ustawicznie łagodziła stanowisko Komisji. Problem z interwencjami na wysokim szczeblu polegał na tym, że ci przywódcy UE, których celem było poparcie konserwatywnej większości w Radzie Rolnej dokładnie wiedzieli, czego chcieli, podczas gdy premierzy państw skłonnych do reform generalnie niewiele wiedzieli na temat szczegółów technicznych, a doradzali im urzędnicy ministerstwa spraw zagranicznych, których nie obchodziła kwestia rolnictwa i którzy byli gotowi ją poświęcić w zamian za uzyskanie porozumienia w sprawie bardziej istotnych dla nich kwestii. Co nie zaskakuje, to fakt, że poglądy osób, które wniosły wkład do reform, dotyczące Rady Ministrów Rolnictwa były bardziej rozbieżne niż właściwie jakikolwiek inny temat objęty badaniem.

Po analizie opinii nasuwa się również wniosek, że pomimo iż kwestie środowiskowe stały się bardziej istotne na późniejszych etapach reformy, to w ich wyniku doszło raczej do „przytwierdzenia” polityki obszarów wiejskich do w znacznej mierze niezreformowanej polityki rolnej, aniżeli do radykalnego przejścia do polityki rolnośrodowiskowej. W konsekwencji polityka ta stawała się raczej bardziej niż mniej kosztowna.

Respondenci wskazywali, że chociaż potrzeba lepszego związku pomiędzy rolnictwem a środowiskiem była postrzegana jako mająca niewielkie znaczenie w 1992 r., to stała się znacznie bardziej istotna przed 2003 r. Również potrzeba znalezienia większej ilości środków finansowych na rozwój obszarów wiejskich nabrała znaczenia w 1999 r. i 2003 r. Uważa się, że międzynarodowa konkurencyjność rolnictwa odgrywała coraz większą rolę w trakcie trzech reform.

Międzynarodowe obawy

Warto zauważyć, że potrzeba odpowiedzi na naciski międzynarodowe miała coraz mniejsze znaczenie w umysłach uczestniczących w procesie reform polityków niż najwyraźniej na początku lat 1990. Tak jest pomimo jasnych dowodów, że głównym celem byłego Komisarza Franza Fischlera w pakiecie reform z 2003 r. była ochrona WPR przed pewnego rodzaju ograniczeniami zewnętrznymi, z powodu których niewątpliwie ucierpiała ona w wyniku Porozumienia z Marrakeszu z 1994 r. Uznał najwyraźniej, że bez porozumienia co do Jednolitej Płatności na Gospodarstwo Rolne, która przekształciła większość subsydiów UE na niezniekształcającą rynku w kontekście WTO kategorię „zielonych”, ogromne subwencje rolne UE byłyby nie do obrony w jakimkolwiek dalszym porozumieniu w sprawie liberalizacji.

W miarę upływu czasu coraz większego znaczenia nabierały obawy konsumentów co do bezpieczeństwa żywności, lecz zostały one uwzględnione raczej w innych częściach systemu politycznego aniżeli w głównym nurcie polityki rolnej. Na szczęście ta dziwna koncepcja „europejskiego modelu rolnictwa” umarła zasłużoną, naturalną śmiercią. „Europejski model rolnictwa” (EMR) wprowadzono do słownika WPR w trakcie reformy Agenda 2000. Opiera się ono na sugestii, że europejskie rolnictwo ma wielofunkcyjne, nierynkowe skutki uboczne. Utrzymanie EMR jest uzasadniane wielofunkcyjnymi skutkami, takimi jak bezpieczeństwo żywnościowe, bezpieczna żywność, dobrostan zwierząt, krajobraz kulturowy, bioróżnorodność oraz rozwój obszarów wiejskich. Ponieważ rolnicy nie otrzymują rekompensaty finansowej za dostarczanie tych „dóbr publicznych”, to uzasadnione jest udzielanie wsparcia. Jednakże wiele

Agroekspres publikuje
Centrum Informacji i Dokumentacji
Fundacji Programów Pomocy
dla Rolnictwa FAPA,
ul. Wspólna 30, pok. 32,
tel. 623 19 92, 623 19 91.

Prawa autorskie do artykułów,
publikowanych w niniejszym
wydaniu przez Fundację
Programów Pomocy dla
Rolnictwa, przysługują
Wydawnictwu Agra
Informa Ltd. Naruszenie
w jakikolwiek sposób
praw autorskich Wydawnictwa
Agra Informa Ltd
jest zabronione

osób uważa, że EMR nie było niczym innym aniżeli kamuflażem w celu zachowania w znacznej mierze niezreformowanej WPR, który stanowił podstawę propozycji Agendy 2000.

Komisarze są siłą napędową reform

W podsumowaniu należy uznać, że od czasu wprowadzenia limitów produkcji mleka w 1984 r., proces reformy WPR stanowił dialektykę pomiędzy Komisarzem a Radą Ministrów Rolnictwa – Komisarze proponowali tezę reformy a (większość) ministrów skłaniała się do przedstawiania antytezy, czyli utrzymania *status quo*. W wynikającej syntezie zawsze brakowało pierwotnych propozycji. Przedmiotem największego zainteresowania ministrów było zawsze promowanie i ochrona interesów politycznie silnych grup nacisku rolników. W ciągu tych wszystkich trzydziestu lat ministrowie odnosili ogromne sukcesy na tym polu. Chociaż obecnie wyświadczone „niedźwiedzią przysługę” takim koncepcjom liberalnym, jak ochrona środowiska oraz dywersyfikacja gospodarki wiejskiej, to WPR pozostaje zasadniczo mechanizmem ochrony rolników przed rzeczywistością ekonomiczną. Niezmiernie istotne jest to, że po pięciu inicjatywach „reform” podejmowanych w ciągu ostatnich dwudziestu pięciu lat roczne wydatki na rolnictwo z kasy Brukseli są co najmniej o 100% wyższe niż w 1983 r.

Niewątpliwie najważniejszym wnioskiem, jaki można wysnuć z tego raportu jest zasadnicza i istotna rola Komisarza Rolnego. Dwaj Komisarze Rolni: Ray MacSharry i Franz Fischler, wprowadzili radykalne zmiany w funkcjonowaniu WPR w ciągu ostatnich dwóch dziesięcioleci. Wiedzieli co należy zrobić i w czasie końcowych negocjacji do ostatniej chwili walczyli z konserwatywną większością w Radzie, w celu zachowania istotnych elementów swoich planów reform.

Ponieważ obecnie UE zbliża się do kolejnego istotnego etapu reform, przed przeglądem budżetu WPR, mającym na celu prowadzenie tej polityki w okresie po 2013 r., nie potrzebuje „trzymającego się kursu” urzędującego komisarza, po wygaśnięciu mandatu Mariann Fisher Boel w październiku bieżącego roku.

* *"Exploring the Determinants of CAP Reform: A Delphi Survey of Key Decision-Makers"*. [Badanie czynników determinujących reformę WPR: sondaż kluczowych decydentów] Arlindo Cunha, Catholic University of Porto, and Alan Swinbank, University of Reading. Published in the *Journal of Common Market Studies*, JCMS 2009 Volume 47. Number 2. pp. 235-261. [Opublikowano w *Journal of Common Market Studies*, JCMS 2009 Tom 47. Nr 2. str. 235-261]

<http://www.wiley.com/bw/journal.asp?ref=0021-9886>

(Źródło: *Agra Europe Weekly* nr 2359 z 1 maja 2009 r. *"Commissioners play the key role in CAP reform process"*)

WCIAŻ BRAK PRZEJRZYSTYCH DANYCH DOTYCZĄCYCH WYSOKOŚCI WSPARCIA W RAMACH WPR

Zgodnie z opinią *Farmsubsidy.org* - organizacji kontrolującej wydatki UE - wielu krajom członkowskim nie udało się opublikować pełnych danych, co w efekcie prowadzi do lekceważenia nowych zasad dotyczących przejrzystości w upublicznianiu informacji.

Niemcy w sposób otwarty odmówiły opublikowania, w wymaganym do końca kwietnia terminie, swoich danych dotyczących wypłat w ramach filaru I WPR¹. Inne kraje członkowskie natomiast

¹ *Przypis tłum.* Minister rolnictwa Ilse Aigner na tydzień przed terminem określonym przez Komisję na zamieszczenie danych, zawiadomił, że Niemcy wstrzymują ich ogłoszenie. Uzasadnił, że kilka niemieckich sądów wstępnie orzekło, iż upublicznienie informacji jest niezgodne z federalnym prawem ochrony danych. Więcej informacji w *AEW* 2359 z 1.05.2009 r. EP/5.

Agroekspres publikuje
Centrum Informacji i Dokumentacji
Fundacji Programów Pomocy
dla Rolnictwa FAPA,
ul. Wspólna 30, pok. 32,
tel. 623 19 92, 623 19 91.

Prawa autorskie do artykułów,
publikowanych w niniejszym
wydaniu przez Fundację
Programów Pomocy dla
Rolnictwa, przysługują
Wydawnictwu Agra
Informa Ltd. Naruszenie
w jakikolwiek sposób
praw autorskich Wydawnictwa
Agra Informa Ltd
jest zabronione

tylko częściowo wypełniają swoje obowiązki w tym względzie. Zasady dotyczące budżetu zostały zmienione w 2006 r. i zgonie z nimi w chwili obecnej wymagane jest publikowanie list ostatecznych beneficjentów funduszy UE, zawierających ich nazwiska, miejscowości oraz kwoty uzyskanych płatności. Zakłada się, że łączna kwota dopłat powinna być podawana w przypadku beneficjentów otrzymujących wiele różnego typu płatności; natomiast powinno się zabronić firmom lub stowarzyszeniom korzystającym z różnego typu wsparcia w ramach WPR ukrywania się pod nazwiskami osób fizycznych, które to zarejestrowane są jako wnioskodawcy o wypłatę środków bez podawania nazwy firmy lub stowarzyszenia, które reprezentują.

Podczas szczytu European Open Data Summit (poświęconego europejskim danym publicznym), odbywającego się w bieżącym tygodniu (4-8 maja), Komisja Europejska oraz Farmsubsidy.org – skupiająca w swoich szeregach dziennikarzy, badaczy i uczestników kampanii na rzecz przejrzystości zasad z całej Europy – debatowano nad tym, jak kraje członkowskie zastosowały się do nowych wymogów.

„Milionerzy dopłat”

Farmsubsidy.org korzystająca z aktualnie dostępnych danych dostarczyła listę 710 „milionerów dopłat WPR”, którzy otrzymują wsparcie w ramach WPR, włączając w to dopłaty w ramach II filaru (zgodnie z danymi dostarczonymi roku ubiegłym). Zgodnie ze stanowiskiem przedstawicieli Farmsubsidy.org spośród tej grupy najwięksi beneficjenci zagospodarowują około 10% całkowitej wielkości dopłat WPR. Dane te dotyczą krajów, które udostępniły swoje bazy, z wyłączeniem danych niemieckich, jeszcze nie udostępnionych.

Nowe dane Farmsubsidy.org ujawniają, że obecnie Francja jest największym beneficjentem netto dopłat pozyskiwanych w ramach WPR; natomiast w roku ubiegłym 180 włoskich firm otrzymało ponad milion euro. Włoskie firmy - takie jak np. Italia Zuccheri i Eridania Sadam, z których każda otrzymała dopłaty przewyższające 100 mln euro - lokują się wysoko wśród tych największych odbiorców.

Wsparcie restrukturyzacyjne

Według Kristiana Schmidta, zastępcy Gabinetu Siim Kallas – komisarza ds. administracyjnych, audytu i przeciwdziałaniu oszustwom – płatności muszą być postrzegane w pewnym kontekście. Stwierdził on, że koncentrowanie się na największych beneficjentach z 2008 r. mogłoby, w przypadku producentów cukru, prowadzić do wniosku, że robią oni bardzo „słodki” interes na dopłatach z UE. Fakty są jednak inne. Niektóre z tych bardzo dużych kwot zostały wypłacone w zeszłym roku w ramach specjalnego cukrowego funduszu restrukturyzacyjnego i są to jednorazowe rekompensaty za zaprzestanie produkcji i likwidację przedsiębiorstwa w ramach przeprowadzanych reform.

Brakujące dane

Zgodnie z danymi z kontroli Farmsubsidy.org tylko Belgia, Republika Czeska, Dania, Estonia, Finlandia, Rumunia, Słowenia i Wielka Brytania przedłożyły pełne dane zgodnie z wymaganiami. Wraz z Niemcami także Bułgaria, Cypr, Irlandia, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Malta, Holandia, Słowacja i Hiszpania zostały potępione za niepoprawne wdrożenie obowiązujących zasad, pomimo że zdawało się, iż wypełniają swoje obowiązki w tym względzie. Holandia jest oskarżana za brak podania łącznych kwot przypadających na jednego beneficjenta, pomimo że zamieściła listę wielu różnego typu płatności dla konkretnego odbiorcy w przypadku niektórych beneficjentów. Polska została uznana za winną podania braku istotnych danych, ale nie za złe wdrożenie. Wytknięto jej, że opublikowała wyłącznie nazwiska osób, które składały wniosek o dopłaty bez podawania firm, które dana osoba reprezentowała.

Kwestie użytkowania danych

Podniesiono kwestię obaw związanych z podstawowym dostępem do danych. Hiszpanii wytknięto, że niedostatecznie zabezpieczyła swoją stronę internetową przed edytowaniem kwot przez użytkowników przeglądających stronę. Farmsubsidy.org zarzuca Irlandii, Holandii i Węgrom, że celowo utrudniły osobom przeglądającym strony dostęp do dużej ilości danych. W wielu

Agroekspres publikuje
Centrum Informacji i Dokumentacji
Fundacji Programów Pomocy
dla Rolnictwa FAPA,
ul. Wspólna 30, pok. 32,
tel. 623 19 92, 623 19 91.

Prawa autorskie do artykułów,
publikowanych w niniejszym
wydaniu przez Fundację
Programów Pomocy dla
Rolnictwa, przysługują
Wydawnictwu Agra
Informa Ltd. Naruszenie
w jakikolwiek sposób
praw autorskich Wydawnictwa
Agra Informa Ltd
jest zabronione

przypadkach podniesiono kwestie dotyczące korzystania z danych, związane z brakiem wyszukiwarki oraz formatem prezentowanych danych, który utrudnia do nich dostęp. Organizacja chce, aby Komisja ustaliła wytyczne - jeden uniwersalny format, w jakim dane zawierające kwoty z poszczególnych pozycji budżetu UE będą przygotowywane i dystrybuowane przez kraje członkowskie. „Tylko w taki sposób będzie można uzyskać rzeczywiście porównywalne dane dotyczące stosowania polityki UE w poszczególnych krajach w całej UE.”

Komisja ogłasza postęp

Komisja zaprzecza, jakoby zasady przez nią ustalone były niejednoznaczne i podtrzymuje, że nowe zasady dotyczące przejrzystości budżetu UE zawierają bardzo jasne instrukcje co do zawartości oraz formatu danych. Schmidt stwierdził, że – choć wszystkie formaty danych powinny być szeroko dostępne, i w zasadzie tak właśnie jest – to najważniejsze było to, aby każda ze stron internetowych z danymi była dostosowana do potrzeb lokalnych i zrozumiała dla odbiorcy w danym kraju. „Istotne jest, że użytkownicy mogą uzyskać informację na krajowych lub regionalnych stronach, przede wszystkim w swoim własnym języku. W związku z tym uważam, że większość stron jest odpowiednio opracowana. Mówiąc wprost, zrobienie paneuropejskiego zestawienia danych mogłoby być uciążliwe. Kraje członkowskie w większości respektują wymagania prawne, choć stosują bardzo różne formaty do tworzenia baz danych.” Narzędzie używane do publikowania, to w większości przypadków baza danych z wyszukiwarką. W niektórych przypadkach dane mogą być ściągane w postaci plików Excel.

Źródła Komisji, w przeciwieństwie do Farmsubsidy.org, wskazują na widoczny postęp w udostępnianiu danych przez poszczególne państwa członkowskie. W przypadku Holandii użytkownicy uzyskują dostęp do kwot zbiorczych poprzez kliknięcie na ramkę z napisem „suma”; problemy z pozyskaniem tych danych zdarzają się rzadko. Zarzuty, jakoby dane bułgarskie były nieaktualne są nieprawdziwe, gdyż informacje za rok 2007 dotyczą płatności dokonanych w roku 2008, ale odnoszących się do zbiorów z roku 2007. Podawane jest do wiadomości, że Komisja poprosi kraje członkowskie o rozwiązanie problemów, jeżeli one wystąpią.

Niemcy muszą wypełnić zobowiązanie

Zarówno Komisja Europejska jak i Farmsubsidy.org zgodziły się co do tego, że Niemcy nie publikując swoich danych, ryzykują poważne naruszenie wymagań unijnych. W ostatnim tygodniu kwietnia Komisja ogłosiła (patrz również AE 2359, 1.05.2009, EP/5), że mogłaby pozostawić krajom członkowskim wolną rękę w dopracowaniu krajowych systemów ochrony danych; równocześnie ponaglać Niemcy do jak najszybszego opublikowania wszystkich danych, poza tymi które dotyczą przypadków, gdzie toczy się postępowanie sądowe w sprawach o naruszenie nowych przepisów. Schmidt stwierdził: „Kiedy niemiecki rząd podejmował decyzję o wsparciu kwestii publikacji danych, wszystkie argumenty zostały już omówione; więc trudno jest mi zrozumieć to wycofanie się z ustaleń w ostatniej chwili”.

Tłumaczenie:
Barbara Kucharska
CID/FAPA

(Źródło: Agra Europe Weekly nr 2360 z 8 maja 2009 r. *"Transparent CAP subsidy data still lacking"*)

Agroekspres publikuje
Centrum Informacji i Dokumentacji
Fundacji Programów Pomocy
dla Rolnictwa FAPA,
ul. Wspólna 30, pok. 32,
tel. 623 19 92, 623 19 91.

Prawa autorskie do artykułów,
publikowanych w niniejszym
wydaniu przez Fundację
Programów Pomocy dla
Rolnictwa, przysługują
Wydawnictwu Agra
Informa Ltd. Naruszenie
w jakikolwiek sposób
praw autorskich Wydawnictwa
Agra Informa Ltd
jest zabronione