

Opinia Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)

COM(2004) 490 końcowy — 2004/0161 CNS

(2005/C 234/09)

Dnia 10 listopada 2004 r. Rada, działając na podstawie art. 37 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Również Parlament Europejski pismem z dnia 21 grudnia 2004 r. powiadomił o podjętej przez siebie 14 grudnia 2004 r. decyzji zasięgnięcia w tej kwestii opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego.

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, uchwaliła swą opinię dnia 17 lutego 2005 r. Sprawozdawcą był **Gilbert BROS**.

Na 415 sesji plenarnej w dniach 9-10 marca 2005 r. (posiedzenie z dnia 9 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 125 do 6, przy 8 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Agenda 2000, przyjęta przez Radę Europejską w Berlinie w marcu 1999 r., uznaje politykę rozwoju wsi za drugi filar Wspólnej Polityki Rolnej. Ma ona na celu wspieranie reformy polityki rynków rolnych na całym obszarze Unii Europejskiej. Nowa reforma wdrożona w czerwcu 2003 r. potwierdziła rolę drugiego filaru WPR, wprowadzając w życie nowe działania w zakresie promocji produktów, bezpieczeństwa żywności i warunków utrzymania zwierząt. Logicznym następstwem tej decyzji winno być zwiększenie środków finansowych przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich.

1.2 Nawiązując do konkluzji konferencji salzburskiej (listopad 2003 r.), Komisja w komunikacie w sprawie perspektyw finansowych oraz we wniosku dotyczącym rozporządzenia stanowiącego przedmiot niniejszej opinii wskazuje trzy główne cele, które zamierza postawić przed przyszłą polityką rozwoju obszarów wiejskich:

- zwiększenie konkurencyjności sektora rolnego poprzez wspieranie jego restrukturyzacji;
- poprawa stanu środowiska i przestrzeni wiejskich poprzez wspieranie gospodarki gruntami;
- poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz promowanie dywersyfikacji działalności gospodarczej poprzez środki ukierunkowane na sektor gospodarstw rolnych oraz innych uczestników gospodarki wiejskiej.

1.3 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjmuje te propozycje ze szczególnym zainteresowaniem. W swej opinii z inicjatywy własnej „Drugi filar WPR: perspektywy zmian w polityce rozwoju obszarów wiejskich”⁽¹⁾ Komitet zauważa, że kwestia rozwoju wsi wpisuje się w następujące szersze zagadnienia:

— udane rozszerzenie Unii Europejskiej (ponad połowa ludności UE mieszka na obszarach wiejskich);

— utrzymanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa żywności, co związane jest z działaniami na rzecz rozwoju zrównoważonego;

— zachowanie europejskiego modelu rolnego, dopuszczającego wielofunkcyjność rolnictwa i umożliwiającego harmonijne rozmieszczenie działalności rolniczej na całym obszarze Unii Europejskiej.

1.4 Dążąc do pełniejszego uwzględnienia całokształtu tej problematyki, Komitet w wyżej wspomnianej opinii wymienił zasady, które powinny w przyszłości kształtować politykę rozwoju wsi:

— rozwój obszarów wiejskich jest częścią spójności terytorialnej UE. Dlatego też musi on stanowić integralną część priorytetów polityki regionalnej;

— zasadniczym celem drugiego filaru WPR musi pozostać wspieranie rolnictwa w zakresie dostosowania go do ewolucji strukturalnej i oczekiwań obywateli;

— środki finansowe przeznaczone na tę politykę muszą być wystarczające, jeżeli nie chcemy mieć do czynienia z wycofywaniem się Wspólnoty z działań na obszarach wiejskich;

— tylko wielofunkcyjność produkcji rolnej przyczynić się może pod wieloma aspektami do utrzymania rozwoju wsi;

— problematyka rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich powinna należeć do kompetencji jednego komisarza.

Nawiązując konsekwentnie do swych dotychczasowych stanowisk, Komitet pragnie przedstawić innym instytucjom swoją opinię o wniosku Komisji, który dotyczy w szczególności pomocy dla rozwoju obszarów wiejskich.

⁽¹⁾ Dz. U. C 302 z 07.12.2004, str. 53-59.

1.5 Komisja Europejska przeprowadziła szerokie konsultacje z zainteresowanymi podmiotami; Komitet miał kilkakrotnie okazję zgłosić swoje propozycje, m.in. na forum komitetów konsultacyjnych. Tak szeroko zakrojone konsultacje dowodzą otwartości Komisji. Komitet życzyłby sobie zatem, aby treść zgłaszanych propozycji znalazła swoje odbicie w dalszym toku trwającego procesu legislacyjnego.

1.6 Komitet przedstawi opinię dotyczącą nowej podstawy prawnej finansowania różnych działań w ramach funduszy EFRROW i EFGR (COM(2004) 489 końcowy — 2004/0164 (CNS) (?)). W niniejszej opinii omówione zostaną administracyjne aspekty wdrożenia programów rozwoju obszarów wiejskich.

2. Wniosek Komisji

2.1 Wniosek Komisji ma na celu zwiększenie czytelności i przejrzystości wspólnotowej polityki rozwoju wsi. Proponuje się w nim utworzenie odrębnego funduszu (Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich — EFRROW), który finansować ma działania na rzecz zrównoważonego rozwoju wsi w całej Wspólnocie, uzupełniając politykę kształtowania rynku i dochodów w ramach WPR, polityki spójności i wspólnej polityki rybołówstwa.

2.2 Dla zapewnienia lepszej spójności między celami przyjętymi na szczeblu europejskim a wdrażaniem programów rozwoju wsi Komisja proponuje ustanowienie wspólnotowego planu strategicznego rozwoju obszarów wiejskich. Plan taki podlegałby zatwierdzeniu przez Radę, a zadaniem państw członkowskich miałyby być opracowanie własnych krajowych planów strategicznych uwzględniających przyjęte założenia. Opracowanie tych planów i programów rozwoju wsi odbywałoby się w ścisłej koordynacji między Komisją, państwami członkowskimi i wyznaczonymi przez nie organami (władze regionalne, lokalne, partnerzy społeczno-gospodarczy i wszelkie inne reprezentatywne podmioty społeczeństwa obywatelskiego).

2.3 Komisja proponuje, aby w uzupełnieniu monitoringu programowania każde państwo członkowskie dokonywało corocznej, syntetycznej oceny realizacji programów rozwoju wsi na podstawie wskaźników ustalonych w narodowych planach strategicznych oraz wyników bieżącej oceny prowadzonej w ramach każdego programu. Komisja ma przedstawiać coroczne raporty Radzie, Parlamentowi Europejskiemu, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i Komitetowi Regionów.

2.4 Komisja proponuje uporządkowanie istniejących 26 działań oraz proponowanych nowych działań — jak finansowanie programu NATURA 2000, działania leśniczo-ekologiczne czy kształcenie przedstawicieli samorządów lokalnych w zakresie tworzenia programów terytorialnych — w ramach 3 osi priorytetowych o odrębnych celach oraz wyznaczenie dla nich następujących minimalnych budżetów:

— po 15 % dla osi „poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa” (oś I) oraz „poprawa jakości życia i dywersyfikacja gospodarki wiejskiej na obszarach wiejskich” (oś III),

— 25 % dla osi „ochrona środowiska i zarządzanie gruntami” (oś II).

2.4.1 Oś I koncentruje się na zwiększaniu konkurencyjności sektora rolnego i leśnego. W jej ramach przewiduje się wdrożenie czterech grup działań:

— zwiększanie potencjału ludzkiego,

— odbudowa potencjału fizycznego,

— poprawa jakości produkcji i wyrobów,

— dwa działania przejściowe przeznaczone dla nowych państw członkowskich, mianowicie pomoc dla gospodarstw małorolnych i powoływanie grup producenckich.

2.4.2 Oś II „ochrona środowiska i zarządzanie gruntami” dotyczy zgodności gospodarowania gruntami rolnymi i leśnymi z wymogami rozwoju zrównoważonego. Istniejący środek dotyczący „obszarów upośledzonych” zostaje na nowo zdefiniowany, jeśli chodzi o wyznaczenie granic stref przejściowych (wyłącznie w oparciu o kryteria naturalne). Ponadto beneficjentom pomocy narzuca się ogólny warunek przestrzegania wymogów wspólnotowych i krajowych (por. warunkowość dopłat bezpośrednich z pierwszego filara WPR) w odniesieniu do rolnictwa i leśnictwa.

2.4.3 Oś III „Poprawa jakości życia i dywersyfikacja gospodarki wiejskiej” obejmuje działania w zakresie dywersyfikacji gospodarki wiejskiej poprzez wspieranie rolników i innych podmiotów rozpoczynających działalność pozarolniczą, poprawy jakości życia na wsi (podstawowe usługi dla ludności, infrastruktura) oraz działania na rzecz podnoszenia kompetencji przedstawicieli samorządów lokalnych i inspirowania ich do opracowywania i wdrażania lokalnych strategii rozwoju.

2.5 Program LEADER rozszerzony zostaje na wszystkie trzy osie; powinien on obejmować przynajmniej 7 % wszystkich programów i funduszy rozwoju obszarów wiejskich. Komisja proponuje przeznaczenie na ten program rezerwy warunkowej (3 % EFRROW).

2.6 Komisja proponuje przeznaczyć na potrzeby tej polityki 88,75 miliardów euro na okres 2007-2013. Fundusz zasilany będzie również corocznie wskutek modulacji; środki z tego tytułu przeznaczone będą na wszystkie osie (około 8 miliardów euro w omawianym okresie).

3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet wyraża zadowolenie z wniosku Komisji, który zakłada powołanie odrębnego funduszu wspierającego rozwój wsi (EFRROW) obok funduszu przeznaczonego na finansowanie polityki rynku produktów rolnych i dopłat bezpośrednich (EFGR). Komitet podkreśla również, że ta propozycja prawodawcza wpisuje się w kontekst wniosków konferencji salzburskiej w sprawie rozwoju wsi w rozszerzonej Unii Europejskiej. Pragnie jednak pilnie zwrócić uwagę Parlamentu Europejskiego i Rady na szereg zmian, których przyjęcie jest konieczne dla zapewnienia zgodności aktu z zasadami polityki rozwoju wsi przypominanymi przez Komitet w opinii z inicjatywę własnej.

(?) Opinia EKES 126/2005, sprawozdawca – Adalbert Kienle.

3.2 Po pierwsze — nie sposób zrealizować propozycję utworzenia jednego funduszu na rzecz rozwoju wsi bez wpisania go w jedną z istniejących już gałęzi polityki Unii Europejskiej. W konkluzjach konferencji salzburskiej, jak również w deklaracjach Rady z Luksemburga z czerwca 2003 r.⁽³⁾ oraz w zaleceniach EKES podkreśla się, że polityka rozwoju wsi (drugi filar WPR) musi wspomagać dostosowanie rolnictwa (pierwszy filar WPR). Dlatego też EKES życzyłoby sobie ponownego wprowadzenia do art. 3 wniosku powołania na art. 33 Traktatu, określający ogólne założenia Wspólnej Polityki Rolnej.

3.2.1 Proponowana przez Komitet zmiana tekstu: „Art. 3: Zadania

1. Fundusz przyczynia się do promowania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich na terenie całej Wspólnoty w sposób komplementarny względem oraz uzupełnia pozostałe narzędzia wspólnej polityki rolnej (polityki wsparcia rynku i dochodów realizowane w ramach wspólnej polityki rolnej), polityki spójności oraz wspólnej polityki rybołówstwa, służąc w ten sposób realizacji założeń określonych w art. 33 Traktatu.

2. Fundusz działa również w sposób zbieżny z polityką spójności i wspólną polityką rybołówstwa.”

3.3 Komitet jest zdania, że jednym z warunków rozwoju gospodarczego środowisk wiejskich jest wzajemne uzupełnianie się podmiotów rolniczych i nierolniczych. Komitet z zadowoleniem odnotowuje proponowane działania na rzecz sektora pozarolniczego oraz środki wspierające mikroprzedsiębiorstwa i małe przedsiębiorstwa zgodnie z Europejską Kartą Małych Przedsiębiorstw; należy położyć szczególny akcent na znaczenie tego typu podmiotów dla tworzenia miejsc pracy na wsi.

3.4 Procesy oceny i dostosowania założeń omawianego funduszu nie uwzględniają kalendarza rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej. Komisja podkreśliła, że reforma WPR, o której przeprowadzeniu zdecydowano w czerwcu 2003 r., będzie różnie wyglądała na różnych obszarach i że okres 2008-2009 przyniesie z jednej strony zarzucenie przez nowe państwa członkowskie systemu uproszczonego, zaś z drugiej — dokonanie przez Komisję oceny różnych obowiązujących systemów oderwania płatności bezpośrednich od wielkości produkcji. Konieczne wydaje się więc uwzględnienie kalendarza reformy pierwszego filaru WPR w monitoringu strategicznym polityki rozwoju wsi na szczeblu europejskim.

3.4.1 Proponowana przez Komitet zmiana tekstu: „Art. 13: Coroczny raport Komisji

1. Po raz pierwszy w roku 2009 i na początku każdego roku Komisja przedstawia coroczny raport podsumowujący główne postępy, trendy i wyzwania związane z wdrażaniem narodowych planów strategicznych oraz strategicznych wytycznych Wspólnoty, jak również z konsekwencjami zmian w WPR

i głównych tendencji na międzynarodowych rynkach produktów rolnych na obszarach wiejskich.”

3.5 W opinii z inicjatywy własnej z 1 lipca 2004 r.⁽⁴⁾ Komitet uznał finansową propozycję Komisji za skromną w świetle zakładanych celów. Całkowity budżet na rzecz rozwoju wsi dla UE-25 na okres 2007-2013 powinien bowiem wynosić niemal 96 mld euro w porównaniu z 65 mld euro na bieżący okres budżetowy (UE-15). Komisja w preambule do dokumentu COM(2004) 490 końcowy przyznaje, że ponad 50 % ludności Unii Europejskiej mieszka na wsi; tymczasem budżet przeznaczony na EFRROW odpowiadać będzie 28 % wydatków przeznaczonych na politykę regionalną i 32,5 % wydatków na I filar WPR (łącznie z modulacją). Nie można dopuścić do tego, by EFRROW stał się jedynym instrumentem finansowym na rzecz obszarów wiejskich. Doprowadziłoby to bowiem do przekształcenia obszarów wiejskich w getta.

3.5.1 Koniecznością staje się więc zwiększenie komplementarności tej polityki z polityką regionalną i polityką rozwoju zasobów ludzkich (Europejski Fundusz Społeczny). Dlatego też Komitet wyraża wątpliwości co do zasadności finansowania małej infrastruktury wiejskiej wyłącznie ze środków polityki rozwoju wsi oraz ustanawiania środków na kształcenie przedstawicieli samorządów lokalnych, co winno należeć do kompetencji EFS.

3.5.2 Komitet bez zastrzeżeń aprobuje zapewnienie minimalnego budżetu (31 mld euro) dla stref zapóźnionych strukturalnie pod względem rozwoju. Suma ta będzie wyższa niż 21 mld euro przeznaczone na ten cel w obecnym okresie budżetowym.

3.5.3 Budżet programu LEADER zostanie zwiększony z 2,2 mld euro do 8,8 mld euro (7 % dla EFRROW + 3 % rezerwy wspólnotowej), co stanowi najwyższy procentowy wskaźnik wzrostu środków. Komitet wyraża zadowolenie z włączenia programu LEADER do polityki rozwoju wsi w charakterze jednej z osi priorytetowych, umożliwiającej trwałe włączenie społeczeństwa obywatelskiego do rozwoju obszarów wiejskich. Choć środki są równie ważne jak cel, Komitet stwierdza z ubolewaniem, iż nie kładzie się już akcentu na wdrażanie działań o charakterze innowacyjnym lub pilotażowym. Komitet pragnie wreszcie zwrócić uwagę Komisji na realne zagrożenie, jakie może oznaczać podejmowanie zawyżonych zobowiązań finansowych. W sytuacji napiętego budżetu wielce niepożądane byłoby niepełne wykonanie osi LEADER z przyczyn administracyjnych lub trudności w pozyskaniu lokalnych środków publicznych. Komitet proponuje zatem obniżenie minimalnej stawki dla wszystkich państw członkowskich (jeśli wziąć pod uwagę bieżące programowanie, bardziej odpowiednia wydaje się stawka na poziomie 4 %). Ustalona na takim poziomie stawka minimalna nie pozbawia bynajmniej państw członkowskich możliwości zwiększenia nakładów na program LEADER.

⁽³⁾ Dz. U. C 302 z 07.12.2004, str. 53-59.

⁽⁴⁾ Dz. U. C 302 z 07.12.2004, str. 53-59.

3.5.4 Na finansowanie „klasycznych działań” funduszu rozwoju wsi pozostałoby więc około 50 mld euro. Suma ta powiększona zostanie tylko o 8 miliardów euro w drodze przesunięcia środków z I do II filaru WPR. Komitet wnosi więc, by środki powstałe w wyniku modulacji przeznaczano jedynie na osi I i II, co umożliwi wypełnienie celu wspierania dostosowań w rolnictwie. Takie przeznaczenie środków z funduszy nie przesądza bynajmniej o wielkości kwot, jakie poszczególne państwa członkowskie przeznaczą na poszczególne osie w momencie uchwalania programów rozwoju wsi. Ponadto środki powstałe w wyniku modulacji powinny w założeniu spełniać kryteria warunkowości określonej w art. 10 rozporządzenia 1782/2003; tymczasem zasadę warunkowości stosować można tylko do działań należących do osi I i II.

Proponowana przez Komitet zmiana tekstu: „Art. 70: Środki finansowe oraz ich dystrybucja

[...]

6. Poza kwotami wskazanymi w ust. 5 Państwa Członkowskie uwzględniają dla celów programowania kwoty wynikające z modulacji, jak przewidziano w art. 12 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr .../... [finansowanie WPR]. Kwoty te zostaną przeznaczone na potrzeby osi I i II, o których mowa w rozporządzeniu (WE) nr .../.. [EFRROW].”

3.5.5 Komisja proponuje stosowanie w odniesieniu do działań osi II systemu sankcji wobec rolników na podstawie wymogów warunkowości pomocy obowiązujących w ramach I filaru WPR. Ponieważ warunkowość ta obowiązywać ma wyłącznie rolników, Komitet nie może poprzeć takiej propozycji, gdyż ma ona na celu wprowadzenie rozróżnienia opartego wyłącznie na statusie zawodowym. Komitet przypomina, że popiera zasadę równego traktowania beneficjentów pomocy publicznej.

3.5.6 Przedstawione przez Komisję szacunki finansowe oceniają koszty wdrożenia sieci NATURA 2000 na 6,1 mld euro rocznie; znaczną część tych środków zapewni UE na zasadzie współfinansowania. Wkład wspólnotowy mógłby pokryć Fundusz Rozwoju Obszarów Wiejskich — chodzi np. o nakłady na odszkodowania dla właścicieli i użytkowników gruntów. Komitet wydał opinię poświęconą w całości przedstawionej przez Komisję propozycji finansowania programu NATURA 2000^(*). Stwierdził w niej, że finansowanie programu NATURA 2000 stanowi nowe, dodatkowe zadanie, dla którego przewidziano ~~odrębny~~ instrument finansowy; jednak — wbrew składanym uprzednio obietnicom politycznym — przeznaczone nań środki niemal w ogóle nie wzrosły. Jasno również oświadcza, że wniosek Komisji uznać będzie mógł za możliwy do przyjęcia tylko pod warunkiem że:

— na realizację programu NATURA 2000 przydzielone zostaną dodatkowe środki poza kwotami przewidzianymi na rozwój obszarów wiejskich w perspektywach finansowych (nie będzie się ona odbywać kosztem istniejących programów);

(*) Opinia EKES 136/2005, sprawozdawca – Lutz RIBBE.

— środki te zostaną następnie zastrzeżone na potrzeby programu NATURA 2000 (tak by można je było wykorzystywać wyłącznie na cele tej ważnej polityki).

3.5.6.1 Dlatego też Komitet proponuje utrzymanie dopłat, o których mowa w art. 36 i 43, służących rekompensowaniu przychodów utraconych w rezultacie ograniczeń nałożonych na tereny objęte programem Natura 2000; zaleca jednak wykreślenie z działania 53 części dotyczącej finansowania operacyjnego funkcjonowania sieci NATURA 2000, które powinno zostać objęte odrębnym programem.

Proponowana przez Komitet zmiana tekstu: „Art. 53: Ochrona, poprawa stanu i gospodarka dziedzictwem przyrodniczym

Wsparcie, o którym mowa w art. 49 lit. a) pkt. iv), obejmuje działania na rzecz świadomości związanej ze środowiskiem naturalnym oraz; ulepszenia na rzecz turystyki ~~oraz sporządzenie planów ochrony i zarządzania związanymi z siedliskami objętymi programem NATURA 2000 i innymi miejscami o dużej wartości przyrodniczej.~~”

3.6 Wyrażając zadowolenie z uznania przez Komisję konieczności rekompensowania trudnych warunków naturalnych panujących na obszarach górskich, Komitet powątpiewa w zasadność zaproponowanego przez Komisję rozwiązania w zakresie obszarów charakteryzujących się „zwykłymi” przeszkodami naturalnymi. Oznacza ono bowiem zarówno ograniczenie stref uprawnionych do pomocy wspólnotowej, jak i osłabienie jej intensywności. Dlatego też Komitet przypomina, że przy zaszeregowywaniu danego obszaru do obszarów charakteryzujących się zwykłymi przeszkodami naturalnymi należy rozpatrywać łącznie wszystkie czynniki naturalne (agronomiczne, klimatyczne czy hydrologiczne). Kumulacja niewielkich ograniczeń naturalnych oznacza bowiem poważne utrudnienia w rozwoju obszarów wiejskich. Ponadto dla stref, które nie będą już zaliczane do obszarów charakteryzujących się zwykłymi przeszkodami naturalnymi, Komitet proponuje stopniowe wycofywanie pomocy wspólnotowej zgodnie z zasadami obowiązującymi w polityce regionalnej. Taki program „phasing out” pozwoliłby złagodzić zakłócenia gospodarcze w działalności rolnej.

3.6.1 Proponowana przez Komitet zmiana tekstu (dodanie nowego ust. 5): „Art. 37: Dopłaty agrośrodowiskowe oraz dopłaty z tytułu warunków utrzymania zwierząt

[...]

5. Przewiduje się pięcioletni okres wycofywania dopłat, polegającego na stopniowym zmniejszaniu płatności dla rolników pochodzących ze stref, którym wobec zmiany nomenklatury statystycznej nie będzie już przysługiwał status obszarów charakteryzujących się zwykłymi przeszkodami naturalnymi (art. 47 ust. 3 lit. a).”

3.7 Jednoczesne dążenie Komisji do tego, by nie zamrażać zasad wykonania rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich oraz by stosować nowe, bardziej elastyczne zasady planowania finansowego powinno przynieść istotną poprawę wdrażania nowego rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich. Komitet popiera zasadę wyznaczania minimalnych stawek dla każdej osi, uważa jednak, że wniosek Komisji nie jest spójny z wytycznymi przyjętymi przez Komisję w tej dziedzinie. Z przeprowadzonej analizy naukowej wynika bowiem, że obecne wykorzystanie funduszu rozporządzenia o rozwoju wsi jest silnie uzależnione od specyfiki środowiska rolnego oraz obszarów wiejskich poszczególnych państw i regionów UE. Komisja podkreślała również, że reforma WPR z czerwca 2003 r. będzie miała różne oddziaływanie w obszarach wiejskich. Dlatego też suma stawek minimalnych dla wszystkich osi powinna być niższa niż 50 %, co zapewni zgodność z zasadą pomocniczości i różnorodnością sytuacji obszarów wiejskich w Europie.

3.7.1 *Proponowana przez Komitet zmiana tekstu: „Art. 16: Równowaga pomiędzy priorytetami*

Wkład finansowy Wspólnoty w każdy z trzech celów, o których mowa w art. 4, obejmuje przynajmniej 10 % ~~15~~% całkowitego wkładu Funduszu w program dla osi priorytetowej I i III, o których mowa w sekcjach odpowiednio I i III w rozdziale I tytułu IV, oraz 20 % ~~25~~% całkowitego wkładu Funduszu w program dla osi priorytetowej II, o której mowa w sekcji II rozdziału I.”

3.8 Proces oceny programów rozwoju wsi przyczyni się do zapewnienia właściwego i bardziej efektywnego wykorzystania środków wspólnotowych. Komitet pragnie jednak przypomnieć, że cele polityki publicznej ustanawiane są w oparciu o przyszłe wyzwania, nie zaś wyłącznie o wyniki procesu opracowywania różnych programów rozwoju wsi. Dlatego też zaproponowane przez Komisję uproszczenie działań administracyjnych zostanie umniejszone poprzez dublowanie procesu oceny; dla odbiorcy końcowego będzie ono miało niewielkie znaczenie.

3.9 Komitet podkreśla ponadto, że kwestia uproszczenia działań administracyjnych nie jest w propozycji Komisji doprowadzona do poziomu ostatecznego beneficjenta. Komitet zasadniczo porusza tę kwestię w swojej opinii w sprawie finansowania WPR⁽⁶⁾, pragnie jednak niniejszym podkreślić swe zaniepokojenie niskim poziomem uproszczenia procedur obowiązujących beneficjenta. Przykładowo Komisja zaproponowała w art. 25 uproszczenie wymogów dotyczących modernizacji gospodarstw, nie uzależniając już pomocy dla inwestycji w gospodarstwie rolnym od istnienia normalnego rynku zbytu (na dane produkty, rodzaj inwestycji i przewidzianą zdolność produkcyjną). Tymczasem w razie istotnej zmiany inwestycji art. 73 ustala okres zwrotu należności na siedem lat. Ta nowa

zasada powoduje wzmocnienie kontroli i w rezultacie nakłada nowe kryteria ekonomicznej wydajności projektów w fazie opracowywania programu. Przewidziany okres wydaje się wreszcie zbyt długi, zważywszy na charakter i ambicje finansowanych projektów.

3.10 Komitet wyraża zadowolenie z faktu, że opracowywanie, zarządzanie i ocena programów rozwoju wsi będą odbywały się zgodnie z zasadą partnerstwa (art. 6), obejmując konsultacje z partnerami społeczno-gospodarczymi. Komitet wnioskuje o nadanie temu przepisowi charakteru obowiązkowego oraz o zapewnienie pełnoprawnego uczestnictwa wszystkich reprezentatywnych wiejskich organizacji społeczno-gospodarczych w sieci na rzecz rozwoju wsi na szczeblu europejskim, krajowym i regionalnym. Komitet pragnie także uczestniczyć w charakterze obserwatora w pracach Komitetu ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich, o którym mowa w art. 95, zgodnie z art. 7 decyzji Rady (1999/468/WE); umożliwi to zorganizowanemu społeczeństwu obywatelskiemu uczestnictwo we wszystkich etapach wdrażania polityki wspólnotowej.

3.10.1 *Proponowana przez Komitet zmiana tekstu: „Art. 68: Europejska sieć na rzecz rozwoju obszarów wiejskich*

Zgodnie z art. 67 ust. 1 zostanie stworzona Europejska sieć na rzecz rozwoju obszarów wiejskich celem objęcia w jedną sieć sieci krajowych, reprezentatywnych organizacji społeczno-gospodarczych, podmiotów administracyjnych działających w zakresie rozwoju obszarów wiejskich na poziomie Wspólnoty oraz Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego.”

3.10.2 *Proponowana przez Komitet zmiana tekstu: „Art. 69: Krajowa sieć obszarów wiejskich*

Każde Państwo Członkowskie ustanawia krajową sieć obszarów wiejskich, która gromadzi wszystkie reprezentatywne organizacje społeczno-gospodarcze i podmioty administracyjne zaangażowane w sferze rozwoju obszarów wiejskich oraz instytucję reprezentującą zorganizowane społeczeństwo obywatelskie.”

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Komitet podkreśla wysiłek, jaki włożono w bardziej przejrzyste pogrupowanie 26 działań na rzecz rozwoju wsi w trzy odrębne osie. Wydaje się jednak, że niektóre działania byłyby bardziej na swoim miejscu w obrębie osi III, gdyż ich wdrożenie wiąże się coraz bardziej z kwestią zagospodarowania obszarów wiejskich w jej najszerszym znaczeniu. Komitet proponuje więc przeniesienie działań opisanych w art. 28 (infrastruktura związana z ewolucją sektorów rolnego i leśnego), art. 38 (inwestycje pozaprodukcyjne w rolnictwie) oraz art. 46 (inwestycje pozaprodukcyjne w leśnictwie) do osi III.

⁽⁶⁾ Opinia CESE 126/2005, sprawozdawca - Adalbert Kienle.

4.2 W sporządzonym w roku 2001 raporcie na temat młodych rolników ⁽⁷⁾ Komitet podkreślał już znaczenie pomocy młodym rolnikom w rozpoczynaniu działalności oraz zapewnienia ciągłości w rolnictwie. Zagadnienie to powinno należeć do priorytetów przyszłego strategicznego planu rozwoju obszarów wiejskich, a formy pomocy w rozpoczynaniu działalności nie powinny ograniczać się do jednorazowej dotacji, którą proponuje Komisja w art. 21 projektowanego rozporządzenia; należy przede wszystkim zadbać o to, by przeznaczone na ten cel środki nie uległy obniżeniu.

4.2.1 *Proponowana przez Komitet zmiana tekstu: „Art. 21: Pomoc młodym rolnikom w rozpoczęciu działalności*

2. Wsparcia udziela się w postaci:

- jednorazowej premii do maksymalnej wysokości kwoty ustanowionej w załączniku I;
- dopłaty do odsetek od kredytów zaciągniętych na pokrycie kosztów związanych z rozpoczęciem działalności. Równowartość skapitalizowanej sumy tych dopłat nie może przewyższać kwoty jednorazowej premii.”

4.2.2 *Proponowana przez Komitet zmiana tekstu: „Art. 23: Korzystanie z usług doradczych*

- c) pomocy przyszłym rolnikom i potencjalnym właścicielom lasów w sprostaniu kosztom sporządzenia biznes planu rozwoju ich działalności rolniczej lub leśnej.”

4.3 Komitet zwraca uwagę na fakt, iż w wielu nowych krajach zachodzą złożone przemiany w rolnictwie. Proces ten jeszcze długo nie zostanie zamknięty. Dlatego też warunkowanie przyznania wsparcia w celu przejścia na wcześniejszą emeryturę 10-letnią pracą w rolnictwie w przypadku tych krajów wydaje się nadmiernie rygorystyczne. Komitet wnioskuje o ustalenie okresu przejściowego, w którym wystarczyłby krótszy okres pracy w gospodarstwie rolnym przy spełnieniu przez wnioskującego dodatkowego wymogu pracy w rolnictwie przez większą część życia zawodowego.

4.3.1 *Poprawka do tekstu zaproponowana przez Komitet: Artykuł 22: Wcześniejsza emerytura, ustęp 2:Cedent — dodać nowy punkt d):*

- „d) Rolnicy z krajów, które weszły do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. skorzystają z dziesięcioletniego okresu przejściowego. Cedent powinien prowadzić gospodarstwo rolne przez pięć lat poprzedzających cesję oraz spędzić co najmniej połowę swojego życia zawodowego pracując w sektorze rolnym, jako rolnik, na przestrzeni 15 lat poprzedzających cesję”.

⁽⁷⁾ Opinia EKES w sprawie „Nowa gospodarka, społeczeństwo informacyjne a rozwój obszarów wiejskich - perspektywy dla młodych rolników”; sprawozdawca – María Candelas SANCHEZ MIGUEL; 17.10.2001; Dz.U. C 36 z 8.2.2002 r.

4.4 Komisja proponuje, by wsparcie inwestycji służyło zwiększaniu konkurencyjności działalności rolnej lub jej dywersyfikacji. Komitet pragnie uściślić, że nie należy rozumieć inwestycji wyłącznie w sensie fizycznym. Każde z działań, o których mowa (art. 25, art. 27, art. 31, art. 50), powinno uwzględniać inwestycje niematerialne w postaci upowszechniania postępu technologicznego i jego wdrażania w gospodarstwach, zarówno pod względem jakościowym, jak i pod względem podnoszenia walorów lub ochrony środowiska naturalnego.

4.4.1 Jak wskazują dane Komisji, sektor rolniczy charakteryzuje się niewielkim udziałem kobiet. Głównymi beneficjentami dopłat bezpośrednich i pomocy strukturalnej są więc mężczyźni. Wykazuje to jasno potrzebę zwiększenia znaczenia kobiet w procesie podejmowania decyzji. Dlatego też wskazane jest, aby Unia Europejska przedsięwzięła środki mające na celu zmianę tej sytuacji i służące tworzeniu gospodarstw prowadzonych przez kobiety. Komitet zaleca, by sprawie tej poświęcono odrębny punkt wspólnotowego programu strategicznego.

4.5 Artykuł 27 dotyczy inwestycji służących podnoszeniu wzrost wartości dodanej pierwotnej produkcji rolnej i leśnej. Uzależnia on uprawnienia do otrzymywania pomocy od rozmiarów przedsiębiorstwa. Komitet pragnie podkreślić, że w warunkach koncentracji działalności gospodarczej na obszarach wiejskich proponowane ograniczenie jest zbyt restrykcyjne i nie daje rzeczywistej szansy rozwoju tej działalności. Podmioty takie, jak spółdzielnie rolnicze czy przedsiębiorstwa rolno-spożywcze — których obroty wynoszą 10 mln euro i które zatrudniają 50 osób — niekoniecznie mają łatwiejszy dostęp do kredytów niż małe przedsiębiorstwa, a przecież stanowią istotne źródło zatrudnienia.

4.5.1 Pomoc udzielaną w ramach EFRROW na zwiększanie wartości dodanej pierwotnej produkcji rolnej zastrzec należy dla przetwórstwa naprawdę zwiększającego wartość pierwotnej produkcji rolnej lub lokalnej i umożliwiającego dochodowe wykorzystanie lokalnych technik, tradycji i walorów przyrodniczo-kulturowych oraz innowacji. Zgodnie z tym postulatem EFRROW powinien również mieć za zadanie wspieranie współpracy i wzajemnych konsultacji między poszczególnymi podmiotami branży rolno-spożywczej i leśnej na szczeblu terytorialnym.

4.5.2 *Proponowana przez Komitet zmiana tekstu: Art. 27: Dodawanie wartości do pierwotnej produkcji rolnej i leśnej*

2. „Wsparcie na mocy ust. 1 ogranicza się do mikroprzedsiębiorstw i— oraz małych i średnich przedsiębiorstw w myśl zalecenia Komisji 2003/361/WE oraz do spółdzielni producenckich. W przypadku produkcji leśnej wsparcie ogranicza się do mikroprzedsiębiorstw.”

4.6 Art. 28 w swym obecnym brzmieniu nie wydaje się obejmować wszystkich działań, na które przysługuje wsparcie w ramach obowiązującego obecnie rozporządzenia w sprawie rozwoju wsi. Dlatego też Komitet proponuje wpisanie do tego artykułu wyraźnej wzmianki o scalaniu gruntów. W praktyce scalania gruntów uwzględniać należy wymogi zachowania krajobrazu; nie powinno ono dotyczyć wyłącznie aspektów rolnych.

4.6.1 *Proponowana przez Komitet zmiana tekstu: „Art. 28: Infrastruktura związana z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa*

Wsparcie, o którym mowa w art. 19 lit. b) pkt. iv), może obejmować szczególnie operacje związane ze scalaniem gruntów lub z dostępem do ziemi rolnej i leśnej, dostaw energii i gospodarki wodnej.”

4.7 Komitet podkreśla, że sformułowania użyte we wniosku — szczególnie w jego wersji francuskiej — nie pozwalają ustalić w sposób jednoznaczny, czy działania w niej przewidziane mają charakter obowiązkowy czy fakultatywny. Dlatego też Komitet proponuje zmienić brzmienie art. 37 dotyczącego działań agrośrodowiskowych oraz działań na rzecz dobrostanu zwierząt w taki sposób, by przypomnieć, że działania te pozostają obowiązkowe podobnie jak w obecnie obowiązującym rozporządzeniu.

4.7.1 *Proponowana przez Komitet zmiana tekstu: „Art. 37 — Dopłaty agrośrodowiskowe oraz dopłaty z tytułu warunków utrzymania zwierząt*

1. Państwa Członkowskie obowiązane są udostępnić ~~udostępnić~~ wsparcie przewidziane w art. 34 lit. a) pkt. iv) na obszarze całego swojego terytorium zgodnie z ich szczególnymi potrzebami.”

4.8 Jak podkreśla się w punkcie 3.4, fundusz EFRROW nie powinien być wyłącznym instrumentem finansowania rozwoju wsi, ponoszącym konsekwencje braku dostosowania innych instrumentów finansowych do potrzeb obszarów wiejskich. Dlatego też Komitet proponuje skreślić w art. 57 „Zdobycie umiejętności oraz animacja” litery c) i d). Kształcenie osób inicjujących działania oraz przedstawicieli samorządów lokalnych odpowiedzialnych za projekty rozwoju lokalnego powinien być w stanie wspierać Europejski Fundusz Społeczny. Projekty spełniające kryteria programu LEADER będą miały skądinąd możliwość uzyskania finansowania części kosztów rozwoju aktywności na danym terytorium.

4.9 Komitet nie jest przychylnie nastawiony do koncepcji utworzenia rezerwy warunkowej na wzór polityki regionalnej oraz przeznaczenia jej na oś LEADER. Doświadczenia wykorzystania rezerwy warunkowej w ramach polityki regionalnej pokazują bowiem, że państwa członkowskie częściej odbierają to działanie jako pozbawianie ich należnych kwot niż jako motywację. Choć art. 91 w sposób zamierzony ustanawia szerokie kryteria oceny, Komisja nie wyjaśnia, na czym polega związek tej rezerwy z celami strategicznymi wypracowanymi na szczeblu wspólnotowym. Wreszcie — podejmowanie decyzji o przeznaczeniu rezerwy na szczeblu lokalnych grup działań możliwe będzie dopiero w 2011 r. Pozostaną wówczas

jedynie dwa lata programu, przez które — aby wykorzystać znaczny budżet (2,6 mld euro) — trzeba będzie znaleźć nowe projekty oraz nowe źródła współfinansowania narodowego, nie zagwarantowane na początku cyklu programowego. Dlatego też Komitet zaleca skreślenie art. 92 i zwraca się do Komisji o zwrócenie baczniejszej uwagi na działania LEADER w kontekście wspólnotowego planu strategicznego i fazy zatwierdzania programów rozwoju wsi.

4.10 Komitet wyraża zadowolenie z propozycji Komisji dotyczącej tworzenia usług zastępstwa dla prowadzących gospodarstwa rolne. W przeszłości okazało się, że działanie to przyczynia się do zwiększania atrakcyjności obszaru wiejskiego i tworzenia miejsc pracy. Niemniej jednak maksymalny okres pięciu lat począwszy od utworzenia tego typu usług wydaje się zbyt krótki aby zapewnić im trwałość.

4.10.1 *Proponowana przez Komitet zmiana tekstu: „Art. 24: Ustanowienie usług związanych z zarządzaniem, pomocą i doradztwem*

Wsparcia, o którym mowa w art. 19 lit. a) pkt. v), udziela się w celu pokrycia kosztów wynikających z ustanowienia i rozwoju usług związanych z zarządzaniem, pomocą i doradztwem. ~~+~~ ~~jest~~ Jest ono degresywne przez okres maksymalnie 5–7 lat ~~od momentu ustanowienia.~~”

4.11 Wsparcie dla przedsiębiorczości i rozwijanie struktury gospodarczej, o których mowa w art. 49, nie powinny dotyczyć wyłącznie tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw, lecz również przejmowania istniejących przedsiębiorstw i pomocy dla przenoszenia ich własności. Zgodnie ze stanowiskami zajmowanymi przez Komisję ds. polityki przedsiębiorczości, Komitet wnosi o nadanie art. 49 lit. a) pkt. ii) następującego brzmienia: „wsparcie dla tworzenia, przejmowania i rozwoju mikroprzedsiębiorstw...”.

4.12 Program agrośrodowiskowy przyczynia się do generowania pozytywnych z punktu widzenia ochrony środowiska skutków ubocznych — między innymi zmniejszenia erozji i pustyńnienia, polepszenia jakości i oszczędnego gospodarowania wodą, zwiększenia różnorodności biologicznej poprzez ochronę gatunków. Dlatego też należy dostarczyć bodźca finansowego opartego na uwzględnieniu tych skutków ubocznych.

4.12.1 *Proponowana przez Komitet zmiana tekstu art. 37 ust. 4*

„4. Dopłat udziela się corocznie i obejmują one dodatkowe koszty i straty z tytułu rezygnacji z dochodów wynikające z podjętego zobowiązania; oraz bodziec oparty na rekompensacie za usługi ochrony środowiska powstałe przy zastosowaniu środków agrośrodowiskowych; w przypadkach, w których jest to konieczne, mogą one również obejmować koszty transakcyjne.

We właściwych przypadkach beneficjentów wybiera się na podstawie procedury przetargowej z zastosowaniem kryteriów wydajności ekonomicznej, środowiskowej oraz wydajności związanej z warunkami utrzymania zwierząt.

Wsparcie ogranicza się do maksymalnych wysokości ustanowionych w załączniku I.”

4.13 Dążąc do wspierania i stymulowania przejmowania mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw na obszarach wiejskich, zgodnie z motywami decyzji Rady i Parlamentu z 12 lipca 2004 r. w sprawie programu wieloletniego, Komitet zwraca się do Komisji i do Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego o ustanowienie środków służących wspieraniu i rozwijaniu korzystania przez przedsiębiorstwa działające na obszarach wiejskich z instrumentów finansowych, w tym z gwarancji dla MSP. Zwraca się ponadto do EFI i do Komisji o zbadanie możliwości wyzyskania komplementarności lub sumowania środków z EFRROW, EFS, EFRR i instrumentów EFI pod kątem zwiększenia i uproszczenia wsparcia dla inwestycji realizowanych przez podmioty zakładające lub przejmujące przedsiębiorstwa na obszarach wiejskich.

4.14 Komisja podkreśla w swym wniosku, że działania podejmowane w ramach osi „zarządzanie gruntami” winny w szczególności zachęcać rolników i właścicieli lasów do stosowania metod użytkowania ziemi zgodnych z wymogami ochrony krajobrazu. Komitet zauważa, iż Komisja nie zaproponowała podwyższenia górnych limitów pomocy dla działań agrodowodowskich w porównaniu z wnioskiem z 1999 r.

4.15 „Komitet oczekuje, by w rozporządzeniu zostało zawarte stwierdzenie, że na bazie programu EFRROW będą mogły być wspierane działania państw członkowskich i regionów mające na celu utrzymanie i wykorzystanie zasobów genowych, w szczególności w dziedzinie on-farm conservation.”

5. Podsumowanie

5.1 Propozycja Komisji dotycząca wspierania rozwoju obszarów wiejskich w dużej mierze wpisuje się w kontekst konkluzji salzburskich. Komitet przywiązuje do tego wielką wagę i pragnie podziękować Komisji za wykazaną dbałość o konsultacje z jego członkami. W pierwszym rządzie Komitet pragnie podkreślić, że EFRROW nie jest w stanie samodzielnie ogarnąć całej problematyki rozwoju obszarów wiejskich. Konieczne jest dopracowanie komplementarności tego funduszu z Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskim Funduszem Społecznym (EFS).

5.2 Rozwój obszarów wiejskich wpisuje się w sposób oczywisty w problematykę spójności terytorialnej. Komitet pragnie jednak podkreślić, że zapewnienie długofalowego rozwoju gospodarczego i społecznego tych obszarów wymaga uwzględnienia dorobku obu filarów wspólnej polityki rolnej w dziedzinie utrzymywania i zwiększania zatrudnienia na wszystkich terytoriach europejskich, w tym poprzez rozwój nowatorski, konkurencyjnych form działalności rolniczej i pozarolniczej.

Dlatego też Komitet zwraca się do Komisji i Rady o uwzględnienie nowych kierunków rozwoju wspólnej polityki rolnej w śródkresowej ocenie strategii lizbońskiej.

5.3 W centrum zainteresowania nadal pozostają kwestie budżetowe. Komitet uznał budżetowe propozycje Komisji (1,24 % PKB) za skromne i stabilne. Z oceny tej wynika krytyczne spojrzenie na koncepcję całkowitego włączenia programu Natura 2000 do EFRROW; program ten stanowiłby bowiem wówczas niemal połowę całego budżetu EFRROW. Podobnie potrojenie budżetu osi LEADER wygląda paradoksalnie w zestawieniu z tendencjami współfinansowania krajowego. Komitet pragnie również przypomnieć, że finansowa propozycja Komisji może co najwyżej stanowić punkt wyjściowy do dyskusji; w przeciwnym razie przyszła polityka rozwoju obszarów wiejskich nie będzie się w stanie wpisać ani w strategię rozwoju zrównoważonego, ani w zapisane w strategii lizbońskiej dążenie do konkurencyjności gospodarki europejskiej i pełnego zatrudnienia.

5.4 Niepokój Komitetu wzbudzają ponadto konsekwencje dyskusji budżetowej dla wdrażania polityki rozwoju wsi w przyszłości. Komisja w swym kalendarzu prac przewidywała mianowicie, że programy rozwoju wsi zostaną przyjęte do końca 2006 r., jednak państwom członkowskim trudno będzie szybko osiągnąć porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie perspektyw finansowych. Komitet życzyłby więc sobie, by Komisja możliwie najszybciej przedstawiła główne zarysy wspólnotowego planu strategicznego, nawet jeśli przyjęcie rozporządzeń miało nastąpić znacznie później.

5.5 Komitet pragnie również przedstawić Komisji, Parlamentowi Europejskiemu i Radzie szereg sugestii zmian w kierunkach polityki ukształtowanych po konferencji salzburskiej, m.in. utrzymanie związku między pierwszym a drugim filarem WPR, zasada pomocniczości w programowaniu działań oraz dalsze uproszczenie formalności dla beneficjenta. Dlatego właśnie Komitet zachęca Komisję do zwrócenia baczniejszej uwagi na ten temat, zwłaszcza w fazie zatwierdzania programów rozwoju wsi, oraz do domagania się od państw członkowskich wyjaśnień, w jaki sposób zamierzają przyczynić się do owego uproszczenia procedury.

5.6 Komitet wyraża życzenie, aby w przyszłości i w toku wdrażania tej polityki umożliwiono mu branie czynnego udziału w procesie decyzyjnym, wyrażanie swych poglądów na strategiczne kwestie wspólnotowe i czuwanie nad prawidłowym konsultowaniem się ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim przy kształtowaniu programów rozwoju obszarów wiejskich.

Bruksela, 9 marca 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomicznego-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego

Poniższa poprawka została odrzucona, ale uzyskała przynajmniej 25 % złożonych głosów:

Poprawka nr 3

Skreślić punkty 3.5.3 i 3.5.4

Wyniki głosowania

Głosy za: 31

Głosy przeciw: 69

Głosy wstrzymujące się: 10
