

**Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye a következő témáról: „A PAC második alappillére: a vidékfejlesztési politika adaptálásának távlati (A Salzburgi Konferencia következményei)”**

(2004/C 302/13)

2004. január 29-én, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság elhatározta, hogy saját belső eljárási rendjének 29. cikkely (2) bekezdésében foglaltak értelmében véleményt bocsát ki az alábbi témában: „A PAC második alappillére: a vidékfejlesztési politika adaptálásának távlati (A Salzburgi Konferencia következményei)”.

A „Mezőgazdasági, vidékfejlesztési és környezetvédelmi szakosított szekció” kapott megbízást a tárgyi bizottsági munka előkészítésére.

Az EGSzB-hez 2004. május 3-án intézett levelében, Silva Rodriguez, Mezőgazdasági vezérigazgató, az Európai Bizottság, tudatta, hogy mielőbb szeretné megismerni a témában az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság álláspontját. A munkák sürgősségére tekintettel, a 2004. június 30-án és július 1-jén megtartott 410. plenáris ülésén (2004. június 30-i ülésén), az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság kijelölte Gilbert BROS urat főelőadónak és elfogadta a jelen véleményt 127 igen szavazattal, 9 tartózkodás mellett.

## 1. Bevezetés

1.1 A Bizottság 2003. novemberében egy konferenciát tartott Salzburgban, a közösségi vidékfejlesztési politika jövőjéről, az Európai Unió kibővítése távlatainak fényében. Ez a konferencia lehetővé tette a Corkban megfogalmazott, „élő vidéki környezet” <sup>(1)</sup> képéről, hogy:

- egyesítse a vidékfejlesztési politika kidolgozásába és bevezetésébe bevont főbb szereplőket;
- egy nyilatkozatban javaslatot tegyen a vidékfejlesztés szereplőinek főbb politikai irányzataira;
- pontosítsa a „vidéki intervenciók alap” beavatkozási feltételeit a 2007.-2013-as pénzügyi kilátások fényében, még a róluk szóló költségvetési vita előtt.

Ezért az EGSzB javasolja, hogy a 2007.-2013. terjedő időszakra a vidékfejlesztési politika adaptálására adott reflexiók e konferenciának a következtetéseire támaszkodjanak.

1.2 Annak megállapítása mellett, hogy az Európai Unió kibővítésével igen változatos vidéki területek csatlakoztak, és az új tagállamokban a szociális kérdések és a munkanélküliség mindennél előbbrevaló problémát jelentenek, az EGSzB úgy ítéli meg, hogy a regionális politika és a PAC második alappillére közti összhangot és tagozódást fontos körvonalazni.

1.3 Az Európai Bizottság két dokumentumban mutatta be a pénzügyi kilátásokat a következő programozási időszakra <sup>(2)</sup>, továbbá nyilvánosságra hozta a Kohéziós Alapról szóló 3. jelentését <sup>(3)</sup>. Ezekből a dokumentumokból kiderül, hogy a regionális politika teljes mértékben integrálja a Lisszaboni Stratégiát, amely pártfogolja a tudásalapú és versenyképes gazdaságot,

<sup>(1)</sup> Európai Vidékfejlesztési Konferencia, Cork (Írország), 1996. november 7.-9., témáját lásd: [http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/rur/cork\\_fr.htm](http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/rur/cork_fr.htm).

<sup>(2)</sup> COM(2004) 101.

<sup>(3)</sup> COM(2004) 107.

míg a jövő vidékfejlesztési politikája egy olyan fejezetben található, melynek a címe „A fenntartható gazdálkodás és a természeti források védelme”, és amely hivatkozik a fenntartható fejlődési stratégiára. Ez a fejezet tartalmazza egyebek mellett a PAC első alappilléret, és a közösségi környezetvédelmi programokat is.

1.4 A 2001. június 15.-16-i GÖTEBORGAI Európai Csúcstervezet <sup>(4)</sup> határozatai lehetővé tették a fenntartható fejlődés európai stratégiájának elfogadását, amelynek keretén belül meghatározták, hogy a Közös Mezőgazdasági Politika „...egyebek mellett járuljon hozzá a fenntartható fejlődéshez, segítse elő az egészséges és kiváló minőségű termékek termelését, az ökológiaileg járható termelési módszereket...” <sup>(5)</sup>.

1.5 A „Mezőgazdasági és Halászati” Tanács 2003. júniusi luxemburgi határozatai szerint meg kell erősíteni a PAC második alappilléret, hogy „...elősegítsék a környezetvédelmet, javítsák az állatok tartását, és segítsék a mezőgazdasági termelőket abban, hogy alkalmazkodjanak a 2005-ben hatályba lépő európai termelési szabványokhoz” <sup>(6)</sup>. Ezért, ennek a saját kezdeményezésű véleménynek elemeznie kell, és el kell mélyítenie a Salzburgban meghatározott 3 tengelyre adott reflexiót, mégpedig: versenyképes mezőgazdaság, a környezet védelme és hozzájárulás a vidék gazdasági és szociális kohéziójához.

1.6 A vidékfejlesztés szereplői azt is kihangsúlyozták a salzburgi zárónyilatkozatban, hogy a közösségi vidékfejlesztési politika jelentős egyszerűsítése egyszerre szükséges és sürgető. Ennek az egyszerűsítésnek ugyanakkor több felelősséget kell biztosítania a programokban résztvevő partnerek számára a stratégiák közös meghatározásához és végrehajtásához.

<sup>(4)</sup> Európai Tanács göteborgi ülése, 2001. június 15.-16., témája: [http://europa.eu.int/comm/gothenburg\\_council/sustainable\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/gothenburg_council/sustainable_fr.htm).

<sup>(5)</sup> Elnökségi záródokumentum, Európai Tanács göteborgi ülése, 2001. június 15.-16., 31. pont, dokumentum száma: 2001/01.

<sup>(6)</sup> A Mezőgazdasági és Halászati Tanács 2516. ülése - Luxemburg, 2003. június 11.-12., 17.-19., 25. és 26.; 10272/03 (164-es sajtóközlemény), 7. lap, 3. pont.

1.7 Az EGSzB javasolja ezért, hogy ennek a saját kezdeményezésű véleménynek a keretén belül vizsgálják meg a jövő regionális politikája és a jövő vidékfejlesztési politikája közötti összhangot a „szürke foltok” csökkentése, a vidékfejlesztés három jövőbeni tengelyéről szóló javaslat elmélyítése és az adminisztráció elemeinek egyszerűsítésére koncentráció érdekében.

## A. A REGIONÁLIS FEJLESZTÉSI POLITIKA ÉS A VIDÉKFEJLESZTÉSI POLITIKA EGYMÁST KIEGÉSZÍTŐ JELLEGE

### 2. A regionális politika: a gazdasági és szociális kohézió elvétől a területi szolidaritás elvéig

2.1 Az Egységes Európai Okmány elfogadása 1986-ban meggyorsította a tagállamok gazdaságainak integrációs folyamatát. Mindazonáltal, az Európai Unió területén található régiók eltérő fejlettségi szintje és versengése lefektették egy igazi kohéziós politika alapjait, amelynek az egységes piac feszültségei ellen kellett hatnia Dél-Európa országaiban és a hátrányos helyzetű régiókban. A továbbiakban, az Európai Unióról szóló Maastricht-i szerződés, amely 1993-ban lépett hatályba, intézményesítette a gazdasági és szociális kohézió politikáját.

2.2 Párhuzamosan, az Unió kereskedelmi kapcsolatainak fejlődése és a belső piac fokozatos megnyitása fokozták az európai régiók egymással való versengését, jóllehet ehhez nem rendelkeztek mindnyájan ugyanazokkal az ütőkártyákkal. A 90-es évek folyamán, a strukturális politikának tehát az alábbi kihívásokra kellett választ adnia:

- csökkenteni kell a fejlődésbeli különbségeket azért, hogy a hátrányos helyzetű zónákban támogatható munkahelyteremtést;
- kompenzálják azon régiók lemaradását, amelyek nem rendelkeznek ugyanazokkal az ütőkártyákkal és világszintű versenyképességgel;
- támogatják a gazdaságteremtő tényezőket a hátrányos helyzetű zónákban.

2.3 A meglévő strukturális politika elemeinek továbbvitelével, az 1999-ben elhatározott reform (A 2000-es tennivalók) az alábbi célokat tűzte ki:

- fokozni a „legjobban támogatott” régiók részéről a növekedésben lemaradt régiók számára nyújtott pénzügyi átcsoportosítást (a céltámogatások számának és az 1. céltámogatásra fordított alapok 75 %-ra csökkentésével),
- fejleszteni a gazdasági kapcsolatokat ezek között a régiók között (Interreg III),

- támogatni a fejlődésben lemaradt régiók integrálását az egységes piacba a Kohéziós Alap segítségével.

2.4 Az Európai Unió tagállamok vidékfejlesztési minisztereinek nyilatkozata (Potsdam, 1999. május 10–11.<sup>(1)</sup>) és az Európai Tanács göteborgi határozatai (2001. június) az európai fenntartható fejlesztési stratégia meghatározásáról, aláhúzza a területi kohézió szükségességét, az Európai Unió területeinek kiegyensúlyozott és tartós fejlődése érdekében. Ennek a fejlődésnek a végső kicsengéseként, a Konvent javasolta az Európai Alkotmánytervezet 3. cikkelyében, hogy a területi kohéziót vegyék fel az Unió célkitűzései közé <sup>(2)</sup>.

2.5 Ezen túlmenően, az 1260/99. sz. rendelet <sup>(3)</sup> a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezésekről elismeri, hogy a vidéki zónák endogén potenciáljának fejlesztése elsőbbséget élvező célja marad a fejlődésben lemaradt régiók strukturális felzárkóztatásának és fejlődésének.

2.6 A strukturális politika vezérelve, azaz a növekedési támogatás és a fenntartható fejlődés alakulása láttán, az EGSzB emlékezteti az Európai Bizottságot és a Tanácsot arra, hogy a területi kohézió keretein belül, a vidékfejlesztésnek a regionális politika egyik elsőbbségi célkitűzésének kell maradnia. Így, ebben a politikában kell teljes értékű választ kapniuk a vidéki munkahelyteremtés, folyamatos képzés és az információs technológia új vívmányaihoz való hozzáférés problémáikhoz.

### 3. A vidékfejlesztési politika: a zöld Európától a Luxemburgi Kompromisszumig

3.1 A mezőgazdaságban, mintegy ötven év óta, lényeges változások mennek végbe. Az idők során ezek alakították a közösségi mezőgazdasági politika szerkezeti fejlődését. 1962.–1972-ig, a közösségi beavatkozás a piacgazdasági intézkedések koordinálására korlátozódott, mert ezek voltak akkor születőben. 1972.–1985-ig, két további nagy akciókategória lépett színre: egyrészt a vízszintes akciók, amelyek valamennyi tagállamra vonatkoztak, (szakmai képzés, előnyügdíj...), másrészt a regionális akciók, melyek célja a természeti adottságból fakadó szerkezeti hátrányok csökkentése és a mezőgazdaság általános felvirágoztatása volt.

<sup>(1)</sup> Potsdam, 1999. május;

[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/som\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_fr.htm).

<sup>(2)</sup> 3. szakasz: Az Unió célkitűzései: „3. Az Unió [...] előmozdítja a gazdasági, szociális és területi kohéziót, és a tagállamok közti szolidaritást”.  
[http://europa.eu.int/futurum/constitution/part1/title1/index\\_fr.htm#Article3](http://europa.eu.int/futurum/constitution/part1/title1/index_fr.htm#Article3).

<sup>(3)</sup> A Tanács 1260/1999. (EK) sz. 1999. június 21-i rendelete a Strukturális Alapokra vonatkozó általános rendelkezésekről; HL L 161., 1999.6.26., 1–42. o.

3.2 1985.-1999-ig, az egyensúlykeresés az európai mezőgazdaság versenyképességének elodázhatatlan javítása és a termelési potenciálnak a piaci szükségletekhez igazítása, a környezetvédelem és a hátrányos helyzetű régiók fejlesztése között, hozza magával azt, hogy a mezőgazdasági szerkezetátalakítási politika lesz az új regionális politikai stratégia mezőgazdasági fejezete. Így, a szerkezetátalakítási politika hozzájárult, hogy a vízszintes akciókon felül, akciókat szervezett a vidéki térség megtartására, a környezet védelmére, a vidéki infrastruktúra, turisztika és mezőgazdasági tevékenység fejlesztésére.

3.3 A Cork-i konferencia alapján, a „2000-es tevékenységek” két jogi eszköz segítségével tették lehetővé az integrált vidékfejlesztési politika bevezetését (FEOGAGarancia és FEOGA-Új irány). Ezek a vidékfejlesztési politika (a PAC második alappillére) és a piacpolitika (a PAC első alappillére) jobb koherenciája irányába tendálnak, miközben elősegítik különösen a vidéki gazdaság diverzifikálódását.

3.4 Ezenfelül, bevezették a közvetlen segélyek modulálásának opcionális mechanizmusát. Ezzel lehetővé válik a mezőgazdasági-környezetvédelmi intézkedések, az előnyudj, az erdősítés, vagy a hátrányos helyzetű zónáknak szánt segélyek pénzügyi kerete megnövekedjen úgy, hogy a mezőgazdasági termékek közös piaci szervezetei által elhatározott intézményes, az árak csökkentését célzó kompenzációs támogatásokból vesznek el.

3.5 Az 1257/99.sz. rendelet<sup>(1)</sup> a FEOGA vidékfejlesztési támogatásáról, az alábbi megfontolásokon alapul:

- a vidékfejlesztési intézkedéseknek a piaci politika felzárkóztatása és kiegészítése irányában kell hatniuk;
- a PAC reform által 1992-ben bevezetett három felzárkóztató intézkedésnek, a rendszert a hátrányos helyzetű zónák (természetes feszültségek) és a káros környezeti khatásoknak kitett zónák javára kell kiegészítenie;
- egyéb vidékfejlesztési intézkedések csatlakozhatnak az 1. sz. és 2. sz. céltámogatás kedvezményeiben részesülő régiók integrált fejlesztési programjaihoz.

3.6 A 22 intézkedésből álló sorozat, melyet a tagállamok felvehetnek vidékfejlesztési programjukba, az alábbiak szerint oszlik meg a 2000.-2006. évekre szóló programban<sup>(2)</sup>: 39,2 % a mezőgazdaság versenyképességének és alkalmazkodóképességének javítására, 35 % a hátrányos természeti adottságokkal rendelkező zónákra és a mezőgazdasági-környezetvédelmi intézkedésekre és 25,8 % a vidéki területek alkalmazkodására és fejlesztésére.

3.7 A PAC-reform, amelyet 2003. júniusában fogadtak el, megerősítette a vidékfejlesztési politika egyik küldetését, nevezetesen a mezőgazdaságnak a társadalmi követelményekhez való alkalmazkodása támogatását. Az intézkedések terjedelme

<sup>(1)</sup> A Tanács 1999. május 17-i 1257/1999. (EK) sz. rendelete az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap (FEOGA) által nyújtott vidékfejlesztési támogatásról szóló egyes rendeletek módosításáról és hatályon kívül helyezéséről; HL L 160., 1999.6.26., 80-102. o.

<sup>(2)</sup> Ténymegállapító cikk, címe : „A vidékfejlesztés az Európai Unióban”, - 9 lap, Az Európai Unió Kiadóhivatala 2003.

kibővült a termékek minőségének fejlesztésével, a termelési normák javításával (környezetvédelem, állattartás), a Natura 2000 bevezetésével és a fiatalokat mezőgazdasági pályára irányító határozottabb intézkedésekkel.

3.8 Ezen felül, a modulációs mechanizmus kötelezővé vált európai szinten. Nagyságrendje, az egész évre vonatkoztatva, megfelel mintegy 1,2 milliárd euró összegű átutalásnak a piacpolitikától a vidékfejlesztési politika javára.

3.9 Ezt a fejlődést tartva szem előtt, az EGSzB aláhúzza, hogy a PAC második alappillérenek elsődleges célul kell kitűznie a mezőgazdaság felzárkóztatását, hogy strukturális fejlődése megfelelően a polgárok elvárásainak.

3.10 Az Európai Bizottság közleményében a 2007.-2013.-ra szóló pénzügyi kilátások egy szerény, de stabil költségvetést tükröznek, melyben az Európai Unió saját erőforrásai a GDP 1,24 %-os szintjén maradnak. Az EGSzB támogatja az Európai Bizottság javaslatát és kiemeli, hogy a közösségi források csökkentése rossz előjel lenne éppen akkor, amikor ténylegesen létrejön az Európai Unió bővítése.

3.11. Ez a megállapítás természetesen vonatkozik a vidékfejlesztési politikára is. A valóság az, hogy ennek a politikának az egyetlen „pótlólagos” forrása a moduláció alkalmazása. Ami viszont kizárólag a PAC első és második alappillérei közötti pénzügyi átcsoportosításból származik. Ezért az EGSzB szüntelenül kéri a Tanácsot és az Európai Parlamentet, hogy gondoskodjanak ennek a politikának a részére a megfelelő pénzeszközök allokálásáról, hacsak nem akarják a lényegétől megfosztani.

3.12 Végül, a jövő vidékfejlesztési politikáját már egy új Bizottság fogja végrehajtani, amely már 25 biztosból fog állni. Ha a PAC két alappillérevel két külön biztos gazdálkodik, ezzel ténylegesen azt lehet kockáztatni, hogy a két politika között megszűnik az összhang. Az EGSzB kötelességének érzi, hogy határozottan szembeszegüljön minden olyan akarral, hogy külön vezérigazgatóságokat nevezzenek ki, és külön biztosok felügyeljék a mezőgazdasági és a vidékfejlesztési kérdéseket.

#### 4. A többfunkciós mezőgazdaság szerepe a vidékfejlesztési politikában

4.1 Az EGSzB korábbi véleményeiben<sup>(3)</sup> már emlékeztetett arra, hogy a mezőgazdasági piacok természetükénél fogva instabilak és ki vannak téve az árak tág határok közötti változásainak. Ezért a kínálat és a piac szabályozási mechanizmusai a conditio sine qua non ahhoz, hogy a mezőgazdasági üzemek ki tudják elégíteni a fenntartható mezőgazdasági termelés követelményeit. Az EGSzB aláhúzza, hogy a mezőgazdasági termékek piacsabályozási politikájának támogatása egyben hozzá is járul a vidékfejlesztési politika sikeréhez.

<sup>(3)</sup> „Az európai mezőgazdasági modell konszolidálását célzó politika”, GSZB 953/99, HL C 368., 1999.12.20, 76-86. o.  
„A PAC jövője”, GSZB 362/2002, HL C 125., 2002.5.27., 87-99. o.

4.2 Egyébként, a termelési folyamat és a mezőgazdaság nyilvános támogatása közti kapcsolatot megszüntették a PAC (Közösségi Mezőgazdasági Politika) legutóbbi, 2003. június 26-án végrehajtott legutóbbi reformja alkalmával. Az idáig eljutott fejlődés megerősíti annak szükségességét, hogy új távlatokat adjanak a mezőgazdasági tevékenység gazdasági fejlődésének, hogy jobban vehessenek számításba olyan új követelményeket, mint pl. a biodiverzitás, a specifikus tájvédelem, vagy a szektorban történő munkahelyteremtés. Az EGSzB fel kívánja hívni a figyelmet arra, hogy a mezőgazdasági termelő tevékenység elsősorban ahhoz járul hozzá, hogy élő tájak legyenek, mert lehetővé teszi a közvetlen kapcsolat létrehozását az emberi tevékenység és földje között.

4.2.1. A termelési rendszerek és a mezőgazdasági termékek értékesítési eszközeinek területi beágyazása, különösen a Védett Származási Elnevezések (AOP) és a Termőhely Földrajzi Meghatározások (IGP) kifejlesztése révén, valamint a közvetlen értékesítés, csak néhány a vidékfejlesztést szolgáló mezőgazdasági többfunkciós létezőmód szempontjai közül.

4.3 A mezőgazdaság az Unió 25 tagállamában több mint 13 millió közvetlen és a mezőgazdaság elé és mögé kapcsolódó több mint 5 millió közvetett munkahelyet képvisel. Ezek a munkahelyek természetüknél fogva erősen „röghöz kötődnek”. És azáltal, hogy a közösségen belüli árucserében a feldolgozott élelmiszeripari termékek egyre nagyobb szerephez jutnak, megerősíti a kapcsolatot a mezőgazdasági és az élelmiszeripari szektor között. Ha nem kap elsőbbséget a vidéki mezőgazdasági tevékenység fennmaradása és megoszlása, gátolni fogja, hogy a vidéki zónákat a regionális gazdaságba integrálják.

4.4 A mezőgazdasági tevékenység az európai földterület 45 %-ára, azaz 190 millió ha-ra terjed majd ki (a 27-ek EU-jában). 2001-ben, a Mezőgazdaságilag Művelhető Terület (SAU) több mint 10 %-át vonták bele mezőgazdasági környezetvédelmi szerződéses intézkedésekbe. Az „élőhely- és madárvédelmi területté” minősített zónák 15 %-a mezőgazdasági terület. És a 15-ök EU-ja mezőgazdasági területeinek 38 %-át nyilvánították „nitrátérzékeny” területnek. Ezek az intézkedések kielégítik a helyi környezetvédelmi és/vagy vidékfejlesztési célkitűzéseket. Magától értetődik, hogy a mezőgazdasági tevékenység mindig is elsőrendű fontosságú helyet fog elfoglalni a területgazdálkodásban.

4.5 Az EGSzB fel kívánja hívni a figyelmet arra, hogy a többfunkciós mezőgazdasági termelő tevékenység az élő tájak megőrzésének több szempontját juttatja érvényre. Az Európai Bizottságnak és a Tanácsnak erre fel kell hívniuk a figyelmet a vidékfejlesztési politika minden új irányzatának előszavában, illetve indokolásában.

4.6 A Salzburg-i konferenciának a vidéki gazdaság diverzifikálásáról hozott határozataira támaszkodva, az EGSzB kiemeli,

hogy el kell kerülni azt a hibát, hogy a vidéket „kivárosiasítsák”, azaz ugyanazokat az intézkedéseket alkalmazzák a városok fejlesztésére, mint a vidékfejlesztésre. Ezért az EGSzB jelenleg egy saját kezdeményezésű véleményt dolgoz ki a városkörnyéki mezőgazdaságról<sup>(1)</sup>. Ezért van az, hogy a „vidéki gazdaság diverzifikálásának” a vidékfejlesztési politikában a gazdálkodással szoros kapcsolatban álló néhány téma köré kellene csoportosulnia, mégpedig: a mezőgazdasági népesség életkörülményeit javító szolgáltatások, a mezőgazdasági turizmus fejlesztése és az egy mezőgazdasági főtevékenységre alapozott többirányú tevékenység támogatása.

## 5. A vidékfejlesztési politika sajátosságai és korlátai

5.1 A 3. kohéziós jelentés következtetései kimutatják, hogy a fenntartható termelés, a termelékenység és a munkahelyteremtés vonatkozásában a régiók közti állandó aránytalanságok okai a versenyképesség legfőbb tényezőinek strukturális bajaiban keresendők. Az EGSzB aláhúzza, hogy a vidékfejlesztési politikának ezekből az elvekből is merítenie kell, amikor kialakítja a vidéki területekre vonatkozó strukturális fejlesztési intézkedéseit.

5.2 Az Európai Unió kibővítése fokozza a vidéki területek gazdasági fejlesztésének problémáit az új tagállamokban erősen meglévő „rejtett munkanélküliség” révén. Ez csak még jobban bonyolítja a regionális és a vidékfejlesztési politika egymástól való megkülönböztetését. Az EGSzB azt javasolja, hogy a regionális és a vidékfejlesztési politika közös témáit pontosítsák egy, a strukturális alapokról szóló új rendelkezés keretében és az egyik, vagy másik politika által finanszírozott intézkedések számát úgy korlátozzák, hogy előmozdítsák ezek jobb áttekinthetőségét.

5.3 Ha a mezőgazdaság nem képes a saját eszközeiből biztosítani a vidék fejlesztését, kiderül, hogy ez a tevékenységi szektor feltétlenül szükséges marad bármilyen vidékfejlesztési politika sikeréhez. A kapcsolat a közvetlen és közvetett munkahelyek területével, a védett területek kiterjedése, magukkal hozzák azt, hogy a mezőgazdaság felzárkóztatása és hozzáigazítása a polgárok elvárásaihoz, változatlanul prioritást élvez. Ezen felül, a PAC első és második alappillérei részt vesznek a vidékfejlesztési célok megvalósításában, a mezőgazdasági tevékenység fenntartása, vagy megerősítése révén.

5.4 Az Európai Unió kibővítése a PAC jövője számára ugyancsak fontos kihívást jelent. Az EGSzB aláhúzza, hogy az elkövetkező időszakban a tapasztalatcserének és a módszerek átadásának szintén különleges helyet kell elfoglalnia a PAC második alappilléreinek alkalmazási feltételei között.

<sup>(1)</sup> „A városkörnyéki mezőgazdaság”, 1324/2003. sz. GSZB véleménytervezet (elfogadásra betervezve a 2004. szeptemberi plenáris ülésen)

5.5 Az EGSzB ugyancsak aláhúzza, hogy a kis népsűrűségű régiók, mint a szigetek, az északi sarki területek, és a hegyi övezetek, állandó hátrányos természeti adottságaik miatt az egységes piac sikerének útjában állnak. Mind a regionális politikának, mind a vidékfejlesztési politikának számításba kell vennie ezt a szempontot végrehajtási módszereik kialakításánál, például úgy, hogy egy magasabb közös finanszírozási hányadot állapítanak meg, amellyel ezeket a feszültségeket figyelembe veszik. Egyébként, az EGSzB-nél jelenleg kidolgozás alatt van egy saját kezdeményezésű vélemény<sup>(1)</sup>, amely egyebek között azokkal a módszerekkel foglalkozik, amelyek révén a hátrányos természeti adottságokkal sújtott zónákat jobban lehet integrálni a regionális gazdaságba.

5.6 Végül, az EGSzB aláhúzza, hogy a vidékfejlesztési politika és a regionális politika a közigazgatás akcióinak nem az egyetlen, az Európai Unió harmonikus területi fejlesztését szolgáló eszköze. Az EGSzB felhívja a figyelmet arra, a közigazgatási szervek megfelelő területi beágyazódása a lakosságba ugyancsak a területi kohézió céljait szolgálja.

## B. AZ INTÉZKEDÉSEKET JAVÍTÓ JAVASLATOK ELMÉLYÍTÉSE

### 6. A Luxemburgi Kompromisszum keretében, 2003. június 26-án elhatározott intézkedések

6.1 A PAC 2003. júniusában elindított reformja azt tűzte zászlajára, hogy a PAC második, a vidékfejlesztésnek szentelt alappilléret erősebben össze kell kötni az első alappillért adaptálásával. Ezzel egy új intézkedéscsomaggal bővítették a PAC első alappilléret, és az intézkedések számát megnövelték 22-ről 26-ra.

6.1.1 Két új intézkedést vezettek be az élelmiszerek minőségének javítása érdekében (önkéntes részvétel az elismert minőségi jelek nemzeti programjában, promóciós és tájékoztatósi akciók ezekről a termékekről a fogyasztók körében). Két további új intézkedés a termelési technikáknak az európai környezetvédelmi, állattartási, növény- és állategészségügyi szabványokhoz történő alkalmazására vonatkozik.

6.1.2 Több meglévő intézkedést módosítottak (az állattartási kérdések számításba vétele a mezőgazdasági környezetvédelmi intézkedések keretében, a fiatal mezőgazdasági termelők letelepedése részére a közpénzekből nyújtott támogatás növelése, az „Élőhely- és madárvédelem” Irányelv végrehajtása és az erdészeti beruházások finanszírozása a környezetvédelmi és szociális kritériumok alapján művelt erdők esetében).

<sup>(1)</sup> „Hogyan garantálható a természeti és az állandó strukturális hátránnyal küzdő régiók jobb integrációja”, 631/2004. sz. R/EGSZB véleménytervezet (elfogadásra beterjesztve a 2004. szeptemberi plenáris ülésen).

6.2 Az új tagállamok esetében elfogadtak egy ideiglenes vidékfejlesztési programot a 2004.-2006. időszakra. Ez négy új felzárkóztatási intézkedésen felül finanszírozni fogja: a mezőgazdasági termelői csoportosulások részére nyújtott segílyeket, a másodállású gazdaságok, a műszaki segítségnyújtás támogatását és a PAC első alappillért keretében nyújtott közvetlen segílyek kiegészítését.

## 7. Új utak a Salzburgban meghatározott 3 tengely mellé

7.1 Az egységes piac megvalósulása és a belső piac fokozatos megnyitása a természetes komparatív előnyöket élvező, illetve a minimális környezetvédelmi normákat betartó mezőgazdasági üzemek előtt, ahhoz a feszültséghez vezetett, hogy az európai mezőgazdasági termelési modell versenyképességét továbbra is javítani kell.

7.2 Az EGSzB támogatja tehát azt, hogy a „mezőgazdasági üzemek beruházásaihoz nyújtott segíly-”programot a vidékfejlesztési politika keretében továbbra is folytassák. Azokat a beruházásokat, melyek lehetővé teszik a mezőgazdasági üzemek számára a környezetvédelmi előírások betartását, a modernebb állattartást, és a munkakörülmények javítását, támogatni kell, annál is inkább, mert stabilizálják a terület mezőgazdasági tevékenységét.

7.3 Az EGSzB aláhúzza, hogy a „mezőgazdasági tanács” c. intézkedés végrehajtását, melynek célja támogatások nyújtása az új termelési szabványok bevezetéséhez, előbbre kell hozni. Mivel csak 2006-tól kezdve lehet hatékonyan végrehajtani a tagállamokban, ezért a feltételrendszert 2005-től kell alkalmazni.

7.4 A mezőgazdasági termékek piacát szabályzó eszközök hatékonyságának csökkenése, a klimatikus viszonyok változása és az egészségügyi válságokhoz kapcsolódó intézkedések következményei azt eredményezték, hogy néhány év óta nagyon fontos kézbent tartani az üzemek forgalmának alakulását. A PAC 2003-ban elhatározott reformja keretében, az Európai Bizottság elhatározta, hogy egy jelentésben tanulmányozni fogja azt a lehetőséget, hogy a moduláció egy bizonyos százalékát nemzeti szinten felhasználhassák a kockázatok, válságok és természeti katasztrófák elhárítását célzó különleges intézkedések fedezésére. Az EGSzB felhívja a figyelmet arra, hogy az Európai Bizottságnak ezt a jelentést 2004. vége előtt be kell nyújtania, és rá kell térnie arra az útra, hogy mind nemzeti, mind közösségi szinten fejlessze a mezőgazdasági biztosítási rendszereket. Kéri, hogy adott esetben elemezzék a PAC második alappillérehez való hozzájárulásoknak a felzárkóztatás céljára történő felhasználását.

7.5 A jövőbeni vidékfejlesztési politikának második főirányaként a környezetvédelmet és a zöld gazdálkodást kell támogatnia, amelyeknek fő eszközei a mezőgazdasági környezetvédelmi intézkedések és a természeti adottságokból adódó hátrányok kompenzációja, közös kritériumok alapján, melyekkel a területi egyensúly fenntartását kívánják fenntartani.

7.6 A közösségi törvény alapján (19 irányelv és rendelet), a PAC reformja bevezette a mezőgazdaságnak nyújtott közvetlen támogatások feltételrendszerének elvét, amely kiterjed a környezetvédelemre, a közegészségügyre, az állat- és növényegészségügyre és az állattartásra. Az EGSzB aláhúzza, hogy a PAC első alapelveinek ezt az új arculatát nem szabad összekeverni a mezőgazdasági környezetvédelmi intézkedésekkel (MAE). Ezek ugyanis nem rendeleti alapra épülnek, hanem támogatják a gazdálkodók önkéntes akcióit és részvételét annak érdekében, hogy olyan mezőgazdasági termelési módszereket vezessenek be, amelyek védik a környezetet és megőrzik a természetes élőhelyeket.

7.7 Az EGSzB aláhúzza, hogy az MAE végrehajtására hozott adminisztratív rendelkezéseket le kellene egyszerűsíteni. A célkitűzések meghatározásának a szubszidiaritás szem előtt tartásával kell megtörténnie. Megkérdőjelezi továbbá, hogy szükséges-e kiszélesíteni az intézkedések terjedelmét más környezetvédelmi problémákra is, tekintettel a költségvetési stabilitásra. Mindazonáltal, különös hangsúlyt kell adni az MAE részére, amely előnyben részesíti a mezőgazdasági termelési rendszerek diverzitását az agro-rendszerek egyensúlyának megőrzése érdekében.

7.7.1 Tekintettel a göteborgi Európa-csúcs nyilatkozatára, a mezőgazdasági környezetvédelmi intézkedéseket kötelezővé kell tenni minden nemzeti programban.

7.7.2 Az EGSzB aláhúzza, hogy a Natura 2000 finanszírozása nem történhet a jelenleg hatályban levő intézkedések kárára. Ezért azt kívánja, hogy az Európai Bizottság új finanszírozási lehetőségeket határozzon el az „Élőhely és madarak” Irányelv alkalmazása következtében előálló költségek fedezésére.

7.8 A jövőbeni vidékfejlesztési politika harmadik fő irányát a mezőgazdasági termelés megtartása mellett, a vidéki gazdaság diverzifikálására kell koncentrálni, hogy a népességet meg lehessen tartani a vidéki környezetben.

7.9 Az Európai Bizottság aláhúzza 3. kohéziós jelentésében, hogy a három akciótypus, azaz a turizmus, a népművészet és a falusi hagyományörzés, közös területét kell, hogy képezzék mind a regionális, mind a vidékfejlesztési politikának. Az EGSzB ragaszkodik ahhoz, hogy ez az egyensúly fennmaradjon. Úgy tűnik, hogy a vidéki infrastruktúrát nem lehet többé finanszírozni a strukturális alapokból. Az EGSzB ellenzi ezért, hogy az ilyen típusú beruházások terheinek vállalását levegyék a regionális politikáról, és ráruházzák a vidékfejlesztési politikára.

7.10 Ezen felül, az EGSzB azt javasolja a regionális politika alakulásának láttán, hogy a falusi hagyományörzés felújítására és felértékelésére irányuló intézkedéseket ne sorolják be egy „agroturizmus” projektbe, amely már nem tartozik bele a vidékfejlesztési politikába.

7.11 Végül, az EGSzB azt javasolja, hogy a „falusi gazdaság” program vállaljon fel egy bizonyos számú szolgáltatást, amellyel

a helyi mezőgazdasági lakosság életminőségét lehet javítani (például a mezőgazdasági termelőket kiváltó szolgáltatásokat).

## C. A VIDÉKFEJLESZTÉSI POLITIKA GAZDASÁGIRÁNYÍTÁSI FELTÉTELEINEK JAVÍTÁSA

8 Az első pont, ahol a gazdaságirányítás feltételeit javítani lehet, a vidékfejlesztési tervek programozásának folyamatos-sága. Az EGSzB támogatja ezért az Európai Bizottság erőfeszítéseit az új vidékfejlesztési politika kidolgozásában, hogy maximális mértékben csökkenteni lehessen a két programozási időszak közti „lappangási időt”.

8.1. Az egyes tagállamokban a vidékfejlesztési politika adminisztratív végrehajtása körül észlelt nehézségek azt mutatják, hogy több, különböző szabályozás szerint nyújtott pénzügyi beavatkozás a közigazgatási szervek akcióinak jobb átláthatóságát veszélyeztetheti. Így, azt az előrehaladást, amelyet ugyanazon a rendeleten belül az akcióknak a vidékfejlesztés javára történő átcsoportosítása jelentett, a kedvezményezettek úgy fogták fel, mint egy újabb, bonyolultabb adminisztráció forrását.

8.2 A programozás egyszerűsítése abban áll, hogy a vidékfejlesztés politikájának akcióit már csak egy alpból fedezik. Mindazonáltal, az EGSzB aláhúzza, hogy ennek az egyetlen alapnak a gazdálkodási módszereit összhangba kell hozni a strukturális alapokra vonatkozó szabályokkal.

8.3 A jövő vidékfejlesztési politikájának három tengelyre strukturálását (a mezőgazdaság versenyképessége, a területtel való gazdálkodás és a vidéki gazdaság diverzifikálása) tükröznie kellene a vidékfejlesztésről szóló, készülő rendeletnek is. Ez meghatározhatná a beavatkozás elveit, a három tengely célkitűzéseit, és felsorolhatná a három lehetséges akciótypust (beruházási segély, vissza nem térítendő kölcsön, több évre szóló állami támogatás bizonyos műszaki elvárások garantálása fejében, műszaki segítségnyújtás, pénzügyi tervezés ...). Mindegyik ilyen jóváhagyott intézkedés végrehajtási utasításának kidolgozása a nemzeti szubszidiaritás körébe tartozna. Az EGSzB aláhúzza, ha egy tagállam egyetlen döntésbe, egyetlen stratégiai dokumentumba foglalja össze intézkedéseit, ennek az lesz az előnye, hogy a közösség egyetlen fix keretet tud a részére megállapítani a programozási időszak tartamára.

8.4 A STAR (Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Strukturális Gazdasági Bizottság) bizottságon belül az intézkedések módosítása elfogadásának jelenlegi procedúrája egyáltalán nem rugalmas, mert az ex-ante (előzetes) kiértékelési eljárás túl sokáig tart. Az EGSzB javasolja, hogy az újonnan bevezetendő eljárás az állami támogatások kiértékelési eljárásából merítsen. Vagyis, amikor a vidékfejlesztési tervet elfogadták a programozási időszak kezdetén, az intézkedés beavatkozási jellegű (ex-post, utólagos értékelés) legyen.

8.5 Az operatív programok érvényesítését a tagállamok szervezete szerint a nemzeti, vagy nemzetek közötti szubszidiaritás elve szerint kell elvégezni. Az Európai Bizottságot terheli tehát a felelősség azért, hogy ügyeljen a konkurencia cselekedetei által okozott minden versenytorzulás elkerülésére, ellenőrizze a beavatkozási módokat törvényességét és győződjön meg arról, hogy mindez koherens a strukturális alapokkal. Az EGSzB azt is kiemeli, hogy a Bizottság a megszerzett tapasztalatai segítségével irányíthatja a tapasztalatcseréket a műszaki segítségnyújtás keretében, különösen az új tagállamok esetében.

8.6 Az EGSzB azt óhajtja, hogy a programok érvényesítési fázisainak darabszámát csökkentse és az egyes döntési szintek felelősségét határolják be: Bizottság, tagállamok, területi önkormányzatok.

8.7 A vidékfejlesztési politika akcióinak egyetlen alpból történő fedezése szintén a pénzügyi gazdálkodás egyszerűsítése irányában hat. A strukturális alapok logikája szerint, ennek az új alapnak kell átvennie a régiek főbb jellemvonásait, mégpedig:

- előzetes éves tervezési rendszeren alapuljon,
- több évre szóló programozást végezzen el,
- sokkal rugalmasabb kifizetési feltételei legyenek, mint a FEOGA-Garanciának (jelzáloghitelek – visszafizetendő hitelek).

8.8 Az ellenőrzés kérdése szintén a vidékfejlesztési politika adminisztratív irányításának egyszerűsítését követeli meg. Az EGSzB támogatja az Európai Bizottság által, a 3. kohéziós jelentés keretében bemutatott irányvonalakat, különösen azokat, amelyek az ellenőrzési feladatok arányosságára vonatkoznak. Egy bizonyos küszöb alatt a tagállam választhatja, hogy saját nemzeti ellenőrzési rendszerét alkalmazza-e az érintett programokra. Az EGSzB aláhúzza, hogy ezeket az irányelveket alkalmazni kellene a vidékfejlesztési politika gyakorlati irányítására is, amennyiben azok biztosítják az ellenőrzés ugyanolyan hatékonyságát, egyben a közösségi alapoknak a kívánt célra történő felhasználását.

8.9 A strukturális alapok számára a 2000-es tevékenységek keretében fenntartott teljesítménytartalékot inkább úgy élik meg, mint egy frusztrációs intézkedést, a programok adminisztratív végrehajtásának eshetőségei következtében. Ezen felül, az egyetlen, a hitelfelhasználási kritérium alapján történő odaítélésnek negatív kihatásai lehetnek, mert a gyors programozásra sarkall, majd utána a műveletek végrehajtásának szigorú lekövetésére, ami nincs összhangban egy többéves vidékfejlesztési program menedzselésével. Ezért az EGSzB aláhúzza, hogy a teljesítménytartalékolás elvét nem kellene alkalmazni a jövő vidékfejlesztési programjában.

8.10 A partnerség kérdése hasonlóképpen az egyszerűsítés logikáját követi a programok végrehajtásában. Annak a mintájára, ami most történik a regionális politika keretei között, az EGSzB azt szeretné, ha minden tagállam igyekezne megszervezni a kooperációkat a közigazgatás különböző szintjei, a szociális partnerek és a szervezett civil társadalom képviselői között, a koncepció megszületésének fázisától kezdve a programok végrehajtási fázisáig és követéséig.

8.11 A Leader kezdeményezés 1989-es beindítása óta, az új vidékfejlesztési lehetőségek kutatásának ez a középpontja az Európai Bizottság sikertörténete lett. Ezen felül, a programozás jelenlegi fázisában bebizonyította, hogy átadja a tapasztalatokat és megkönnyíti a partnerkapcsolatokat a különböző országok helyi akciócsoportjai között. Az EGSzB aláhúzza, hogy a Leader kezdeményezést folytatni kellene a vidék új fejlődési utakat kereső helyi kezdeményezéseinek további támogatására, különösen, ha ez a vidékfejlesztési politikában kijelölt irányban történik: hogyan kell megbecsülni a folyamatos képzés igényeit egy adott területen, új piacok keresése a mezőgazdasági termékek számára, szinergiák kifejlesztése egyazon terület gazdasági szereplői között, megannyi téma, amely új világosságot hozhat a vidékfejlesztési politika jövője számára. Az EGSzB ezért támogatja a Leader kezdeményezés további folytatását a vidékfejlesztés innovatív megoldásainak kutatását célzó fejlesztési politikája keretében.

Brüsszel, 2004. június 30.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Roger BRIESCH