

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o „Drugem stebru SKP: perspektive prilagajanja politike razvoja podeželskih območij (nadaljevanje po salzburški konferenci)“

(2004/C 302/13)

Evropski ekonomsko-socialni odbor se je 29. januarja 2004 v skladu z drugim odstavkom 29. člena svojega poslovnika odločil za pripravo mnenja na lastno pobudo o naslednji temi: „Drugi steber SKP: perspektive prilagajanja politike razvoja podeželskih območij (nadaljevanje po salzburški konferenci)“.

Strokovna skupina „Kmetijstvo, razvoj podeželja, okolje“ je morala pripraviti delo Odbora na tem področju.

S pismom, ki ga je g. Silva Rodriguez, GD za kmetijstvo, 3. maja 2004 naslovil na EESO, je Evropska komisija nakazala, da želi čim prej izvedeti, kakšno je mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o tej temi. Glede na nujnost dela je Evropski ekonomsko-socialni odbor na svojem 410. plenarnem zasedanju 30. junija in 1. julija 2004 (seja z dne 30. junija) določil g. Gilberta BROSA kot splošnega poročevalca in sprejel pričujoče mnenje z 127 glasovi za in 9 vzdržanimi glasovi.

1. Uvod

1.1 Komisija je novembra 2003 organizirala konferenco v Salzburgu o prihodnosti evropske politike razvoja podeželja glede na širitev Evropske unije. Ta konferenca je po vzoru konference iz Corca za „živo podeželsko okolje“⁽¹⁾ omogočila, da se:

- združijo glavni akterji, vključeni v pripravo in izvajanje politike razvoja podeželja;
- predlaga v obliki deklaracije glavne politične smernice akterjev v razvoju podeželja;
- natančno določijo usmeritve za posredovanje „podeželskega sklada“ pred razpravo o proračunu o finančnih perspektivah za obdobje 2007–2013.

Zato Odbor predlaga, da bi predlogi glede prilagajanja politike razvoja podeželskih območij za obdobje 2007–2013 temeljili na sklepih te konference.

1.2 Odbor ugotavlja, da prinaša širitev Evropske unije večjo raznolikost podeželskih območij, predvsem pa prevlado socialnega vprašanja in delovnih mest v novih državah članicah, in meni, da je treba razmejiti sovisnost in medsebojno povezanost med regionalno politiko in drugim stebrom SKP.

1.3 Komisija je objavila dva dokumenta, s katerima je predstavila finančne perspektive za prihodnje obdobje priprave programa⁽²⁾ in tretje poročilo o koheziji⁽³⁾. Iz teh dokumentov izhaja, da je regionalna politika v celoti vključena v lizbonsko strategijo v prid konkurenčnega gospodarstva in znanja,

⁽¹⁾ Evropska konferenca o razvoju podeželja, Cork (Irsko) od 7. do 9. novembra 1996 na spletni strani http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/rur/cork_fr.htm.

⁽²⁾ KOM(2004)101.

⁽³⁾ KOM(2004)107.

prihodnja politika razvoja podeželja pa se umešča v rubriko z naslovom „Trajnostno upravljanje in zaščita naravnih virov“, ki se navezuje na strategijo trajnostnega razvoja. Ta rubrika zajema tudi prvi steber SKP in evropske programe za varstvo okolja.

1.4 Sklepi Evropskega sveta v Göteborgu 15. in 16. junija 2001⁽⁴⁾ so omogočili sprejetje evropske strategije za trajnostni razvoj, v kateri je natančno določeno, da bi si skupna kmetijska politika „... morala med drugim prizadevati za prispevanje k trajnostnemu razvoju z večjim spodbujanjem zdravih in visoko kakovostnih izdelkov ter proizvodnih metod, ki so ekološko primerne“⁽⁵⁾.

1.5 Sklepi Sveta za kmetijstvo in ribištvo iz Luxembourgja junija 2003 potrjujejo okrepitev drugega stebra SKP za „...spodbujanje okolja, kakovosti in dobrega počutja živali ter za pomoč kmetovalcem, da se prilagodijo evropskim proizvodnim standardom, ki bodo začeli veljati leta 2005⁽⁶⁾“. Zato mora to mnenje na lastno pobudo analizirati in poglobiti premisleke o treh usmeritvah ukrepov, ki so bili sprejeti v Salzburgu in sicer: konkurenčnem kmetijstvu, varstvu okolja in prispevanju k ekonomski in socialni koheziji na podeželskih območjih.

1.6 Akterji razvoja podeželja so poudarili v sklepih izjavi iz Salzburga, da je nujno potrebna precejšnja poenostavitev evropske politike razvoja podeželja. Ta poenostavitev mora partnerstvom programov hkrati naložiti več odgovornosti za določitev in izvedbo skupnih strategij.

⁽⁴⁾ Evropski svet v Göteborgu, 15.–16. junij 2001, na spletni strani http://europa.eu.int/comm/gothenburg_council/sustainable_fr.htm.

⁽⁵⁾ Sklepi Predsedstva, Evropski svet v Göteborgu, 15. in 16. junij 2001, točka 31. Št. dokumenta: 200/1/01.

⁽⁶⁾ 2516. zasedanje Sveta za kmetijstvo in ribištvo – Luxembourg, 11., 12., 17., 18., 19., 25. in 26. junij 2003; 10272/03 (Presse 164), stran 7, točka 3.

1.7 Odbor namerava torej v tem mnenju na lastno pobudo preučiti sovisnost med prihodnjo regionalno politiko in prihodnjo politiko razvoja podeželja, da bi se omejila „siva območja“, poglobiti predlog treh prihodnjih usmeritev, ki sestavljajo politiko razvoja podeželja, in določiti elemente za administrativno poenostavitev.

A DOPOLNJEVANJE MED POLITIKO RAZVOJA PODEŽELJA IN RAZVOJEM PODEŽELJA

2. Regionalna politika: od načela ekonomske in socialne kohezije do načela teritorialne solidarnosti

2.1 Sprejetje Enotnega akta leta 1986 je pospešilo proces povezovanja gospodarstev držav članic. Vendar sta raznolikost razvitosti regij v Evropski uniji in njihova izpostavitve konkurenci prvi poskus resnične kohezijske politike, ki bi morala postati za države južne Evrope in manj razvite regije protiutež prisilam enotnega trga. Pozneje je Maastrichtska pogodba o Evropski uniji, ki je začela veljati leta 1993, institucionalizirala politiko ekonomske in socialne kohezije.

2.2 Vzporedno sta razvoj trgovinskih odnosov v Uniji in vse večje odpiranje notranjega trga zaostri konkurenčni boj med evropskimi regijami, čeprav vse niso imele enakih možnosti. V devetdesetih letih je strukturna politika želela torej odgovoriti na naslednja glavna vprašanja:

- zmanjšanje vrzeli v razvoju z odpiranjem delovnih mest v manj razvitih območjih;
- premostitev slabih točk regij, ki nimajo enakih možnosti in dostopa do svetovnega trga;
- podpora dejavnikov, ki ustvarjajo bogastvo, v manj razvitih območjih.

2.3 Reforma, ki je bila sprejeta leta 1999 (Agenda 2000) in je nadaljevala elemente obstoječe strukturne politike, je želela:

- poudariti finančni transfer iz „najbolj obdarjenih regij“ v regije z zaostankom v razvoju (zmanjšanje števila ciljev in 75 odstotkov skladov, namenjenih cilju 1);
- razviti gospodarske vezi med temi regijami (Interreg III);

- podpreti integracijo regij v razvojnem zaostanku v enotni trg s pomočjo kohezijskega sklada.

2.4 Izjava ministrov držav članic Evropske unije za prostorsko ureditev (Postdam, 10.–11. maj 1999 ⁽¹⁾) in sklepi Evropskega sveta iz Göteborga (junij 2001) o definiciji evropske politike za trajnostni razvoj poudarjajo nujnost teritorialne kohezije za uravnotežen in trajnostni razvoj območij Evropske unije. Navsezadnje je še Konvencija predlagala v tretjem členu osnutka evropske ustave vključitev teritorialne kohezije v cilje Unije ⁽²⁾.

2.5 Poleg tega priznava Uredba št. 1260/99 ⁽³⁾ o splošnih določilih strukturnih skladov, da ostaja razvoj endogenega potenciala podeželskih območij prednostni cilj razvoja in strukturnega prilagajanja razvoju zaostalih regij.

2.6 Vpričo razvoja načel, ki vodijo strukturno politiko, in sicer podpore rasti in trajnostnega razvoja, poziva Odbor Komisijo in Svet, da se v okviru teritorialne kohezije spomnita, da mora razvoj podeželskih območij ostati eden prednostnih ciljev regionalne politike. Tako je treba v tej politiki najti rešitev za problematiko ustvarjanja delovnih mest, stalnega izobraževanja in dostopa do novih informacijskih tehnologij na podeželju.

3. Politika razvoja podeželja: od zelene Evrope do kompromisa iz Luxembourg

3.1 V skoraj petdesetih letih je prišlo v kmetijstvu do pomembnih sprememb. Sčasoma so oblikovale razvoj evropske politike kmetijskih struktur. Od leta 1962 do leta 1972 je bila intervencija Skupnosti omejena na koordinacijo ukrepov upravljanja trgov, saj so ravno nastajali. Od leta 1972 do leta 1985 sta se pojavili dve obliki dodatnih ukrepov: na eni strani horizontalni ukrepi, ki so veljali v vseh državah članicah (poklicno izobraževanje, zgodnja upokojitve...), in na drugi strani regionalni ukrepi, ki so želeli zmanjšati naravne strukturne pomanjkljivosti in krepiti celotno kmetijstvo.

⁽¹⁾ Potsdam, maj 1999; http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_fr.htm.

⁽²⁾ Člen 3: Cilji Unije: 3. Unija [...] spodbuja ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo ter solidarnost med državami članicami. http://europa.eu.int/futurum/constitution/part1/title1/index_fr.htm#Article3.

⁽³⁾ Uredba Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah o strukturnih skladih; UL L 161 z de 26. 6. 1999, str. 0001 – 0042.

3.2 Od leta 1985 do leta 1999 je zaradi iskanja ravnotežja med potrebnim izboljšanjem konkurenčnosti evropskega kmetijstva in prilagoditvijo proizvodnega potenciala potrebam trga, varstva okolja in razvoja manj razvitih regij politika kmetijskih struktur postala kmetijski del nove strategije regionalne politike. Tako strukturna politika vse bolj izvaja horizontalne ukrepe, ukrepe za vzdrževanje podeželskega prostora, varstvo okolja, razvoj podeželske in turistične infrastrukture ter infrastrukture za kmetijske dejavnosti.

3.3 Na podlagi konference iz Corca je „Agenda 2000“ omogočila izvajanje celostne politike razvoja podeželja s pomočjo dveh pravih instrumentov („FEOGAGarantie“ in „FEOGA-Orientation“). Ta dva instrumenta težita k boljši sovisnosti med politiko razvoja podeželja (drugi steber SKP) in tržno politiko (prvi steber SKP) ob spodbujanju predvsem diverzifikacije podeželskega gospodarstva.

3.4 Poleg tega je bil uveden izbirni mehanizem za oblikovanje direktnih pomoči, ki omogoča finančno obravnavo kmetijsko-okoljskih ukrepov, ukrepov za zgodnjo upokojeitev, pogozdovanje ali manj razvita območja z odtegljaji od kompenzacijske podpore za znižanje institucionalnih cen, sklenjenih znotraj skupnih organizacij trgov za kmetijske proizvode.

3.5 Uredba št. 1257/99⁽¹⁾ o podpori za razvoj podeželja s strani sklada EKUJS se opira na naslednje razmisleke:

- ukrepi za razvoj podeželja morajo spremljati in dopolnjevati tržno politiko;
- trije spremljevalni ukrepi, ki jih je uvedla reforma SKP leta 1992, morajo dopolnjevati ureditev v prid manj razvitim območjem (naravne omejitve) in območjem z okoljskimi omejitvami;
- drugi ukrepi za razvoj podeželja se lahko vključijo v programe celostnega razvoja, ki so naklonjeni regijam iz prvega in drugega cilja.

3.6 Niz 22 ukrepov, ki jih države članice lahko vključijo v svoj program na področju razvoja podeželja, je razporejen v program za obdobje 2000–2006 takole⁽²⁾: 39,2 odstotka za izboljšanje konkurenčnosti in prilagoditev kmetijstva, 35 odstotkov za manj razvita območja in kmetijsko-okoljske ukrepe ter 25,8 odstotkov za prilagoditev in razvoj podeželskih območij.

3.7 Reforma SKP, ki je bila sprejeta junija 2003, je okrepila eno svojih nalog politike razvoja podeželja, in sicer podporo

prilaganja kmetijstva zahtevam družbe. Področje ukrepov se je povečalo na promocijo kakovosti izdelkov, izboljšanje proizvodnih standardov (okolje, dobro počutje živali), izvajanje programa Natura 2000 in krepitev ukrepov za vpeljavo mladih kmetovalcev.

3.8 Poleg tega je odslej na evropski ravni obvezen mehanizem za modulacijo. Šlo naj bi za finančni transfer s skoraj 1,2 milijarde evrov v celem letu od politike trgov k politiki razvoja podeželja.

3.9 V zvezi s tem razvojem poudarja Odbor, da mora drugi steber SKP kot prvi cilj nadaljevati s podporo kmetijstvu pri njegovem prilagajanju, da bi zadovoljili strukturne spremembe v pričakovanih državljanih.

3.10 Sporočilo Komisije o finančnih perspektivah za obdobje 2007–2013 predlaga stabilen in skromen proračun ob ohranitvi ravni lastnih sredstev Evropske unije v višini 1,24 odstotka BNP. Odbor podpira predlog Komisije in poudarja, da bi bilo znižanje sredstev Skupnosti slab znak v trenutku dejanske izvedbe širitve Evropske unije.

3.11. Ta ugotovitev velja tudi za politiko razvoja podeželja. V bistvu bi bila edini „dodatni“ vir za to politiko uporaba modulacije, kar ponovno dovoljuje le finančni transfer med prvim in drugim stebrom SKP. Zato Odbor takoj zahteva od Sveta in Evropskega parlamenta, da poskrbita za primerno dodelitev finančnih sredstev za to politiko, sicer utegne ostati brez vsake vsebine.

3.12 In končno bo prihodnjo politiko razvoja podeželja izvedla nova Komisija, ki naj bi imela 25 komisarjev. Vodenje dveh stebrov SKP s strani dveh komisarjev bi lahko pomenilo resnično tveganje za izgubo povezave med tema dvema politikama. Odbor želi poudariti svoje nasprotovanje vsakršni določitvi posebnih generalnih direktij in imenovanju različnih komisarjev za vprašanja kmetijstva in razvoja podeželja.

4. Vloga multifunkcionalnosti kmetijstva v politiki razvoja podeželja

4.1 Odbor je že v svojih prejšnjih mnenjih⁽³⁾ poudaril, da so kmetijski trgi po naravi nestabilni in v veliki meri podvrženi spremembam cen. Zato so uravnavni mehanizmi ponudbe in trga predpogoj, da bi lahko kmetijstvo zadovoljilo pogoje za trajnostno kmetijsko proizvodnjo. Odbor poudarja, da prispeva ohranitev politike in prid urejanja trgov kmetijskih proizvodov s predpisi tudi k uspehu politike razvoja podeželskih območij.

⁽¹⁾ Uredba Sveta (ES) št. 1275/99 z dne 17. maja 1999 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS) ter spremembi in razveljavitvi določenih uredb; UL L 160 z dne 26. 6. 1999, str. 0080 – 0102.

⁽²⁾ Seznam „Razvoj podeželja v Evropski uniji“, stran 9, Urad za uradne objave Evropske unije, 2003.

⁽³⁾ „Politika za konsolidacijo evropskega kmetijskega modela“, ESO 953/99, UL C 368 z dne 20. 12. 1999, str. 76–86
„Prihodnost SKP“, ESO 362/2002, UL C 125 z dne 27. 5. 2002, str. 87–99

4.2 Drugače je bila vez med proizvodnjo in javno podporo kmetijstva pretrgana ob zadnji reformi SKP 26. junija 2003. Ta razvoj potrjuje nujnost perspektive za gospodarski razvoj kmetijskih dejavnosti za boljše upoštevanje novih zahtev, kot so biološka raznolikost, vzdrževanje specifičnih pokrajin ali ustvarjanje delovnih mest v tem sektorju. Odbor želi torej spomniti, da kmetijska proizvodnja v prvi vrsti prispeva k oživitvi podeželja, saj omogoča razvoj direktne vezi med dejavnostmi človeka in njegovim ozemljem.

4.2.1. Ozemeljsko ukoreninjenje sistemov proizvodnje, sredstva za valorizacijo kmetijskih pridelkov, predvsem z razvojem naziva zaščitenege geografskega porekla (ZGP) in geografske oznake pridelave (GOP), in direktna prodaja so nekateri izmed vidikov multifunkcionalnosti kmetijstva v prid razvoja podeželja.

4.3 Kmetijstvo bo v Uniji 25 držav članic prispevalo več kot 13 milijonov direktnih delovnih mest in več kot 5 milijonov indirektnih delovnih mest v reprodukcijski verigi pred in za kmetijstvom. Ta delovna mesta so po naravi močno „lokalno obarvana“. Razvoj blagovne menjave znotraj Unije k čedalje bolj odločilnemu delu predelanih kmetijsko-prehrabnih proizvodov krepí povezavo med kmetijskim sektorjem in kmetijsko-živilskim sektorjem. Ohranjanje in razdelitev kmetijske dejavnosti v podeželskih območjih postaja torej prednostna naloga, sicer se bodo podeželska območja težko vključila v regionalno gospodarstvo.

4.4 Kmetijska dejavnost se bo raztezala na več kot 45 odstotkih evropskega ozemlja oziroma 190 milijonih hektarjev (EU s 27 članicami). Leta 2001 je bilo več kot 10 odstotkov uporabnega podeželskega ozemlja pod kmetijsko-okoljskimi ukrepi. 15 odstotkov območij, ki so po direktivi klasificirana kot „varstvo habitatov in ptic“, je kmetijskih zemljišč. 38 odstotkov kmetijskih zemljišč pa je v evropski petnajsterici označenih kot „območja, občutljiva na nitrato“. Ti ukrepi odgovarjajo na lokalne cilje vzdrževanja okolja in/ali urejanja prostora. Samo po sebi je umevno, da bo kmetijska dejavnost vedno zavzemala prvenstveno mesto pri upravljanju ozemelj.

4.5 Odbor želi spomniti, da prispevajo vidiki multifunkcionalnosti kmetijske proizvodnje v več pogledih k vzdrževanju živega podeželja. Komisija in Svet morata to navesti v uvodu vsake nove orientacije politike razvoja podeželja.

4.6 Odbor sicer podpira sklepe salzburske konference o diverzifikaciji podeželskega gospodarstva in poudarja, da bi se

bilo treba izogniti napaki „urbanizacije podeželja“, se pravi, uporabiti za podeželska območja iste ukrepe kot za razvoj mestnih območij. Zaradi tega Odbor trenutno pripravlja mnenje na lastno pobudo o obmestnem kmetijstvu⁽¹⁾. Zato bi se morala usmeritev „diverzifikacije podeželskega gospodarstva“ v okviru politike razvoja podeželja usmeriti na tiste teme, ki so v tesni povezavi s kmetijstvom, še posebej storitve za podeželsko prebivalstvo, ki izboljšujejo njegove življenjske razmere, razvoj kmečkega turizma in podpora pluriaktivnosti, ki temelji na kmetijski dejavnosti.

5. Posebnosti in omejitve politike razvoja podeželja

5.1 Sklepi tretjega poročila o koheziji kažejo, da so razlike, ki ostajajo med regijami na področju trajnostne proizvodnje, produktivnosti in ustvarjanja delovnih mest, posledice strukturnih primanjkljajev, ki zadevajo bistvene dejavnike konkurenčnosti. Odbor poudarja, da se mora politika razvoja podeželja zgledovati tudi po teh načelih, da se lahko vključi v strukturni razvoj podeželskih območij.

5.2 Širitev Evropske unije pogloblja problematiko gospodarskega razvoja podeželskih območij z močno prisotnostjo „skrite brezposelnosti“ v novih državah članicah, kar še otežuje razlikovanje med regionalno politiko in politiko razvoja podeželja. Odbor predlaga, da se skupne tematike za regionalno politiko in politiko razvoja podeželja določijo v okviru nove uredbe o strukturnih skladih in da se omeji število ukrepov, ki jih lahko ena ali druga politika financirata, da bi se spodbudila boljša prepoznavnost obeh politik.

5.3 Kmetijstvo samo sicer ne more zagotoviti razvoja podeželskih območij, a jasno je, da je ta sektor še vedno nepogrešljiv za kakršenkoli uspeh politike razvoja podeželja. Povezava direktnih in indirektnih delovnih mest z ozemljem ter razprostranjenost obdelovanega prostora sta razloga, da ostaja podpora kmetijstva pri njegovem prilagajanju razvoju pričakovani državljani prednostnega pomena. Poleg tega prvi in drugi steber SKP sodelujeta pri ciljnih za razvoj podeželja z ohranitvijo ali krepitvijo kmetijskih dejavnosti.

5.4 Širitev Evropske unije je tudi pomemben izziv za prihodnost SKP. Odbor poudarja, da bi morala imeti tudi izmenjava izkušenj in prenosov metodologij posebno mesto med pogoji za izvajanje drugega stebra SKP v prihodnjem obdobju.

⁽¹⁾ „Obmestno kmetijstvo“, osnutek mnenja ESO 1324/2003 (sprejetje na plenarnem zasedanju septembra 2004).

5.5 Odbor želi poudariti, da so redko naseljene regije, kot so otoki, arktična območja in gorska območja, zaradi stalnih naravnih omejitev še vedno odvisne od ciljnega uspeha enotnega trga. Regionalna politika, kot je politika razvoja podeželja, mora upoštevati ta vidik pri svojih načinih izvajanja, še posebej s predlaganjem višje stopnje sofinanciranja, da bi upoštevali te omejitve. Poleg tega Odbor trenutno pripravlja mnenje na lastno pobudo⁽¹⁾, ki bolj podrobno obravnava načine, ki omogočajo boljšo vključenost regij z naravnimi ovirami v regionalno gospodarstvo.

5.6 In končno Odbor poudarja, da politika razvoja podeželja in regionalna politika nista edino sredstvo za ukrepanje javnih organov za usklajen razvoj ozemlja Evropske unije. Odbor še ponavlja, da ustrezno teritorialno ukoreninjenje javnih služb za prebivalstvo ravno tako prispeva k cilju teritorialne kohezije.

B. POGLOBITEV PREDLOGOV ZA IZBOLJŠANJE UKREPOV

6. Ukrepi, sprejeti v okviru kompromisa iz Luxembourgja 26. junija 2003

6.1 Reforma SKP, ki je bila sprejeta junija 2003, je izpisala okrepljeno povezavo med drugim stebrom SKP, ki je posvečen razvoju podeželja, in prilagoditvijo prvega stebra. S tem je bil uveden kup novih spremljevalnih ukrepov prvega stebra SKP, s čimer jih sedaj ni več 22, ampak 26.

6.1.1 Uvedena sta bila dva nova ukrepa za izboljšanje kakovosti prehranskih proizvodov (prostovoljno sodelovanje pri nacionalnem programu priznanih znakov kakovosti in ukrepov za predstavitev teh proizvodov in informiranje potrošnikov o njih). Dva nova ukrepa se navezujeta na prilagajanje proizvodnih tehnik evropskim standardom v zvezi z okoljem, dobrim počutjem živali, zdravjem rastlin in živali.

6.1.2 Prilagojenih je bilo še več obstoječih ukrepov (upoštevanje vprašanja dobrega počutja živali v okviru kmetijsko-okoljskih ukrepov, krepitev javne podpore vpeljavi mladih kmetovalcev, izvajanje direktive „Habitat in ptice“ in financiranje gozdnih investicij v okviru upravljanja gozdov v skladu z okoljskimi in socialnimi merili).

⁽¹⁾ „Kako zagotoviti boljšo integracijo regij, ki imajo stalne naravne in strukturne omejitve“, predosnutek mnenja R/EESO 631/2004 (sprejetje na plenarnem zasedanju septembra 2004).

6.2 V zvezi z novimi državami članicami je bil sprejet začasni program za razvoj podeželja za obdobje 2004–2006, ki bo financiral poleg štirih novih spremljevalnih ukrepov pomoč združevanju kmetovalcev, podporo gospodarstvom, ki se polovično preživljajo s kmetijstvom, tehnično pomoč in dodatek k direktnim pomočem iz prvega stebra SKP.

7. Nove poti za tri usmeritve, ki so bile sprejete v Salzburgu

7.1 Izgradnja enotnega trga in postopno odprtje notranjega trga kmetijskim gospodarstvom, ki imajo naravne primerjalne prednosti ali manj zahtevne okoljske standarde, sta razlog, da ostaja evropski kmetijski model pod prisilo nujne okrepitve svoje konkurenčnosti.

7.2 Odbor se torej strinja, da bi bilo treba usmeritev „pomoč vlaganjem v kmetijska gospodarstva“ v okviru politike razvoja podeželja še bolj okrepiti. Podpreti bi bilo treba investicije, ki omogočajo kmetijskim gospodarstvom, da upoštevajo tako okoljske zahteve kot izboljšanje dobrega počutja živali in delovne razmere še toliko bolj, če prispevajo h krepitvi kmetijske dejavnosti na določenem ozemlju.

7.3 Odbor poudarja, da bo potrebno predčasno izvajanje ukrepa „Kmetijski svet“, ki omogoča podporo za prilagajanje novim proizvodnim standardom. V bistvu se bo lahko ta ukrep dejansko izvajal v državah članicah šele po letu 2006, toda pogoji bodo veljali od leta 2005 naprej.

7.4 Slabitev sredstev za regulacijo trgov kmetijskih proizvodov, klimatske spremembe in ukrepi, povezani s sanitarnimi krizami, že nekaj let ponovno izpostavljajo pomen doseženega prometa kmetijskih gospodarstev. V okviru reforme SKP iz leta 2003 je Komisija predvidela, da bo v obliki poročila preučila možnost, da bi se del modulacij lahko uporabil na nacionalni ravni za posebne ukrepe, namenjene za spoprijem s tveganji, krizami in naravnimi nesrečami. Odbor ponavlja, da mora Komisija to poročilo predati pred koncem leta 2004 in bi morala obdelati tudi poti – na nacionalni in evropski ravni – za razvoj sistemov kmetijskega zavarovanja. Zahteva, da se eventualno razmisli o prispevku drugega stebra SKP kot o spremljevalnem instrumentu.

7.5 Prihodnja politika razvoja podeželja bi morala potrditi kot drugo usmeritev varstvo okolja in gospodarjenje s prostorom, s kmetijsko-okoljskimi ukrepi in nadomeščanjem naravnih pomanjkljivosti kot osnovnim sredstvom na podlagi skupnih meril, da se zagotovi ohranitev teritorialnega ravnotežja.

7.6 Reforma SKP je uvedla načelo pogojevanja direktnih pomoči za kmetijstvo z upoštevanjem zakonodaje Skupnosti (19 direktiv in uredb) na področju okolja, javnega zdravja, zdravja živali in rastlin ter dobrega počutja živali. Odbor poudarja, da se tega novega vidika prvega stebra SKP ne sme mešati s kmetijsko-okoljskimi ukrepi (KOU), ki ne ustrezajo zakonodajni logiki, ampak podpirajo prostovoljne ukrepe in sodelovanje kmetovalcev pri cilju izvajanja metod kmetijske proizvodnje, ki so zasnovane zaradi varstva okolja in ohranitve naravnega okolja.

7.7 Odbor poudarja, da je treba poenostaviti upravne določbe za izvajanje kmetijsko-okoljskih ukrepov. S tem bi morala opredelitev ciljev tega ukrepa izhajati iz subsidiarnosti. Sprašuje se tudi o nujnosti nadaljnje širitve obsega teh ukrepov na druge okoljske problematike ob upoštevanju stabilnosti proračuna. Vendar bi bilo treba bolj poudariti kmetijsko-okoljske ukrepe, ki dajejo prednost raznolikosti sistemov kmetijske proizvodnje, da bi se ohranilo ravnotežje kmetijskih sistemov.

7.7.1 Glede na deklaracijo Evropskega vrha iz Göteborga bi morali kmetijsko-okoljski ukrepi postati obvezni v vseh nacionalnih programih.

7.7.2 Odbor poudarja, da financiranje programa Natura 2000 ne sme škoditi obstoječim ukrepom. Zato želi, da bi Komisija določila nova financiranja za nadomestilo stroškov, ki bi nastali z uporabo direktive „Habitat in ptice“.

7.8 Tretja usmeritev prihodnje politike razvoja podeželja bi morala biti usmerjena na diverzifikacijo podeželskega gospodarstva v povezavi s kmetijsko dejavnostjo, da bi prispevala k ohranitvi poseljenosti podeželskih območij.

7.9 Komisija poudarja v svojem tretjem poročilu o koheziji, da bi morale tri vrste ukrepov, in sicer turizem, obrt in podeželska kulturna dediščina, izhajati iz skupnega polja regionalne politike in politike razvoja podeželja. Odbor želi, da bi se to ravnotežje ohranilo. Zdi se, da podeželske infrastrukture ne bi smeli več financirati s strukturnimi skladi. Odbor torej nasprotuje temu, da bi se sprejem takšne investicije prenesel z regionalne politike na politiko razvoja podeželja.

7.10 Poleg tega Odbor predlaga, da zaradi razvoja regionalne politike ukrepi za obnovo ali zvišanje vrednosti podeželske kulturne dediščine, ki ne spadajo v projekt „kmečkega turizma“, ne bi bili več odvisni od politike razvoja podeželja.

7.11 In končno, Odbor predlaga, da prevzame usmeritev „podeželsko gospodarstvo“ določeno število storitev, ki omogo-

čajo izboljšanje kakovosti življenja za kmečko prebivalstvo (na primer storitev zamenjave kmetovalcev).

C. IZBOLJŠANJE POGOJEV VODENJA POLITIKE RAZVOJA PODEŽELJA

8. Prva točka, pri kateri si je treba prizadevati za izboljšanje pogojev vodenja, je nepretrganost programiranja načrtov za razvoj podeželja. Odbor torej podpira Komisijo v njenem prizadevanju za pripravo nove politike razvoja podeželja, da bi čim bolj omejili „latentne faze“ med dvema obdobjema programiranja.

8.1 Težave, ki so v nekaterih državah članicah nastale pri upravnih izvedbi politike razvoja podeželja, kažejo, da lahko pomoč več finančnih instrumentov, ki imajo različna pravila, ovira boljšo prepoznavnost javnega ukrepa. Tako so lahko upravičenci napredek, ki ga je pomenilo združevanje ukrepov v prid razvoja podeželja v okviru iste zakonodaje, razumeli kot vir še večje administrativne zapletenosti.

8.2 Poenostavitev programiranja je posledica tega, da obstaja samo en sklad, ki izvaja ukrepe, ki izhajajo iz politike razvoja podeželja. Vendarle Odbor poudarja, da morajo biti načini upravljanja tega enotnega sklada skladni z načini upravljanja strukturnih skladov.

8.3 Strukturiranje bodoče politike razvoja podeželja na tri usmeritve (konkurenčnost kmetijstva, gospodarjenje s prostorom in diverzifikacija podeželskega gospodarstva) bi moralo znati tudi v pripravi prihodnje zakonodaje o razvoju podeželja. Le-ta bi lahko točno določila načela programov pomoči in cilje treh usmeritev ter našela možne vrste dejavnosti (pomoč pri vlaganjih, subvencionirano posojilo, večletna javna podpora ob jamstvu določenih specifikacij, strokovna pomoč, finančni inženiring,...). Načini izvedbe vsakega ukrepa bi morali izhajati iz nacionalne subsidiarnosti. Odbor poudarja, da bi bila prednost vodenja ene same odločitve po državi članici prek strateškega dokumenta vzpostavitev stalnega okvira Skupnosti za obdobje programiranja.

8.4 Sedanji postopek sprejemanja sprememb ukrepov v odboru STAR (Upravljalni odbor za kmetijske strukture in razvoj podeželja) je premalo prilagodljiv, saj ostaja postopek ocenjevanja ex-ante predolg. Odbor predlaga, naj se pri novem postopku, ki ga je treba vzpostaviti, zgleduje pri postopku odobritve državnih pomoči. To pomeni, da se lahko, kadar se načrt za razvoj podeželja sprejme na začetku programiranja, spremembe posegov z ukrepi predložijo Komisiji v obravnavo zakonitosti (ocena ex-post).

8.5 Odobritev delovnih programov mora izhajati iz nacionalne ali infranacionalne subsidiarnosti glede na organizacijo držav članic. Komisija bo torej odgovorna za nadziranje, da izvedeni ukrepi ne bodo izkrivljali konkurence, za preverjanje zakonitosti načinov pomoči in za zagotavljanje usklajenosti s strukturnimi skladi. Odbor tudi poudarja, da bo lahko Komisija zaradi pridobljenih izkušenj spremljala ukrepe prenosa izkušenj v okviru strokovne pomoči, predvsem za nove države članice.

8.6 Odbor želi, da se število faz za odobritev programov zmanjša z omejitvijo odgovornosti na vsaki ravni odločanja: na ravni Komisije, držav članic in teritorialnih skupnosti.

8.7 Izbira enotnega sklada za ukrepe, ki izhajajo iz politike razvoja podeželja, teži k temu, da se poenostavi tudi finančno upravljanje. V logiki strukturnih skladov mora ta novi sklad prevzeti njihove poglobitvene značilnosti, namreč:

- da temelji na predvidenem letnem urniku,
- da izvaja večletno programiranje,
- da je deležen bolj prilagodljivih načinov plačevanja, kot so tisti, ki veljajo za EKUJS-Jamstvo (odobritve za prevzem obveznosti – odobritve plačil).

8.8 Vprašanje nadzorov izhaja tudi iz poenostavitve administrativnega vodenja politike razvoja podeželja. Odbor podpira usmeritve Komisije, ki so bile predstavljene v okviru 3. poročila o koheziji, predvsem tisto, ki zadeva sorazmernost nadzornih nalog. Pod določenim pragom se lahko država članica odloči za uporabo nacionalnega sistema nadzora za zadevne programe. Odbor poudarja, da se bodo morale te usmeritve uporabiti za vodenje politike razvoja podeželja, če bodo zagotavljale isto uspešnost nadzorov in torej dobro uporabo skladov Skupnosti.

8.9 Rezerva na podlagi doseženih rezultatov, ki je bila za strukturne sklade uvedena v okviru Agende 2000, je zaradi

nerodnosti pri administrativni izvedbi programov sprejeta bolj kot ukrep, ki povzroča nezadovoljstvo. Poleg tega bo njena dodelitev na podlagi edinega merila, ki temelji na porabi posojil, lahko imela negativne posledice zaradi spodbujanja k hitremu programiranju in nato k strogemu spremljanju izvedbe teh dejavnosti, kar ni v skladu z navdihovanjem večletnega programa razvoja podeželja. Zato Odbor poudarja, da se načelo rezerve na podlagi doseženih rezultatov ne bi smelo uporabiti za bodočo politiko razvoja podeželja.

8.10 Vprašanje partnerstva ustreza tudi logiki poenostavljanja izvedbe programov. Ob pogledu na to, kar se dogaja v okviru regionalne politike, Odbor želi, da se vsaka država članica potruди organizirati sodelovanje med različnimi ravnmi uprave in tudi s socialnimi partnerji in predstavniki organizirane civilne družbe od faze zasnove do faze izvedbe in spremljanja programov.

8.11 Od uvedbe pobude Leader leta 1989 je bilo centralno mesto raziskav novih razvojnih poti za podeželsko območje udeleženo pri uspehu te pobude Komisije. Poleg tega je sedanja faza programa pokazala, da imajo izmenjave izkušenj zaradi lajšanja partnerstev med skupinami lokalnih dejavnosti različnih držav pomnoževalni učinek. Odbor poudarja, da bo morala pobuda Leader še naprej spremljati lokalne pobude, ki raziskujejo nove razvojne poti za podeželska območja, predvsem prek smernice, določene v politiki razvoja podeželja: kako predvideti potrebe po neprekinjenem poklicnem usposabljanju na ozemlju, raziskovanje novih tržišč za kmetijske proizvode in razvoj sinergij med gospodarskimi akterji na istem ozemlju so teme, ki lahko prinesejo novo razjasnitev prihodnosti politike razvoja podeželja. Odbor torej podpira nadaljevanje pobude Leader v okviru politike razvoja, da bi našli inovativne rešitve za razvoj podeželskih območij.

Bruselj, 30. junija 2004

Predsednik

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Roger BRIESCH