

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: Drugi filar WPR: perspektywy zmian w polityce rozwoju obszarów wiejskich (kontynuacja wątków konferencji w Salzburgu)

(2004/C 302/13)

Dnia 29 stycznia 2004 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, na podstawie art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego postanowił sporządzić opinię z inicjatywy własnej w następującej sprawie: Drugi filar WPR: perspektywy zmian w polityce rozwoju obszarów wiejskich (kontynuacja wątków konferencji w Salzburgu)

Przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie powierzono Sekcji ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego.

Listem z dnia 3 maja 2004 r. skierowanym do EKES przez Silvę Rodrigueza z DG ds. Rolnictwa Komisja Europejska zawiadomiła, że chciałaby poznać stanowisko Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na ten temat w jak najkrótszym terminie. Uwzględniając pilny charakter prac, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny na 410 sesji plenarnej w dniach 30 czerwca - 1 lipca 2004 r. (posiedzenie z dnia 30 czerwca 2004 r.) wyznaczył na sprawozdawcę generalnego Gilberta BROSA i przyjął niniejszą opinię 127 głosami przy 9 głosach wstrzymujących się.

1. Wstęp

1.1 W listopadzie 2003 r. Komisja zorganizowała w Salzburgu konferencję na temat przyszłości wspólnotowej polityki rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie rozszerzenia Unii Europejskiej. Podobnie jak konferencja w Cork na rzecz „ożywionego środowiska wiejskiego”⁽¹⁾ konferencja ta umożliwiła:

- zgrupowanie głównych aktorów zaangażowanych w opracowywanie i realizację polityki rozwoju obszarów wiejskich;
- zaproponowanie w formie deklaracji głównych preferencji politycznych podmiotów uczestniczących w rozwoju obszarów wiejskich;
- określenie kierunków interwencji tzw. funduszu rolnego przed debatą budżetową nad perspektywami finansowymi na lata 2007-2013.

Dlatego też Komitet zaproponował, aby dyskusję nad zmianami w polityce rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013 oprzeć na wnioskach z tej konferencji.

1.2 Stwierdzając, że rozszerzenie Unii Europejskiej zwiększa zróżnicowanie terenów wiejskich, ale przede wszystkim świadom pierwszoplanowej wagi spraw socjalnych i zatrudnienia w nowych Państwach Członkowskich, Komitet uważa, że należy zbadać spójność i powiązania polityki regionalnej z drugim filarem WPR.

1.3 Komisja opublikowała dwa dokumenty przedstawiające perspektywy finansowe na przyszły okres planowania⁽²⁾ oraz 3-ci raport w sprawie spójności⁽³⁾. Z dokumentów tych wynika, że polityka regionalna w pełni uwzględnia strategię lizbońską na rzecz gospodarki konkurencyjnej i opartej na

wiedzy, a przyszła polityka rozwoju obszarów wiejskich znajduje się w rubryce „Trwałe zarządzanie i ochrona zasobów naturalnych”, która nawiązuje do strategii trwałego rozwoju. Rubryka ta obejmuje również pierwszy filar WPR i wspólnotowe programy ochrony środowiska.

1.4 Konkluzje szczytu europejskiego w Göteborgu z 15-16 czerwca 2001 r.⁽⁴⁾ umożliwiły przyjęcie europejskiej strategii rozwoju zrównoważonego, w której uściślono, że Wspólna Polityka Rolna winna mieć na celu między innymi przyczynianie się do rozwoju zrównoważonego poprzez większe wspieranie zdrowych i wysokiej jakości produktów i metod produkcji zgodnych z wymogami środowiska⁽⁵⁾.

1.5 Wnioski Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa z Luksemburga z czerwca 2003 r. potwierdzają wzmocnienie drugiego filaru WPR w celu ochrony środowiska naturalnego, wspierania jakości i dobrego samopoczucia zwierząt oraz udzielania pomocy rolnikom w celu dostosowania się do norm produkcji europejskiej, które wejdą w życie w 2005 r.⁽⁶⁾ Dlatego też zadaniem niniejszej opinii z własnej inicjatywy będzie rozważenie i pogłębiona analiza trzech kierunków działania przyjętych w Salzburgu: są to mianowicie konkurencyjne rolnictwo, ochrona środowiska naturalnego i wkład w spójność gospodarczą i społeczną na obszarach wiejskich.

1.6 W deklaracji końcowej konferencji salzburskiej aktorzy rozwoju obszarów wiejskich podkreślili również, że znaczne uproszczenie wspólnotowej polityki rozwoju obszarów wiejskich było jednocześnie konieczne i pilne. W ramach tego uproszczenia należy jednocześnie przekazać więcej odpowiedzialności partnerstwu programowemu w celu kształtowania i realizacji kompleksowych strategii.

⁽¹⁾ Europejska Konferencja Rozwoju Obszarów Wiejskich, Cork (Irlandia), 7-9 listopada 1996 r.; http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/rur/cork_fr.htm.

⁽²⁾ COM(2004)101.

⁽³⁾ COM(2004)107.

⁽⁴⁾ Rada Europejska, Göteborg, 15-16 czerwca 2001 r.; http://europa.eu.int/comm/gothenburg_council/sustainable_fr.htm.

⁽⁵⁾ Konkluzje prezydencji, Rada Europejska w Göteborgu, 15-16 czerwca 2001 r., punkt 31. Dokument nr 200/1/01.

⁽⁶⁾ 2516 posiedzenie Rady – ROLNICTWO I RYBOŁÓWSTWO - Luksemburg, 11, 12, 17, 18, 19, 25 i 26 czerwca 2003 r.; 10272/03 (Presse 164), str. 7, punkt 3.

1.7 W niniejszej opinii z inicjatywy własnej Komitet zamierza więc przeanalizować spójność przyszłej polityki regionalnej z przyszłą polityką rozwoju obszarów wiejskich w celu ograniczenia „białych plam”, bliżej przyjrzeć się proponowanym trzem głównym osiom przyszłej polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz zbadać aspekty uproszczenia administracyjnego.

A. KOMPLEMENTARNOŚĆ POLITYKI ROZWOJU REGIONALNEGO I POLITYKI ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH

2. Polityka regionalna: od zasady spójności gospodarczej i społecznej do zasady solidarności terytorialnej

2.1 Przyjęcie Jednolitego Aktu Europejskiego w 1986 r. przyspieszyło proces integracji gospodarek Państw Członkowskich. Utrzymujące się jednak różnicowanie poziomów rozwoju oraz konkurencyjności regionów terytorium Unii Europejskiej stało się podstawą prawdziwej polityki spójności, mającej stanowić przeciwwagę dla trudności powodowanych przez jednolity rynek w krajach południa Europy i regionach o niekorzystnych warunkach. Instytucjonalizacja polityki spójności gospodarczej i społecznej nastąpiła wraz z traktatem z Maastricht o Unii Europejskiej, który wszedł w życie w 1993 r.

2.2 Jednocześnie jednak rozwój stosunków handlowych Unii i postępujące otwarcie rynku wewnętrznego zaostriżyło konkurencję pomiędzy regionami europejskimi, z których nie wszystkie dysponowały takimi samymi atutami. Celem polityki strukturalnej w latach dziewięćdziesiątych było więc rozwiązanie następujących głównych problemów:

- zmniejszenie różnic w rozwoju przez wspieranie tworzenia miejsc pracy w strefach o niekorzystnych warunkach;
- zapewnienie rekompensaty regionom nie korzystającym z takich samych atutów i dostępu do rynku światowego;
- wspieranie czynników do wzrostu zamożności w strefach o niekorzystnych warunkach;

2.3 Reforma z 1999 r. (tzw. Agenda 2000), kontynuując składowe istniejącej polityki strukturalnej, położyła nacisk na:

- zwiększenie transferów finansowych z regionów „o lepszej sytuacji” do regionów „opóźnionych” (zmniejszenie liczby celów i 75 % funduszy przeznaczonych na cel 1),
- rozwijanie powiązań ekonomicznych pomiędzy tymi regionami (INTERREG III),

- wspieranie włączania regionów opóźnionych w rozwoju w jednolity rynek poprzez Fundusz Spójności.

2.4 W deklaracji Ministrów Państw Członkowskich Unii Europejskiej ds. zagospodarowania przestrzennego (Poczdam, 10-11 maja 1999 r. ⁽¹⁾) i w konkluzjach Rady Europejskiej z Göteborga (czerwiec 2001 r.) na temat określenia strategii europejskiej na rzecz rozwoju zrównoważonego podkreśla się konieczność spójności terytorialnej dla długofalowego zrównoważonego rozwoju całości terytorium Unii Europejskiej. Ostatnie ogniwo w toku tej ewolucji stanowi decyzja Konwentu, który w art. 3 projektu Konstytucji Europejskiej zaproponował zaliczenie spójności terytorialnej do celów Unii ⁽²⁾.

2.5 Ponadto rozporządzenie nr 1260/99 ⁽³⁾ ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych stwierdza, że rozwój lokalnego potencjału obszarów wiejskich pozostaje priorytetowym celem rozwoju i dostosowania strukturalnego regionów opóźnionych w rozwoju.

2.6 Wobec ewolucji zasad kierujących polityką strukturalną, to znaczy wspierania wzrostu i rozwoju zrównoważonego, Komitet zwraca się do Komisji i Rady o przypomnienie - w interesie spójności terytorialnej - że zrównoważony rozwój terenów wiejskich powinien pozostać priorytetowym celem polityki regionalnej. Polityka ta powinna więc w pełni uwzględniać problematykę tworzenia miejsc pracy, kształcenia ustawicznego oraz dostępu do nowych technologii informacyjnych w środowisku wiejskim.

3. Polityka rozwoju obszarów wiejskich: od „zielonej Europy” do kompromisu luksemburskiego

3.1 W ciągu niemal pięćdziesięciu lat w rolnictwie zaszły duże zmiany. W miarę upływu czasu wywierały one wpływ na wspólnotową politykę strukturalną w dziedzinie rolnictwa. W latach 1962-1972 interwencja wspólnotowa ograniczała się do koordynacji uruchamianych stopniowo działań z zakresu kształtowania rynków. W latach 1972-1985 powstały dwie duże grupy dodatkowych narzędzi: z jednej strony tzw. działania horyzontalne, dotyczące wszystkich Państw Członkowskich (kształcenie zawodowe, wcześniejsze emerytury itp.), z drugiej strony działania regionalne, mające na celu zmniejszanie naturalnych przeszkód strukturalnych i wspieranie rolnictwa jako całości.

⁽¹⁾ Poczdam, maj 1999 r.;

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_fr.htm.

⁽²⁾ Art. 3: Cele Unii: „Unia (...) Wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między Państwami Członkowskimi”.

http://europa.eu.int/futurum/constitution/part1/title1/index_fr.htm#Article3.

⁽³⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych; Dz.U. nr L 161 z 26/06/1999, str. 0001-0042. 0001 – 0042.

3.2 W latach 1985-1999 poszukiwanie równowagi między koniecznością poprawy konkurencyjności rolnictwa europejskiego i dostosowaniem potencjału produkcyjnego do potrzeb rynku a ochroną środowiska naturalnego i rozwojem regionów o niekorzystnych warunkach doprowadziło do włączenia polityki strukturalnej w dziedzinie rolnictwa do nowej strategii polityki regionalnej jako jej wymiaru rolnego. Tak więc polityka strukturalna obejmuje oprócz działań horyzontalnych także działania z zakresu ochrony przestrzeni wiejskiej, ochrony środowiska naturalnego, rozwoju infrastruktury rolnej i turystycznej oraz aktywności rolniczej.

3.3 Powstała na bazie konferencji w Cork Agenda 2000 umożliwiła wprowadzenie zintegrowanej polityki rozwoju obszarów wiejskich, korzystającej z dwóch instrumentów prawnych (EFOGR-Gwarancja i EFOGR-Orientacja.) Celem jest poprawienie spójności polityki rozwoju obszarów wiejskich (drugi filar WPR) i polityki rynków (pierwszy filar WPR) poprzez wspieranie m.in. dywersyfikacji gospodarki na obszarach wiejskich.

3.4 Ponadto wprowadzony został opcjonalny mechanizm różnicowania dopłat bezpośrednich. Umożliwia on zwiększenie środków finansowych przeznaczanych na programy rolno-środowiskowe, wcześniejszych emerytur, zalesiania gruntów rolnych oraz działań na rzecz obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania poprzez redukcję dopłat wyrównawczych z tytułu obniżenia cen instytucjonalnych, ustalonych w ramach wspólnej organizacji rynków produktów rolnych.

3.5 Rozporządzenie nr 1257/99⁽¹⁾ w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z EFOGR opiera się na następujących założeniach:

- programy rozwoju obszarów wiejskich powinny wspierać i uzupełniać politykę rynków;
- trzy działania wspierające ustanowione w ramach reformy WPR z 1992 r. powinny uzupełniać system pomocy dla obszarów o niekorzystnych warunkach (utrudnienia naturalne) i obszarów, na których występują ograniczenia ze względu na środowisko naturalne;
- inne działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich mogą być włączone do programów zintegrowanego rozwoju regionów objętych celami nr 1 i 2.

3.6 Środki przewidziane na lata 2000-2006 na zestaw 22 działań, jakie Państwa Członkowskie mogą uwzględnić w swych planach rozwoju obszarów wiejskich, rozkładają się w następujący sposób⁽²⁾: 39,2 % na poprawę konkurencyjności i dostosowanie rolnictwa, 35 % na obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania i programy rolno-środowiskowe oraz 25,8 % na dostosowanie i rozwój obszarów wiejskich.

3.7 Reforma WPR przyjęta w czerwcu 2003 r. wzmocniła jedno z zadań polityki rozwoju obszarów wiejskich, jakim jest

wspieranie dostosowywania się rolnictwa do wymagań społeczeństwa. Zakres działań rozszerzono o promowanie jakości produktów, poprawę standardów produkcji (środowisko, dobre samopoczucie zwierząt), realizację programu NATURA 2000 i wzmocnienie pomocy dla młodych rolników zakładających gospodarstwa.

3.8 Ponadto mechanizm modulacji jest już obowiązkowy na szczeblu europejskim. Powinien on oznaczać przeniesienie prawie 1,2 mld euro w skali rocznej z polityki rynków do polityki rozwoju obszarów wiejskich.

3.9 Ustosunkowując się do powyższych zmian, Komitet podkreśla, że głównym celem drugiego filaru WPR powinno w dalszym ciągu pozostawać wspieranie rolnictwa w dostosowywaniu się do strukturalnych zmian oczekiwani obywateli.

3.10 W komunikacie Komisji w sprawie perspektyw finansowych na lata 2007-2013 proponuje się stały i skromny budżet przy utrzymaniu środków własnych Unii Europejskiej na poziomie 1,24 % PKB. Komitet popiera propozycję Komisji i podkreśla, że obniżenie środków wspólnotowych byłoby złym sygnałem w momencie rozszerzenia Unii Europejskiej.

3.11. Stwierdzenie to dotyczy również polityki rozwoju obszarów wiejskich. W gruncie rzeczy, jedynymi środkami „dodatkovymi” w przypadku tej polityki byłoby zastosowanie modulacji dopłat, co sprowadza się do transferu finansowego pomiędzy pierwszym a drugim filarem WPR. Dlatego też Komitet wzywa Radę i Parlament Europejski do zadbania o przyznanie odpowiednich środków finansowych na politykę rozwoju obszarów wiejskich, gdyż w przeciwnym wypadku zostanie ona pozbawiona treści.

3.12 Przyszła polityka rozwoju obszarów wiejskich będzie realizowana przez nową Komisję, która ma składać się z 25 komisarzy. Zarządzanie dwoma filarami WPR przez dwóch różnych komisarzy stwarzałoby realne zagrożenie utraty spójności tych dwóch polityk. Komitet pragnie podkreślić swój sprzeciw wobec wszelkich zamiarów powoływania dwóch różnych Dyrekcji Generalnych i dwóch różnych komisarzy do spraw rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich.

4. Znaczenie wielofunkcyjności rolnictwa dla polityki rozwoju obszarów wiejskich

4.1 Już w swych poprzednich opiniach⁽³⁾ Komitet przypomniał, że rynki rolne są ze swej natury niestabilne, a ceny na nich bywają bardzo zmienne. Dlatego też mechanizmy regulacji podaży i rynku stanowią warunek konieczny, by gospodarstwa rolne mogły spełniać warunki produkcji rolnej zgodnej z wymogami rozwoju zrównoważonego. Komitet podkreśla, że utrzymanie polityki regulowania rynków produktów rolnych przyczynia się również do powodzenia polityki rozwoju obszarów wiejskich.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia. Dz.U. nr L 160 z 26/06/1999, str. 0080-0102.

⁽²⁾ Fact Sheet „le développement rural dans l'Union européenne”, - str. 9. Urząd publikacji Unii Europejskiej 2003.

⁽³⁾ „Polityka mająca na celu wzmocnienie europejskiego modelu rolnictwa”, CES 953/99, Dz.U. nr C 368 z 20.12.99, str. 76-86. „Przyszłość WPR”, CES 362/2002, Dz.U. nr C 125 z 27.5.2002, str. 87-99. (oba tytuły w wolnym tłumaczeniu, brak urzędowej polskiej wersji - przyp. tłum.).

4.2 Ponadto w ramach reformy WPR 26 czerwca 2003 r. zerwano związek między produkcją a pomocą publiczną dla rolnictwa. Wskutek tej zmiany jeszcze pilniejsza staje się konieczność dbania o gospodarczy rozwój rolnictwa, by było ono w stanie lepiej spełniać nowe wymagania, jak różnorodność biologiczna, zachowanie charakterystycznego krajobrazu wsi czy tworzenie miejsc pracy w tym sektorze. Komitet pragnie więc przypomnieć, że do ożywienia wsi przyczynia się przede wszystkim produkcja rolna, gdyż umożliwia ona rozwijanie bezpośredniej więzi między działalnością człowieka a terenem, na którym jest ona wykonywana.

4.2.1. Zakorzenie systemów produkcji w tradycji lokalnej, działania na rzecz podnoszenia wartości handlowej produktów rolnych, w szczególności poprzez promowanie chronionych nazw pochodzenia i chronionych oznaczeń geograficznych i bezpośrednią sprzedaż to tylko niektóre sposoby, na jakie wielofunkcyjność rolnictwa może się przyczynić do rozwoju obszarów wiejskich.

4.3 W Unii powiększonej do 25 państw rolnictwo oznacza 13 milionów pracowników zatrudnionych bezpośrednio w branży i ponad 5 milionów miejsc pracy w branżach zaopatrujących rolników lub będącymi jego odbiorcami. Te miejsca pracy są ze swej natury bardzo silnie związane z danym terytorium, a zmiany w handlu wewnątrzspółnotowym, prowadzące do zwiększania roli przetworzonych produktów rolno-spożywczych, umacniają związek między rolnictwem a sektorem rolno-spożywczym. Utrzymanie i prawidłowe rozmieszczenie działalności rolnej na obszarach wiejskich staje się więc priorytetem, gdyż w przeciwnym razie zahamowana zostanie integracja obszarów wiejskich z gospodarką regionalną.

4.4 W UE złożonej z 27 Państw Członkowskich rolnictwo obejmować będzie 190 mln ha, czyli 45 % terytorium. W 2001 r. na ponad 10 % powierzchni użytków rolnych realizowano programy rolno-środowiskowe. 15 % powierzchni objętych ochroną na mocy dyrektywy o ochronie siedlisk przyrodniczych i dzikiego ptactwa stanowią tereny rolnicze. 38 % gruntów rolnych w UE uznano za obszary zagrożone azotanami. Działania te są wynikają z lokalnych celów ochrony środowiska lub zagospodarowania przestrzennego. Oczywiście jest rzeczą, że działalność rolnicza będzie zawsze zajmowała pierwszoplanowe miejsce w gospodarce przestrzennej.

4.5 Komitet pragnie przypomnieć, że wielofunkcyjne aspekty produkcji rolniczej sprzyjają na wiele sposobów utrzymaniu życia gospodarczego na wsi. Komisja i Rada powinny przypominać o tym na wstępie przy okazji każdej zmiany w polityce rozwoju obszarów wiejskich.

4.6 W pełni popierając wnioski konferencji w Salzburgu co do dywersyfikacji działalności gospodarczej na wsi, Komitet

podkreśla, że należałoby unikać „urbanizacji wsi”, to znaczy stosowania na terenach wiejskich tych samych instrumentów rozwoju, co w miastach. W związku z tym Komitet opracowuje aktualnie opinię z inicjatywy własnej na temat rolnictwa w strefach podmiejskich⁽¹⁾. Dlatego też działania na rzecz dywersyfikacji gospodarki na wsi w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich powinny się koncentrować wokół kilku tematów ściśle związanych z rolnictwem, w szczególności usług dla ludności wiejskiej poprawiających jej warunki życia, rozwoju agroturystyki oraz wspierania dywersyfikacji działalności zarobkowej w oparciu o działalność rolniczą.

5. Specyfika i ograniczenia polityki rozwoju obszarów wiejskich

5.1 Wnioski trzeciego raportu w sprawie spójności dowodzą, że utrzymujące się pomiędzy regionami różnice w dziedzinie zgodności produkcji z wymogami rozwoju zrównoważonego, wydajności i tworzenia miejsc pracy wynikają ze strukturalnej niewydolności głównych czynników konkurencyjności. Komitet podkreśla, że polityka rozwoju obszarów wiejskich powinna również inspirować się tymi zasadami, wpisując się w logikę rozwoju strukturalnego obszarów wiejskich.

5.2 Z rozszerzeniem Unii Europejskiej wiąże się nasilenie się problematyki rozwoju gospodarczego terenów wiejskich w związku z dużym ukrytym bezrobociem w nowych Państwach Członkowskich. Komplikuje to jeszcze bardziej rozróżnienie między polityką regionalną a polityką rozwoju obszarów wiejskich. Komitet proponuje, aby problemy wspólne dla polityki regionalnej i polityki rozwoju obszarów wiejskich zostały dokładnie określone w nowym rozporządzeniu w sprawie funduszy strukturalnych i aby liczba działań, które mogą być finansowane w ramach jednej lub drugiej polityki, została ograniczona w celu uzyskania lepszej czytelności każdej z nich.

5.3 O ile samo rolnictwo nie jest w stanie zapewnić rozwoju terenów wiejskich, jest ono niezbędne dla powodzenia polityki rozwoju obszarów wiejskich. Związek między miejscami pracy związanymi bezpośrednio i pośrednio z rolnictwem a danym regionem oraz rozległość obszaru, na jakim prowadzona jest działalność rolnicza sprawiają, że wspieranie rolnictwa w dostosowaniu do zmieniających się oczekiwań obywateli pozostaje sprawą priorytetową. Ponadto zarówno pierwszy jak i drugi filar WPR przyczynia się do rozwoju obszarów wiejskich, utrzymując lub umacniając działalność rolniczą.

5.4 Rozszerzenie Unii Europejskiej również stanowi duże wyzwanie dla przyszłości WPR. Komitet podkreśla ważne miejsce, jakie we wdrażaniu drugiego filaru WPR w kolejnym okresie planowania przyznać należy wymianie doświadczeń i transferowi metod.

⁽¹⁾ „Rolnictwo w strefach podmiejskich” - projekt opinii EKES, CES 1324/2003 (na sesję plenarną we wrześniu 2004 r.).

5.5 Komitet pragnie zaznaczyć, że regiony słabo zaludnione, jak wyspy, obszary arktyczne i strefy górskie, z racji trwale utrudniających ich sytuację warunków naturalnych wciąż mają przed sobą cel zbudowania jednolitego rynku. Polityka regionalna, podobnie jak polityka rozwoju obszarów wiejskich, powinny uwzględniać ten aspekt w swoich warunkach realizacji, w szczególności oferując wyższy współczynnik współfinansowania odpowiadający tym utrudnieniom. Komitet opracowuje skądinąd aktualnie opinię z inicjatywy własnej⁽¹⁾, w której zajmuje się w szczególności możliwościami pełniejszego włączenia obszarów o gorszych warunkach naturalnych w gospodarkę regionalną.

5.6 Komitet podkreśla wreszcie, że polityka rozwoju obszarów wiejskich i polityka regionalna nie wyczerpują arsenału środków działania władz publicznych na rzecz harmonijnego rozwoju terenów Unii Europejskiej. Komitet przypomina, że silny związek między terytorialnymi jednostkami administracji publicznej a miejscową ludnością również sprzyja spójności terytorialnej.

B. ANALIZA PROPOZYCJI DOSKONALENIA DZIAŁAŃ

6. Działania przewidziane w ramach kompromisu luksemburskiego (26 czerwca 2003 r.)

6.1 Reforma WPR, która nastąpiła w czerwcu 2003 r., zaakcentowała związek między drugim filarem WPR (rozwoj obszarów wiejskich) a dostosowaniem pierwszego filaru. W związku z tym wprowadzono szereg nowych działań wspierających pierwszy filar WPR, zwiększając ich liczbę z 22 do 26.

6.1.1 Wprowadzono dwa nowe działania na rzecz jakości żywności (dobrowolny udział w krajowym programie uznanych znaków jakości oraz działania promocyjne i informacyjne związane z tymi produktami wśród konsumentów). Kolejne dwa nowe działania związane są z dostosowaniem techniki produkcji do standardów europejskich związanych ze środowiskiem naturalnym, dobrostanem zwierząt, zdrowiem roślin i zwierząt.

6.1.2 Zrewidowano również szereg dotychczasowych instrumentów (uwzględnienie zagadnień dobrostanu zwierząt w programach rolno-środowiskowych, zwiększenie pomocy publicznej dla młodych rolników zakładających własne gospodarstwa, realizacja dyrektyw o ochronie siedlisk przyrodniczych i dzikiego ptactwa oraz finansowanie inwestycji w leśnictwie w ramach gospodarki leśnej zgodnej z wymogami środowiskowymi i społecznymi).

⁽¹⁾ „Jak zapewnić integrację regionów o trwale gorszych warunkach naturalnych i strukturalnych” - wstępny projekt opinii R/CESE 631/2004 (na sesję plenarną we wrześniu 2004 r.) (tytuł w wolnym tłumaczeniu - przyp. tłum.).

6.2 Dla nowych Państw Członkowskich przyjęto tymczasowy program rozwoju obszarów wiejskich na lata 2004-2006. Będą z niego finansowane dodatkowo cztery nowe działania wspierające: pomoc dla grup producenckich, płatności dla gospodarstw nie zapewniających pełnego utrzymania, pomoc techniczna i uzupełnienie dopłat bezpośrednich z pierwszego filaru WPR.

7. Nowe podejście do 3 kierunków działania przyjętych w Salzburgu

7.1 Budowa jednolitego rynku i stopniowe otwieranie dostępu do rynku wewnętrznego gospodarkom rolnym korzystającym ze stosunkowo lepszych warunków naturalnych czy mniej restrykcyjnych norm ochrony środowiska nakłada na europejski model rolnictwa przymus poprawy konkurencyjności.

7.2 Komitet jest więc zdania, że w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich należy wciąż rozbudowywać pomoc dla inwestycji w gospodarstwach rolnych. Inwestycje umożliwiające gospodarstwom rolnym uwzględnienie zarówno wszystkich wymogów ochrony środowiska, jak i poprawy dobrostanu zwierząt i warunków pracy zasługują na wsparcie zwłaszcza wówczas, gdy przyczyniają się do umocnienia rolnictwa na danym terenie.

7.3 Komitet podkreśla, że należy przewidzieć przyspieszenie wdrożenia programu doradztwa rolnego dla ułatwienia dostosowania do nowych standardów produkcji. Państwa Członkowskie mają bowiem wdrożyć go dopiero w 2006 r., choć wymóg dostosowania obowiązywać będzie już w roku 2005.

7.4 Na tle osłabienia narzędzi regulacji rynków produktów rolnych, zmian klimatycznych i działań związanych ze skandalami sanitarnymi w przemyśle żywnościowym od kilku lat wyraźnie daje się zauważyć znaczenie ograniczenia obrotów gospodarstw. W ramach reformy WPR w 2003 r. Komisja zamierzała sporządzić raport analizujący możliwości, przeznaczenia na szczeblu krajowym pewnego odsetka modulacji na specyficzne działania zapobiegania zagrożeniom, kryzysom i klęskom żywiołowym. Komitet przypomina, że Komisja ma przedstawić ten raport przed końcem 2004 r. i że powinna również zbadać zarówno krajowe, jak i wspólnotowe sposoby rozwijania systemów ubezpieczenia rolników. Wnosi on, aby w razie potrzeby wkład finansowy z drugiego filaru WPR traktować jako działania wspierające.

7.5 Przyszła polityka rozwoju obszarów wiejskich powinna umocnić znaczenie ochrony środowiska naturalnego i gospodarki przestrzennej jako drugiego kierunku działania, mając za główne narzędzie programy rolno-środowiskowe oraz rekompensaty z tytułu trudnych warunków naturalnych w oparciu o wspólne kryteria w celu zapewnienia utrzymania równowagi terytorialnej.

7.6 W ramach reformy WPR wprowadzono zasadę uzależnienia dopłat bezpośrednich dla rolnictwa od przestrzegania ustawodawstwa wspólnotowego (19 dyrektyw i rozporządzeń) dotyczącego środowiska naturalnego, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i roślin oraz dobrostanu zwierząt. Komitet podkreśla, że nie należy mylić tego nowego aspektu pierwszego filaru WPR z programami rolno-środowiskowymi. Programy te nie mają charakteru obowiązkowego, lecz wspierają dobrowolne i wspólne działania rolników na rzecz wdrażania metod produkcji rolnej służących ochronie środowiska naturalnego i naturalnej przestrzeni.

7.7 Komitet podkreśla, że przepisy administracyjne związane z wdrażaniem tych programów należy uprościć. Na przykład określenie celów tych programów powinno dokonywać się zgodnie z zasadą pomocniczości. Biorąc pod uwagę wymóg stabilności budżetu, Komitet ma wątpliwości co do zasadności dalszego rozszerzania zakresu tych programów o inne kwestie związane ze środowiskiem naturalnym. Należy jednak położyć szczególny nacisk na te programy rolno-środowiskowe, które wspierają zróżnicowanie systemów produkcji rolnej w celu ochrony równowagi systemów rolnych.

7.7.1 Jak wynika z deklaracji Szczytu Europejskiego w Göteborgu, programy rolno-środowiskowe winny stać się obowiązkowym składnikiem każdego planu krajowego.

7.7.2 Komitet podkreśla, że finansowanie programu Natura 2000 nie powinno odbywać się kosztem aktualnie realizowanych działań. Dlatego też pragnie, by Komisja określiła nowe sposoby finansowania w celu zrekompensowania kosztów związanych ze stosowaniem dyrektywy w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych i ptactwa.

7.8 Trzecim kierunkiem przyszłej polityki rozwoju obszarów wiejskich ma być dywersyfikacja gospodarki wiejskiej w powiązaniu z działalnością rolniczą w celu ograniczania odpływu ludności z obszarów wiejskich.

7.9 W trzecim raporcie w sprawie spójności Komisja podkreśla, że trzy typy działań, obejmujące turystykę, rzemiosło i dziedzictwo materialne obszarów wiejskich, powinny wchodzić we wspólny zakres polityki regionalnej i polityki rozwoju obszarów wiejskich. Komitet pragnie, zachowania tej równowagi. Wydaje się, że infrastruktura rolna nie powinna być już finansowana z funduszy strukturalnych. Komitet jest więc przeciwny przeniesieniu finansowania tego typu inwestycji z polityki regionalnej do polityki rozwoju obszarów wiejskich.

7.10 Komitet proponuje ponadto, by w związku ze zmianami w polityce regionalnej działania na rzecz odbudowy i rewaloryzacji dziedzictwa obszarów wiejskich nie wpisujące się w projekty agroturystyczne mogły już korzystać ze wsparcia w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich.

7.11 Komitet proponuje wreszcie, by w ramach działań na rzecz rozwoju gospodarki na obszarach wiejskich uwzględ-

niono usługi umożliwiające poprawę jakości życia ludności wiejskiej (na przykład usługi zastępstwa rolników).

C. POPRAWA WARUNKÓW ZARZĄDZANIA POLITYKĄ ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH

8 Pierwszy punkt, w którym należy kontynuować ulepszanie warunków zarządzania, stanowi ciągłość kształtowania planów rozwoju obszarów wiejskich. Komitet popiera więc Komisję w jej działaniach na rzecz opracowania nowej polityki rozwoju obszarów wiejskich w celu maksymalnego skrócenia przerwy między dwoma okresami programowania.

8.1 Trudności występujące w niektórych Państwach Członkowskich w kwestii wdrażania polityki rozwoju obszarów wiejskich przez administrację ukazują, że funkcjonowanie kilku instrumentów finansowych na różnych zasadach może szkodzić czytelności działań władz publicznych. Na przykład możliwe jest, że z punktu widzenia beneficjentów postęp, jakim było połączenie działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w jednym rozporządzeniu, stanowi źródło dodatkowych utrudnień administracyjnych.

8.2 Uproszczenie planowania sprowadza się do objęcia jednym funduszem wszystkich działań pomocowych związanych z polityką rozwoju obszarów wiejskich. Komitet podkreśla jednak, że tryb zarządzania tym jednym funduszem powinien być spójny z zasadami obowiązującymi w funduszach strukturalnych.

8.3 Podział przyszłej polityki rozwoju obszarów wiejskich na trzy osi (konkurencyjność rolnictwa, gospodarka przestrzenna i dywersyfikacja gospodarki na obszarach wiejskich) powinien również znaleźć swoje odbicie w przyszłym rozporządzeniu o rozwoju obszarów wiejskich. Rozporządzenie to mogłoby ściślej określać zasady interwencji, cele w ramach owych trzech osi oraz wykaz możliwych typów działań (wsparcie dla inwestycji, dotowane pożyczki, wieloletnia pomoc publiczna przeznaczona na dostosowanie się do określonych wymogów, pomoc techniczna, inżynieria finansowa itp.). Tryb realizacji każdego z tych działań na szczeblu krajowym powinien natomiast podlegać zasadzie pomocniczości. Komitet podkreśla, że zarządzanie tylko jedną decyzją dla każdego Państwa Członkowskiego na podstawie dokumentu strategicznego niosłoby korzyść w postaci stałych ram wspólnotowych w całym okresie planowania.

8.4 Aktualnej procedurze przyjmowania zmian w komitecie STAR (Komitet Zarządzania Strukturami Rolnymi i Rozwojem Obszarów Wiejskich) brakuje elastyczności, ponieważ procedura zmiany ex-ante jest zbyt czasochłonna. Komitet proponuje, by nowa procedura, jaka ma być wprowadzona, wzorowała się na procedurze zatwierdzania pomocy publicznej. Mianowicie począwszy od chwili przyjęcia planu rozwoju obszarów wiejskich na początku cyklu planowania wszelkie zmiany powinny podlegać kontroli zgodności z prawem przez Komisję (ocena ex-post).

8.5 Zatwierdzenie programów operacyjnych, w zależności od ustroju Państw Członkowskich, powinno odbywać się na szczeblu krajowym lub niżej, zgodnie z zasadą pomocniczości. Komisja byłaby wówczas odpowiedzialna za niedopuszczenie do zakłóceń konkurencji wskutek realizowanych działań, sprawdzanie zgodności z prawem trybu interwencji i zapewnianie spójności prowadzonych działań z funduszami strukturalnymi. Komitet podkreśla również, że Komisja z uwagi na swoje doświadczenie mogłaby wspierać przekazywanie doświadczeń w ramach pomocy technicznej, w szczególności dla nowych Państw Członkowskich.

8.6 Komitet opowiada się za zmniejszeniem liczby etapów zatwierdzania programów poprzez określenie odpowiedzialności każdego ze szczebli decyzyjnych – Komisji, Państw Członkowskich i samorządu terytorialnego.

8.7 Ustanowienie jednego funduszu finansującego działania z zakresu polityki rozwoju obszarów wiejskich prowadzi również do uproszczenia zarządzania finansowego. Zgodnie z logiką funduszy strukturalnych, nowy fundusz powinien przejąć ich główne cechy, to znaczy:

- opierać się na kalendarzu perspektywicznym i rocznym,
- przygotowywać programy wieloletnie,
- zapewniać bardziej elastyczne warunki płatności niż EFOGR-Gwarancja (środki przydzielone – środki do wypłaty).

8.8 Problematyka uproszczenia administracyjnego zarządzania polityką rozwoju obszarów wiejskich dotyczy również zagadnień kontroli. Komitet popiera propozycję, jakie przedstawiła Komisja w trzecim raporcie w sprawie spójności, w szczególności zasadę proporcjonalności zadań kontrolnych. Poniżej pewnego progu Państwa Członkowskie powinny móc stosować dla danych programów własny krajowy system kontroli. Komitet podkreśla, że propozycje te powinny zostać wdrożone w zarządzaniu polityką rozwoju obszarów wiejskich, o ile zapewnią one taką samą skuteczność kontroli, a przez to i właściwe wykorzystanie środków wspólnotowych.

8.9 Rezerwa na dobry wynik wdrożona w funduszach strukturalnych w ramach Agendy 2000 odbierana jest raczej jako środek represyjny w obliczu nieuniknionego działania przypadku w toku administracyjnej realizacji programów. Ponadto przyznawanie środków z rezerwy na podstawie tylko jednego kryterium – poziomu wykorzystania środków - mogłoby powodować negatywne skutki, zachęcając do pospiesznego planowania, a następnie ścisłego monitorowania realizacji, co nie jest zgodne z zasadą wieloletniego planowania rozwoju obszarów wiejskich. Dlatego też Komitet podkreśla, że zasada rezerwy za wynik nie powinna być stosowana w przyszłej polityce rozwoju obszarów wiejskich.

8.10 Z logiką uproszczenia realizacji programów wiąże się również zagadnienie partnerstwa. Na podobieństwo tego, co dzieje się w ramach polityki regionalnej, Komitet pragnie, aby każde Państwo Członkowskie starało się organizować współpracę między różnymi szczeblami administracji, ale również i z partnerami społecznymi i przedstawicielami zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego zarówno na etapie opracowywania programów, jak i ich realizacji i monitoringu.

8.11 Powodzenie inicjatywy Komisji LEADER od czasu jej uruchomienia w 1989 r. bierze się w dużej mierze z położonego w niej nacisku na poszukiwanie nowych dróg rozwoju obszarów wiejskich. Ponadto w aktualnym cyklu planowania, dzięki ułatwieniu partnerstwa między lokalnymi grupami działania z różnych krajów, ujawnił się efekt mnożnikowy wymiany doświadczeń. Komitet podkreśla, że lokalne inicjatywy poszukujące nowych dróg rozwoju dla obszarów wiejskich powinny nadal móc korzystać ze wsparcia w ramach inicjatywy LEADER, w szczególności w ramach specjalnej ścieżki polityki rozwoju obszarów wiejskich. Przewidywanie lokalnych potrzeb w zakresie kształcenia ustawicznego, poszukiwanie nowych rynków zbytu dla produktów rolnych, rozwój współdziałania pomiędzy podmiotami gospodarczymi na danym terytorium - tematy takie mogą rzucić nowe światło na przyszłość polityki rozwoju obszarów wiejskich. Komitet popiera zatem kontynuację inicjatywy LEADER w ramach polityki rozwoju w celu poszukiwania nowatorskich koncepcji rozwoju obszarów wiejskich.

Bruksela, 30 czerwca 2004 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Roger BRIESCH