

I

(Informacje)

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

SPRAWOZDANIE SPECJALNE NR 7/2006

Inwestycje w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich: czy skutecznie rozwiązują problemy obszarów wiejskich?**wraz z odpowiedziami Komisji**

(przedstawione na mocy art. 248 ust. 4 akapit drugi Traktatu WE)

(2006/C 282/01)

SPIS TREŚCI

	Punkty	Strona
Glosariusz terminów i skrótów		3
STRESZCZENIE	I–VII	4
WSTĘP	1–15	5
Wprowadzenie	1–3	5
Opis inwestycji w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich	4–10	5
Podstawy prawne	4–5	5
Cele	6–8	5
Realizacja	9–10	7
Zakres kontroli i podejście kontrolne	11–15	7
Pytania kontrolne	11–13	7
Podejście kontrolne	14–15	8
UWAGI	16–63	8
Pytanie kontrolne 1: Czy UE posiada jasną strategię i spójne podejście do polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz czy są one odpowiednio określone w programach państw członkowskich?	16–28	8
Jasna strategia	16–18	8
Spójne podejście do rozwoju obszarów wiejskich	19–28	9
Pytanie kontrolne 2: Czy projekty otrzymujące finansowanie UE są wybierane w oparciu o kryteria, które najlepiej uwzględniają potrzeby obszarów wiejskich?	29–39	10
Warunki i procedury wyboru	29–34	10
Efekt <i>deadweight</i>	35–39	12
Pytanie kontrolne 3: Czy projekty są realizowane na obszarach wiejskich i czy mają one oddziaływanie?	40–52	12
Lokalizacja projektów	40–46	12
Rezultaty i oddziaływanie projektów objętych kontrolą na miejscu	47–52	14
Pytanie kontrolne 4: Czy produkty, rezultaty i oddziaływanie są odpowiednio monitorowane i oceniane?	53–63	16
Ogólne ramy i wdrożenie systemów monitoringu i oceny	53–63	16

	<i>Punkty</i>	<i>Strona</i>
WNIOSKI I ZALECENIA	64–69	17
Załącznik I — Lista projektów skontrolowanych w państwach członkowskich		18
Załącznik II — Definicje obszarów wiejskich — kryteria użyte do celów kontroli		21
Załącznik III — Przykłady rezultatów i oddziaływania skontrolowanych projektów		22
Odpowiedzi Komisji		24

GLOSARIUSZ TERMINÓW I SKRÓTÓW

TERMINY

Beneficjent	ostateczny odbiorca płatności UE.
Oddziaływanie	długoterminowe skutki społeczno-ekonomiczne, zauważalne po pewnym czasie od zakończenia pomocy, które mogą oddziaływać na bezpośrednich adresatów pomocy lub pośrednich adresatów pozostających poza zasięgiem pomocy, którzy mogą być zwycięzcami lub przegrzonymi.
NUTS	nomenklatura jednostek terytorialnych do celów statystycznych — wspólna klasyfikacja UE do celów statystyki regionalnej, która dzieli każde państwo członkowskie na regiony zgodnie z ich klasyfikacją (NUTS 1, 2, 3 i LAU 1 i 2), w oparciu o krajowe jednostki administracyjne.
Leader	inicjatywa finansowana z funduszy strukturalnych, przeznaczona na pomoc partnerom wiejskim.
Produkt	to, co wyprodukowano lub osiągnięto w ramach środków przyznanych na interwencję (np. wyposażenie gospodarstwa zakupione przez rolnika, droga zbudowana we wsi).
Rezultat	natychmiastowe zmiany, które pojawiają się u bezpośrednich adresatów podczas lub pod koniec ich udziału w interwencji (np. lepszy dostęp do danego terenu na skutek budowy drogi, wydajniejsza produkcja w gospodarstwie).
Obszar wiejski	obszar geograficzny, który nie posiada cech charakterystycznych obszaru wiejskiego. Istnieją różne typologie klasyfikacji obszarów jako wiejskie i miejskie, na przykład w oparciu o gęstość zaludnienia.

SKRÓTY

WPR	wspólna polityka rolna
DG AGRI	Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich
EFOGR	Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej
ESPO	Europejska sieć obserwacyjna planowania przestrzennego
PKB	produkt krajowy brutto
LAU	lokalna jednostka administracyjna
ONW	obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
PO	program operacyjny
ROW	rozwój obszarów wiejskich
PROW	plan rozwoju obszarów wiejskich
SWOT	mocne strony, słabe strony, szanse, zagrożenia.

STRESZCZENIE

- I. Obszary wiejskie stoją w obliczu poważnych problemów, takich jak wyludnienie oraz niedobór możliwości gospodarczych. Wkład UE w rozwój obszarów wiejskich na lata 2000–2006 wynosi ponad 60 mld euro. Około 40 % tego budżetu wykorzystuje się na inwestycje w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich. Obejmują one szeroką gamę projektów zarządzanych i realizowanych wspólnie przez Komisję i państwa członkowskie (patrz: pkt 1–10).
- II. Niniejsze sprawozdanie przedstawia uwagi poczynione w trakcie przeprowadzonej przez Trybunał kontroli inwestycji w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich. Celem kontroli było uzyskanie odpowiedzi na następujące pytanie ogólne: „Do jakiego stopnia produkty działań inwestycyjnych skutecznie rozwiązują problemy obszarów wiejskich?” (patrz: pkt 3 i 11–15).
- III. Elastyczność rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich (ogólne cele, brak priorytetów) oraz brak jasnej strategii w programach państw członkowskich doprowadziły do sytuacji, w której nie jest jasne, na jakie cele przeznaczane są fundusze. Programy państw członkowskich dotyczą głównie sektora rolnego i nie uwzględniają w wystarczającym stopniu charakterystyki wspieranego obszaru geograficznego (patrz: pkt 16–28).
- IV. Brakuje ustanowionych warunków kwalifikowalności oraz procedur wyboru, które pozwoliłyby skutecznie skoncentrować fundusze na najbardziej potrzebujących obszarach geograficznych i beneficjentach (patrz: pkt 29–34). Brak skutecznego ukierunkowania niesie ze sobą także ryzyko zwiększenia efektu *dead-weight*, co obniża skuteczność pomocy (patrz: pkt 35–39).
- V. Znaczna część wydatków jest realizowana na obszarach, które nie są w przeważającej mierze obszarami wiejskimi. W porównaniu z poprzednim okresem programowania wsparcie inwestycyjne na obszarach wiejskich znacznie zmalało (patrz: pkt 40–46).
- VI. Nie zawsze dało się określić efekty projektów, jednak w sytuacji, gdy było to możliwe, okazywało się, że kluczowymi czynnikami zwiększającymi ich efektywność była synergia z innymi projektami i ich lokalizacja na obszarach wiejskich (patrz: pkt 47–52). Niedociągnięcia wykazano również we wdrażaniu systemów monitoringu i oceny (patrz: pkt 53–63).
- VII. Trybunał stwierdził, że nie da się ocenić, czy inwestycje w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich są skuteczne. Cele są zbyt ogólne, brakuje także strategii realizacji tej polityki. Dwa główne cele polityki ROW nie są osiąganym w sposób zrównoważony. Aby temu zaradzić, Komisja powinna współpracować z państwami członkowskimi na rzecz poprawy skuteczności tej polityki. Objaśnianie celów i opracowanie zasad skutecznego ukierunkowania pomocy stanowią istotne elementy w tym zakresie (patrz: pkt 64–69).

WSTĘP

Wprowadzenie

1. Finansowe znaczenie rozwoju obszarów wiejskich w budżecie UE jest wysokie. Wkład UE w rozwój obszarów wiejskich na lata 2000–2006 wynosi ponad 60 mld euro. W budżecie na okres programowania 2007–2013 proponuje się zwiększyć te środki do prawie 70 mld euro. Należy do tego dodać kilka miliardów euro pochodzących z „modulacji” — transferu kwot z bezpośrednich dopłat rolnych do rozwoju obszarów wiejskich (1).

2. Obszary wiejskie obejmują dużą część terytorium i ludności UE. W porównaniu z obszarami miejskimi na obszarach wiejskich PKB na mieszkańca jest średnio o jedną trzecią niższy, gęstość zaludnienia około dziesięć razy mniejsza, a zatrudnienie w sektorze rolnym około dziesięć razy większe. Obszary wiejskie są z reguły bardziej oddalone, posiadają gorszą infrastrukturę i mniej rozwinięty sektor podstawowych usług; stoją one także w obliczu poważnych problemów, takich jak wyludnienie oraz niedobór możliwości gospodarczych.

3. Niniejsze sprawozdanie specjalne przedstawia uwagi dotyczące następujących działań określonych w rozporządzeniu w sprawie rozwoju obszarów wiejskich (2): „inwestowanie w gospodarstwa rolne”, „poprawa przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych”, „wspieranie dostosowania i rozwoju obszarów wiejskich”. Obejmują one około 40 % dostępnego budżetu. W ramach tych działań można finansować szeroką gamę projektów, które na potrzeby niniejszej kontroli są nazywane inwestycjami w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich. Inne znaczące działania w ramach rozwoju obszarów wiejskich, takie jak działania rolno-środowiskowe, w zakresie

ONW (obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania) i leśnictwa, których celem także jest rozwiązywanie problemów obszarów wiejskich, zostały ujęte w poprzednich sprawozdaniach (3).

Opis inwestycji w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich

Podstawy prawne

4. Przed 2000 rokiem działania inwestycyjne były częścią funduszy strukturalnych, a ich cele i warunki były określone specjalnymi rozporządzeniami. Inwestycje w gospodarstwa rolne oraz poprawa przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych miały wspierać sektor rolny w UE, podczas gdy działania wspierające dostosowanie i rozwój obszarów wiejskich miały zaradzić szczególnym problemom na tych obszarach.

5. Od roku 2000 rozwój obszarów wiejskich stał się „drugim filarem WPR” (4). Stało się tak dzięki połączeniu w jednym rozporządzeniu działań inwestycyjnych z różnymi innymi działaniami. Utrzymując cele funduszy strukturalnych, do polityki tej włączono cele WPR. Od tego momentu, po ustanowieniu kilku warunków, wszystkie działania były realizowane na terenie całej UE. Spowodowało to decentralizację polityki, dając państwom członkowskim szersze możliwości finansowania priorytetów krajowych i regionalnych.

Cele

6. Na poziomie globalnym rozporządzenie ustanawia dwa cele. Pierwszy odnosi się do sektora rolnego i może być określony w skrócie jako poprawa konkurencyjności rolnej i zrównoważone gospodarowanie gruntami. Drugi dotyczy dostosowań strukturalnych regionów opóźnionych w rozwoju lub borykających się z innymi problemami strukturalnymi. *Tabela 1* przedstawia szczegółowy opis tych celów.

(1) Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, art. 10 (Dz.U. L 270 z 21.10.2003, str. 1).

(2) Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia (Dz.U. L 160 z 26.6.1999, str. 80).

(3) Sprawozdanie specjalne nr 3/2005 (Dz.U. C 279 z 11.11.2005), sprawozdanie specjalne nr 4/2003 (Dz.U. C 151 z 27.6.2003), sprawozdanie specjalne nr 9/2004 (Dz.U. C 67 z 18.3.2005).

(4) Pierwszy filar WPR obejmuje wsparcie udzielane rolnikom w formie płatności bezpośrednich.

Tabela 1

Cele określone w rozporządzeniu w sprawie rozwoju obszarów wiejskich w zakresie działań inwestycyjnych w ROW

OGÓLNE CELE WSZYSTKICH DZIAŁAŃ W ROW ⁽¹⁾		
<p>Działania na rzecz rozwoju rolnictwa:</p> <p>— będą towarzyszyć innym instrumentom wspólnej polityki rolnej oraz je uzupełniać i mieć przez to udział w osiągnięciu następujących celów:</p> <p>a) zwiększenia wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej;</p> <p>b) zapewnienia w ten sposób odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie;</p> <p>c) stabilizacji rynków;</p> <p>d) zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw;</p> <p>e) zapewnienia rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów,</p> <p>— są zintegrowane z działaniami promującymi rozwój i dostosowanie strukturalne regionów opóźnionych w rozwoju oraz towarzyszą działaniom wspierającym gospodarce i społeczne przekształcenie obszarów stojących w obliczu trudności strukturalnych w danych regionach, uwzględniając następujący szczególny cel: w celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Wspólnoty, rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej i społecznej. W szczególności Wspólnota zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów lub wysp najmniej uprzywilejowanych, w tym stref wiejskich.</p>		
SZCZEGÓLNE CELE DZIAŁAŃ INWESTYCYJNYCH W ROW ⁽²⁾		
Inwestowanie w gospodarstwa rolne	Poprawa przetwórstwa i wprowadzenia do obrotu produktów rolnych	Artykuł 33
<ol style="list-style-type: none"> 1. Zmniejszenie kosztów produkcji 2. Poprawa i przebazowanie produkcji 3. Poprawa jakości 4. Zachowanie i poprawa środowiska naturalnego, warunków higienicznych oraz warunków utrzymania zwierząt 5. Wspieranie zróżnicowania działalności gospodarstw rolnych 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zorientowanie produkcji zgodnie z przewidywalnymi trendami rynkowymi lub zachęcenie rozwinięcia nowych rynków zbytu na produkty rolne 2. Poprawa lub racjonalizacja kanałów wprowadzających do obrotu lub procedur przetwórczych 3. Poprawa przedstawienia i przygotowania produktów albo zachęcenie do lepszego wykorzystania lub zlikwidowania produktów ubocznych lub odpadów 4. Zastosowanie nowych technologii 5. Uprzywilejowanie innowacyjnych inwestycji 6. Poprawa i monitorowanie jakości 7. Poprawa i monitorowanie warunków zdrowotnych 8. Ochrona środowiska 	Brak szczegółowych celów
<p>⁽¹⁾ Artykuł 1 rozporządzenia (WE) nr 1257/1999.</p> <p>⁽²⁾ Artykuły 4, 25 i 33 rozporządzenia (WE) nr 1257/1999.</p>		

7. Rozporządzenie ustanawia również szczegółowe cele dla dwóch działań inwestycyjnych, które także zostały przedstawione w tabeli 1. Inwestycje w gospodarstwa rolne przyczyniają się do poprawy dochodów z rolnictwa oraz do poprawy warunków życia, pracy i produkcji. Inwestycje mające na celu poprawę przetwórstwa i obrotu produktami rolnymi skutkują zwiększeniem konkurencyjności i dodaniem wartości do produktów.

8. Inwestycje zmierzające do wspierania dostosowania i rozwoju obszarów wiejskich są określane numerem artykułu w rozporządzeniu, który się do nich odnosi: „artykuł 33”. Artykuł ten określa, że wsparcie zostaje udzielone na działania, które odnoszą się do działalności rolniczej i jej przekształcania, oraz do działalności wiejskiej, której nie dotyczą inne środki. W artykule tym znajduje się też lista elementów ujętych w kolejnych tiret (które w niniejszym sprawozdaniu również określone są jako działania), co do których brak szczegółowego opisu oraz szczegółowych celów. W konsekwencji w ramach tych działań można udzielić wsparcia wielu różnym projektom.

Realizacja

9. Komisja i państwa członkowskie wspólnie odpowiadają za zarządzanie i realizację działań inwestycyjnych w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich. W praktyce oznacza to, że państwa członkowskie określają w swoich programach strategię i warunki kwalifikowalności, zatwierdzają i sprawdzają projekty, wypłacają środki beneficjentom i składają Komisji sprawozdanie. Komisja

jest odpowiedzialna za dopilnowanie, by programy, ich realizacja i systemy sprawozdawczości były zgodne z wymogami prawnymi.

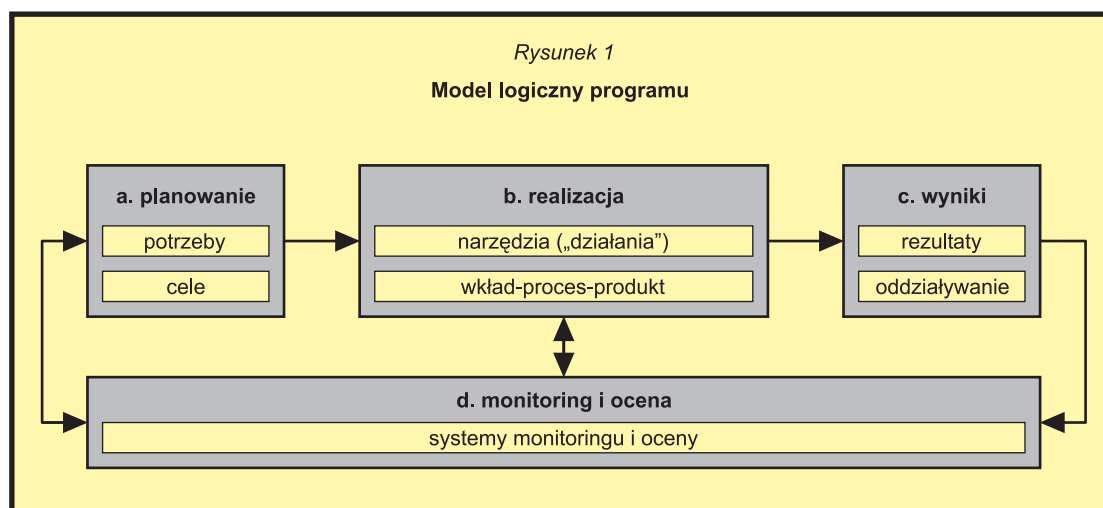
10. Potencjalni beneficjenci (rolnicy, przedsiębiorstwa przetwarzające i wprowadzające produkty do obrotu, władze lokalne) składają wniosek do organu wdrażającego danego państwa członkowskiego. Jeżeli projekt spełnia wymagania (warunki kwalifikowalności, dostępny budżet oraz czasem kryteria rankingu i wyboru), jest on zatwierdzany i może być realizowany przez beneficjenta. Po zakończeniu projektu beneficjent zwraca się do agencji płatniczej państwa członkowskiego z wnioskiem o zwrot kosztów. Agencja płatnicza okresowo prosi Komisję o zwrot poniesionych kosztów.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

Pytania kontrolne

11. Trybunał zdecydował się przeprowadzić kontrolę wykonania zadań, koncentrując się na skuteczności w zakresie okresu programowania na lata 2000–2006. Zasada skuteczności opiera się na realizacji celów oraz osiągnięciu zaplanowanych rezultatów.

12. Kluczowymi elementami są planowanie, realizacja, uzyskane produkty oraz monitoring i ocena. Rysunek 1 przedstawia te elementy i związki między nimi:



13. Celem kontroli było stwierdzenie, do jakiego stopnia inwestycje w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich skutecznie rozwiązują problemy obszarów wiejskich. W oparciu o cztery kluczowe elementy przedstawione powyżej starano się odpowiedzieć na następujące pytania:

a) Czy UE posiada jasną strategię i spójne podejście do polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz czy są one odpowiednio określone w programach państw członkowskich?

b) Czy projekty otrzymujące finansowanie UE są wybierane w oparciu o kryteria, które najlepiej uwzględniają potrzeby obszarów wiejskich?

c) Czy projekty są realizowane na obszarach wiejskich i jakie jest ich oddziaływanie?

d) Czy produkty, rezultaty i oddziaływanie są odpowiednio monitorowane i oceniane?

Podejście kontrolne

14. Kontrola została przeprowadzona między styczniem a grudniem 2005 r. i polegała na zgromadzeniu dowodów kontroli na podstawie:

- a) analizy podstaw prawnych, dokumentów dotyczących polityki, badań, dokumentów dotyczących programowania oraz analizy sprawozdań z monitoringu i oceny;
- b) badania wybranych losowo 300 projektów EFOGR z okresu programowania 2000–2006 w celu uzyskania reprezentatywnego obrazu lokalizacji inwestycji oraz problemów społeczno-gospodarczych, z jakimi boryka się dany obszar;
- c) dziewięciu wizyt kontrolnych w państwach członkowskich, które w grupie wybranych 300 projektów otrzymały największą ilość środków. Skontrolowało 31 projektów, koncentrując się na najistotniejszych działaniach pod względem finansowym. Lista tych projektów i danych działań została przedstawiona w załączniku I. Trzydzieści jeden projektów wybrano uznaniowo, w celu uwzględnienia projektów na obszarach wiejskich o różnym stopniu występowania cech obszaru wiejskiego. Celem było również znalezienie przykładów dobrych praktyk.

15. Między państwami członkowskimi wybranymi do kontroli na miejscu na podstawie ich rozmiaru w próbie losowej znalazły się: poza regionami Celu 1 ⁽¹⁾: Francja (krajowy PROW), Niemcy (Dolna Saksonia), Włochy (Emilia-Romania), Niderlandy (krajowy PROW) i Hiszpania (Katalonia); wśród regionów Celu 1: Niemcy (Brandenburgia), Włochy (Kampania), Portugalia (Lizbona i Dolina Tagu) i Hiszpania (krajowy PO). Wizyty miały miejsce między czerwcem a październikiem 2005 r.

UWAGI

Pytanie kontrolne 1: Czy UE posiada jasną strategię i spójne podejście do polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz czy są one odpowiednio określone w programach państw członkowskich?

Jasna strategia

Uwaga 1

Elastyczność rozporządzenia (ogólne cele, brak priorytetów) oraz brak jasnej strategii w programach państw członkowskich doprowadziły do sytuacji, w której nie jest jasne, na jakie cele przeznaczane są fundusze.

16. Rozporządzenie w sprawie rozwoju obszarów wiejskich ma na celu, z jednej strony, pomoc w osiągnięciu celów WPR oraz, z drugiej strony, przyczynienie się do spójności gospodarczej i społecznej (patrz: pkt 6). Aby te cele osiągnąć, rozporządzenie określa szereg działań. Dla kilku z nich określone są szczegółowe cele, podczas gdy dla innych takich celów brak (patrz: tabela 1). Działania te są kombinacją wsparcia na poprawę konkurencyjności rolnej, poprawę środowiska i wsparcia dla obszarów wiejskich. Rozporządzenie nie określa, jakie działanie powinno zostać wykorzystane do osiągnięcia jakiego celu, ani też w jakim stopniu cele powinny zostać osiągnięte.

17. Rozporządzenie określa działania inwestycyjne w sposób elastyczny, gdyż, aby otrzymać wsparcie, trzeba spełnić niewiele warunków. Ponadto działania mogą przyczyniać się do osiągnięcia wszystkich celów ogólnych.

18. W przypadku dziewięciu skontrolowanych programów państw członkowskich Trybunał uznał, że brakowało jasnej strategii. Niektóre programy nie określają w sposób wyraźny celów, które mają osiągnąć, i w jakim stopniu dane działanie ma w tym pomóc. Inne programy ustanawiają cele, lecz realizują działania, które osiągają inne cele. Sprawia to, że decyzje w zakresie tej polityki nie są przejrzyste: nie jest jasne, ile pieniędzy wykorzystuje się na jaki cel. Ramka 1 przedstawia przykłady takiej sytuacji.

Ramka 1

To samo działanie, różne cele

Jedno z działań w hiszpańskim programie poprawy struktur rolnych na obszarach Celu 1 polega na inwestowaniu w gospodarstwa rolne. Celem określonym w programie jest zwiększenie dochodów rolnych oraz poprawa warunków życia, pracy i produkcji. Jednakże kontrola wykazała, że faktycznie osiągnięte cele różniły się w zależności od miejsca inwestycji. W obszarach rolnictwa produkcyjnego działanie to pomaga osiągnąć cel poprawy konkurencyjności rolnej. Jednakże na obszarach górskich działanie to oferuje wsparcie małym i niekonkurencyjnym gospodarstwom, mając na uwadze stabilizację ludności rolniczej. Program ten nie przyznaje określonych środków na te różne cele. Nie istnieją określone cele szczegółowe dla tych dwóch różnych celów tego działania; brak także monitorowania, ile pieniędzy wydaje się na dane cele lub w każdym z różnych rodzajów obszarów.

⁽¹⁾ Regiony NUTS 2 opóźnione w rozwoju. Oznacza to, że PKB na mieszkańca jest niższy niż 75 % średniej Wspólnoty.

Działanie gospodarowanie zasobami wodnymi i reparcelacja stanowi 70 % wkładu EFOGR do portugalskiego programu „Lizbona i Dolina Tagu”. Celem tego programu jest „rozwój nowoczesnego i konkurencyjnego rolnictwa jako kluczowego elementu rozwoju obszarów wiejskich”. Kontrola wykazała jednak, że działanie wspiera modernizację systemów irygacyjnych na obszarach żyznych, jak również budowę nowych systemów irygacyjnych uzupełnionych o reparcelację i infrastrukturę na obszarach o słabej strukturze rolniczej (bardzo małe działki, przestarzałe systemy irygacyjne). Działanie to ma dwa różne cele: zwiększenie konkurencyjności obszarów o wysokiej intensywności produkcji oraz pobudzenie działalności rolniczej na obszarach wiejskich zagrożonych porzuceniem działalności rolniczej. Program nie określa, w jakim stopniu działanie uwzględni każdy z tych celów. Pojedynczy projekt mający miejsce w gęsto zaludnionym obszarze pochłonął 29 % całego wkładu EFOGR do programu.

Niejasne cele

Za reparcelację ogólnie uważa się ponowne rozplanowanie działek w celu poprawy struktur rolnych, a tym samym żywotności ekonomicznej gospodarstw. W ramach niderlandzkiego PROW ten element art. 33 jest najistotniejszym działaniem pod względem finansowym. Brak szczegółowego opisu w rozporządzeniu w sprawie rozwoju obszarów wiejskich umożliwia Niemcom stosowanie przepisów tego tytułu do kupowania przez państwo ziemi na cele rozwoju przyrody. Zatwierdzony PROW Komisji pokazuje, że z kwoty przeznaczonej na działanie ujęte w tym tytule 87 mln euro powinno wspierać cel zrównoważonego rolnictwa, a 16 mln euro cel dotyczący przyrody i krajobrazu. Jednakże kontrola Trybunału wykazała, że w rzeczywistości 86 % funduszy za główny cel stawiało rozwój przyrody, a jedynie 14 % zrównoważone rolnictwo. Elastyczność rozporządzenia umożliwia taką sytuację. Skutkiem tego jest polityka, w której nie wiadomo, na jaki cel zostały przeznaczone fundusze.

Spójne podejście do rozwoju obszarów wiejskich

Uwaga 2

Programy państw członkowskich dotyczą głównie sektora rolnego i nie uwzględniają w stopniu wystarczającym charakterystyki wspieranego obszaru geograficznego.

19. Na poziomie państw członkowskich, w ramach ogólnych celów określonych w art. 33, 158 i 160 Traktatu, wyszczególnia się dwie potrzeby. Po pierwsze, istnieje konieczność rozwiązania problemów strukturalnych, zmniejszania różnic w dochodach między obszarami miejskimi i wiejskimi, zmniejszania bezrobocia na wsi, poprawy konkurencyjności sektora rolniczego i promowania szerszych możliwości ekonomicznych na obszarach wiejskich. Ponadto z powodu zagrożenia żywotności

wielu gmin wiejskich spowodowanego niedoborem możliwości ekonomicznych istnieje potrzeba utrzymania rentowności gmin lokalnych, wspierania nowych działań i ułatwiania dostarczania usług rolniczych. Oprócz tego państwa członkowskie stoją przed wieloma różnymi wyzwaniami, takimi jak zwiększona świadomość jakości produktu, dobrostan zwierząt, kwestie ochrony środowiska.

20. W celu uwzględnienia tych szerokich potrzeb opracowano różne koncepcje terytorialnego podejścia do rozwoju obszarów wiejskich. Podejście to koncentruje się na obszarze geograficznym, w oparciu o analizę społeczno-ekonomiczną i strategię, która wyraża różne aspekty rozwoju obszarów wiejskich w wyrażnym związku z innymi interwencjami w tym obszarze. Ponadto jest to podejście zintegrowane: jest ono wielosektorowe i angażuje wszystkich partnerów i zasoby w danym obszarze. Zwiększa to maksymalnie synergię w ramach jednego programu, jak również pomiędzy różnymi programami w danej strefie.

21. Niezależne oceny dotyczące rozwoju obszarów wiejskich przygotowywane przez Komisję zalecają podejście terytorialne⁽¹⁾. W swoim trzecim sprawozdaniu dotyczącym spójności gospodarczej i społecznej Komisja stwierdziła, że wiele problemów obszarów wiejskich ma charakter terytorialny⁽²⁾.

22. Dwie konferencje europejskie poświęcone rozwojowi obszarów wiejskich, w Cork (1996 r.) i Salzburgu (2003 r.) potwierdziły trafność podejścia terytorialnego. W Cork podkreślono, że „polityka rozwoju obszarów wiejskich musi być wielodyscyplinarna w teorii i wielosektorowa w praktyce oraz musi posiadać jasny wymiar terytorialny”⁽³⁾. W Salzburgu stwierdzono, że „polityka rozwoju obszarów wiejskich musi służyć potrzebom szerszego społeczeństwa na obszarach wiejskich i przyczynić się do spójności”⁽⁴⁾.

23. Ponadto dostępnych jest wiele opracowań na temat terytorialnego podejścia do rozwoju obszarów wiejskich, które również zalecają to podejście. Uznane instytuty i naukowcy, w tym OECD i ESPON, w swoich opracowaniach stwierdzają, że podejście sektorowe jest mniej efektywne niż podejście terytorialne.

(1) Ocena *ex post* Celu 5b programów na lata 1994–1999, sierpień 2003 r.; sprawozdanie podsumowujące dotyczące ocen śródkresowych w latach 2000–2006, luty 2006.

(2) Nowe partnerstwo dla spójności, trzecie sprawozdanie dotyczące spójności gospodarczej i społecznej, luty 2004 r., str. 29.

(3) Wnioski konferencji europejskiej poświęconej rozwojowi obszarów wiejskich w Cork, 7–9 listopada 1996 r.

(4) Wnioski konferencji europejskiej poświęconej rozwojowi obszarów wiejskich w Salzburgu, 12–14 listopada 2003 r.

24. Innym podejściem jest tradycyjne, zorientowane na rolnictwo podejście „sektorowe”, koncentrujące się tylko na jednym sektorze i nieuwzględniające charakterystyki wspieranego obszaru geograficznego. Trybunał wykazał, że programy państw członkowskich stosowały w głównej mierze to właśnie podejście. Kluczowe elementy programu, takie jak szczegółowe cele, analiza SWOT, opis sytuacji i działania, są skoncentrowane na sektorze rolniczym. Programy te nie pozwoliły na efektywne ukierunkowanie geograficzne, gdyż niezbędnych elementów brakowało bądź były one niekompletne ⁽¹⁾.

25. Komisja uznaje potrzebę pobudzenia innowacji i zróżnicowania poza tradycyjnym agrobiznesem ⁽²⁾. Jednakże dokonana przez Trybunał analiza wydatków na rozwój obszarów wiejskich w obecnym okresie programowania pokazała, że prawie 90 % wydatków na rozwój obszarów wiejskich jest przeznaczona na sektor rolnictwa.

26. Tak silne skoncentrowanie się na rolnictwie zagraża osiągnięciu jednego z ogólnych celów rozporządzenia — zmniejszeniu różnic terytorialnych. Odpowiednie połączenie podejścia sektorowego i terytorialnego zmniejszyłoby to ryzyko. Udany przypadek integracji podejścia sektorowego z terytorialnym został znaleziony w Kampanii (ramka 2). Pokazuje on, że możliwe jest stosowanie podejścia terytorialnego w polityce rozwoju obszarów wiejskich UE.

Ramka 2

Elementy częściowego podejścia terytorialnego we włoskim programie dla Kampanii

Program Kampanii zawiera następujące elementy podejścia terytorialnego:

- właściwy opis i rozpoznanie terenu. Program wyróżnia dwie duże strefy mające różne problemy: obszary o intensywnym rolnictwie i „obszary wiejskie”. Obszary wiejskie są określone za pomocą różnych kryteriów, ich średnia gęstość zaludnienia wynosi 127 mieszkańców na km² w porównaniu do 1 239 mieszkańców na km² poza tymi strefami, a wskaźnik zatrudnienia w rolnictwie wynosi 22 %, podczas gdy na pozostałym terenie regionu wynosi on tylko 6 %,

⁽¹⁾ Przykładowo, jeżeli jest przedstawiona diagnoza problemów różnych części danego terytorium, dzieje się to na poziomie ogólnym, bez określenia problemów konkretnych obszarów wiejskich. Ponadto opis problemów/potrzeb nie jest używany do przystosowania działań ROW do potrzeb różnych obszarów.

⁽²⁾ Biuletyn Komisji „Rozwój obszarów wiejskich środkiem tworzenia miejsc pracy i wzrostu”, 2005 r.

- działania stosowane zgodnie z podejściem sektorowym mają na celu wsparcie gospodarstw rolnych i rolnoprzemysłowych, które są ekonomicznie żywotne i przyznają priorytet inwestycjom w strefach szczególnie przystosowanych do wytwarzania podstawowych produktów każdego sektora oraz dodatkowy priorytet strefom górskim. Pochłaniają one 23 % wkładu EFOGR,
- cztery działania w ramach art. 33 mające zaradzić brakowi podstawowych usług i promować nową działalność, stanowiące 24 % środków EFOGR, są realizowane jedynie na obszarach wiejskich,
- pierwszeństwo mają projekty realizowane na obszarach wiejskich, a tym samym spełniające potrzeby tych obszarów oraz tworzące synergię z innymi inwestycjami na tym obszarze.

27. Nowe rozporządzenie w sprawie rozwoju obszarów wiejskich, które zacznie obowiązywać od 2007 r., będzie nadal pozwalało państwom członkowskim na przyjęcie podejścia w przeważającej mierze sektorowego ze szczególnym uwzględnieniem sektora rolnego. Nie istnieje żaden cel terytorialny zmierzający do bardziej zrównoważonego rozwoju poprzez zmniejszenie dysproporcji i unikanie różnic terytorialnych na poziomie UE-15, państwa członkowskiego czy regionalnym.

28. Jedynie inicjatywa „Leader”, która została ujęta w nowym rozporządzeniu, prezentuje podejście terytorialne, chociaż również niektóre działania posiadają pewne elementy tego podejścia z uwagi na ich wielosektorowy charakter. Dostępne fundusze są jednak ograniczone (minimalny wkład krajowy na rzecz wspólnotowych programów ROW w przypadku inicjatywy „Leader” wynosi 5 % dla UE i 2,5 % dla nowych państw członkowskich, a dla działań wielosektorowych 10 %). Bardziej ambitne propozycje Komisji zostały okrojone (z 15 % do 10 % na działania wielosektorowe) lub odrzucone (w przypadku inicjatywy Leader — rezerwa 3 % z budżetu ROW). Pokazuje to, że w praktyce niechętnie przechodzi się od podejścia sektorowego do podejścia terytorialnego.

Pytanie kontrolne 2: Czy projekty otrzymujące finansowanie UE są wybierane w oparciu o kryteria, które najlepiej uwzględniają potrzeby obszarów wiejskich?

Warunki i procedury wyboru

Uwaga 3

Brakuje ustanowionych warunków kwalifikowalności oraz procedur wyboru, które skutecznie pozwoliłyby skoncentrować fundusze na najbardziej potrzebujących obszarach geograficznych i beneficjentach.

29. Zarówno skonsolidowany Traktat, jak i rozporządzenie w sprawie rozwoju obszarów wiejskich stosują termin „obszary wiejskie”. Artykuł 33 jest zatytułowany „Wspieranie dostosowania i rozwoju obszarów wiejskich”. Rozporządzenie nie podaje jednak definicji ani nie wymaga od państw członkowskich określenia warunków, które muszą spełnić obszary wiejskie (np. w ich planach rozwoju obszarów wiejskich). Trybunał stwierdził, że trzy ze skontrolowanych programów państw członkowskich nie zawierały definicji obszarów wiejskich, pięć z nich zawierało definicję, która nie była stosowana, a tylko jeden program (Kampania) faktycznie stosował swoją definicję obszarów wiejskich.

30. Rozporządzenie nie wymaga także od państw członkowskich dostosowania działań do potrzeb obszarów wiejskich w ich programach. Można temu zaradzić, identyfikując obszary o największych potrzebach, a następnie przyznając fundusze obszarom wiejskim według stopnia zapotrzebowania (budżety szczegółowe, zróżnicowane stawki pomocy, ograniczenie działań do pewnych obszarów itp.).

31. Państwa członkowskie z reguły nie ujęły tego w swoich programach. Prawie wszystkie działania są stosowane na całym terytorium objętym programem, bez uwzględnienia zróżnicowanego stopnia potrzeb obszarów wiejskich.

32. Nawet jeżeli projekt spełnia warunki, niektóre projekty lepiej uwzględniają potrzeby obszarów wiejskich niż inne. Przykładowo, jeżeli jeden projekt inwestycyjny stworzy więcej miejsc pracy na obszarach wiejskich niż inny projekt, zakładając, że wszystkie inne kwestie są podobne, pierwszy projekt należy uznać za bardziej trafny. Ponadto dostępność funduszy jest ograniczona. Z uwagi na skuteczność fundusze powinny być przydzielane według potrzeb.

33. Kontrola Trybunału wykazała, że państwa członkowskie z reguły nie stosują skutecznych procedur wyboru tych projektów, które najlepiej uwzględniają potrzeby obszarów wiejskich. Niektóre państwa członkowskie zatwierdzają projekty zgodnie z zasadą „kto pierwszy, ten lepszy”. W innych przypadkach państwa członkowskie ustanowiły procedury rankingowe, które nie były stosowane lub częściowo były oparte na nieistotnych kryteriach. Tylko w 1 z 9 zbadanych programów stosowano skuteczne procedury. Przykład znajduje się w ramce 3.

Ramka 3

Przykłady nieskutecznego stosowania rankingu i wyboru projektów

Poniższe przykłady pokazują kryteria, które nie są istotne w rozwiązywaniu potrzeb obszarów wiejskich:

- W Katalonii w zakresie działania „przetwarzanie i wprowadzanie do obrotu” przyznaje się punkty wnioskowanym projektom w zależności od okresu, który upłynął od momentu otrzymania dotacji przez beneficjenta. Kryterium to ma na celu udzielenie pomocy większej liczbie beneficjentów, a nie wybranie projektów, które najlepiej uwzględniają potrzeby obszarów wiejskich. We Francji w tym samym działaniu żadne z kryteriów wyboru nie odnosi się do miejsca inwestycji.
- W Dolnej Saksonii tylko jedno z pięciu kryteriów stosowanych do wyboru wsi w programie regionalnym na „odnowę wsi” obejmuje cechy wiejskie miejscowości. Jednym z tych kryteriów jest sytuacja finansowa gminy: musi ona mieć wystarczającą zdolność finansową, aby móc przeprowadzić działania szybko i skutecznie. Ukierunkowuje to dane działanie raczej do gmin na obszarach miejskich niż wiejskich, gdyż te ostatnie są zwykle finansowo słabsze.

34. Kontrola wykazała także, że istnieje ryzyko, że lepiej poinformowani, lepiej zorganizowani i bogatsi beneficjenci mają łatwiejszy dostęp do funduszy UE. W zakresie działań inwestycyjnych projekty otrzymujące finansowanie są składane przez osoby prywatne i gminy, które muszą współfinansować część inwestycji. Znalaziono przykłady, gdzie pomoc koncentrowała się na ekonomicznie silniejszych beneficjentach i obszarach, a nie na obszarach mających więcej cech obszarów wiejskich. Ramki 3 i 4 pokazują przypadki, gdzie różnice regionalne zwiększyły się, zamiast zmniejszyć.

Ramka 4

Koncentracja pomocy na silniejszych beneficjentach prywatnych i publicznych

W Emilii-Romanii wspiera się jedynie te gospodarstwa rolne, które osiągają minimalny dochód w przeliczeniu na roczną jednostkę pracy około 10 000 euro na obszarach ONW i około 15 000 euro na obszarach innych niż ONW. 50 % gospodarstw osiąga dochód niższy niż 5 000 euro. Z reguły są to małe gospodarstwa. 12 % największych gospodarstw regionu (ponad 20 ha) otrzymało 41 % dotacji.

Artykuł 33, tiret „gospodarka zasobami wodnymi wsi” stanowi najważniejsze działanie pod względem finansowym w hiszpańskim programie poprawy struktur rolnych w regionach Celu 1. Większość funduszy na to działanie (76 %) wykorzystuje się na modernizację istniejących systemów irygacyjnych. Obszary nawadniane pokrywają około 12 % całej powierzchni regionów Celu 1; są one gęściej zaludnione i bardziej konkurencyjne niż obszary nienawadniane. Ludzie osiedlają się na takich terenach, gdyż tereny nawadniane są średnio sześć razy bardziej produktywne niż tereny nienawadniane. Powoduje to, że większość funduszy koncentruje się na 12 % powierzchni obszarów będących w najbardziej uprzywilejowanej sytuacji. Jedynie niewielka część pomocy (około 20 %) trafia do obszarów określonych jako wyludnione (<38,5 mieszk./km²).

Efekt *deadweight*

Uwaga 4

Brak skutecznego ukierunkowania prowadzi także do ryzyka zwiększonego efektu *deadweight*, co zmniejsza skuteczność pomocy.

35. Efekt *deadweight* zachodzi, gdy inwestycja miałaby miejsce również bez udzielonej pomocy. W takich przypadkach efekty takie, jak wzrost gospodarczy firm lub stworzone miejsca pracy, i tak zostałyby osiągnięte. Wsparcie inwestycyjne jest najbardziej skuteczne, gdy w przypadku jego braku inwestycja nie byłaby prowadzona, a zamierzone efekty nie zostałyby osiągnięte. Jednakże do pewnego stopnia efekt *deadweight* można uważać za nieunikniony, gdyż beneficjenci muszą być gotowi do podejmowania projektów inwestycyjnych.

36. Komisja przyznaje, że efekt *deadweight* istnieje ⁽¹⁾. Zostało to również potwierdzone w trakcie kontroli Trybunału, a niektóre przykłady przedstawiono w ramce 5. O wysokim poziomie efektu *deadweight* informują także niezależne oceny.

Ramka 5

Przykłady efektu *deadweight*

Złożono wizytę dwóm rolnikom, którzy otrzymali pomoc na projekty w ramach inwestycji w gospodarstwa rolne w Emilii-Romanii. Obydwaj rolnicy stwierdzili, że gdyby nie otrzymali pomocy publicznej, i tak dokonaliby inwestycji. Ponadto obaj rolnicy posiadali wystarczające zasoby finansowe i zdecydowali się przeprowadzić dodatkowe inwestycje (bez współfinansowania UE) w jednym przypadku o wartości 5 razy większej niż projekt, który otrzymał wsparcie, w drugim przypadku dodatkowa inwestycja kosztowała połowę kwoty, na którą opiewał wsparty projekt.

W Katalonii do 2005 r. kryteria pierwszeństwa nie były stosowane w przypadku działania „poprawa przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych”, a wsparcie otrzymały wszystkie kwalifikowalne projekty. Ponieważ fundusze nie były wystarczające, aby czynić to zgodnie ze wskaźnikiem współfinansowania publicznego przewidzianego w PROW, wskaźnik ten znacznie zmniejszono, średnio do 15 %. Zwiększyło to prawdopodobieństwo efektu *deadweight* — beneficjenci musieli sami finansować 85 % inwestycji. W przypadku dwóch z trzech odwiedzonych przedsiębiorstw sprawozdanie finansowe za lata po ukończeniu projektu współfinansowanego przez UE pokazało, że przedsiębiorstwa te dokonały dodatkowych inwestycji na kwoty przekraczające inwestycje współfinansowane przez UE.

37. Aby zmniejszyć ryzyko efektu *deadweight*, potrzebne jest lepsze ukierunkowanie pomocy. Ponadto Komisja nie poświęciła wystarczająco dużo uwagi kwestii określenia czynników, które mogą zapobiec temu efektowi. Przykładowo, efekt *deadweight* był

większy, jeżeli inwestycji dokonywały większe przedsiębiorstwa, ale mniejszy w przypadku inwestycji przyjaznych dla środowiska. Czynniki te mogłyby zatem być uwzględnione przy ukierunkowywaniu pomocy.

38. Istnieje związek pomiędzy żywotnością przedsiębiorstwa i trwałością inwestycji z jednej strony a efektem *deadweight*, z drugiej strony. Trybunał uważa jednak, że Komisja zbyt skoncentrowała się na trwałości, zbyt łatwo akceptując równocześnie wysokie ryzyko efektu *deadweight*.

39. Przykładem tego są inwestycje w gospodarstwa rolne w belgijskim regionie Flandrii, gdzie prawie połowa gospodarstw rolnych jest wykluczona na podstawie warunku żywotności ekonomicznej. Warunek ten został wprowadzony poprzez wymóg posiadania dochodu w wysokości co najmniej 21 577 euro na jednego pełnoetatowego pracownika. Oceniający program stwierdzili, że wykluczało to gospodarstwa, które potrzebowały wsparcia i co do których ryzyko efektu *deadweight* było niższe.

Pytanie kontrolne 3: Czy projekty są realizowane na obszarach wiejskich i czy mają one oddziaływanie?

Lokalizacja projektów

Uwaga 5

Znaczna część wydatków jest realizowana na obszarach, które nie są w przeważającej mierze obszarami wiejskimi, co negatywnie wpływa na poziom kwot dostępnych dla tych obszarów.

40. Komisja posiada niewiele informacji dotyczących umiejscowienia rezultatów i oddziaływania inwestycji w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich (patrz: pkt 61). Trybunał dobrał reprezentatywną próbę 300 projektów EFOGR i sklasyfikował ich lokalizację w kategoriach wiejskich cech obszarów. Dokonał tego za pomocą czterech z najlepszych dostępnych niezależnych kryteriów, co do których istnieją dane pozwalające sklasyfikować wszystkie obszary terytorium UE jako miejskie i wiejskie. Wykorzystano następujące kryteria (dalsze szczegóły znajdują się w załączniku II):

- czy obszar został sklasyfikowany jako wiejski w poprzednim okresie programowania (1994–1999). W tym okresie działania art. 33 poza obszarami Celu 1 były realizowane jedynie w pewnych obszarach nazywanych „Cel 5b”, które musiały spełnić pewne kryteria obszarów wiejskich i musiały zostać zatwierdzone przez Komisję;
- klasyfikacja obszaru NUTS 3 w typologii ESPON opracowanej w ramach programu ESPON, który jest zarządzany wspólnie przez Komisję i państwa członkowskie;

⁽¹⁾ DG AGRI — Zestawienie — Nowe perspektywy w rozwoju obszarów wiejskich UE, str. 7.

- c) odpowiednie cechy obszarów wiejskich obszaru NUTS 3 zgodnie z krajowymi definicjami dostępnymi do celów statystycznych;
- d) klasyfikacja obszaru NUTS 3 w typologii OECD, która jest oparta na gęstości zaludnienia i która jest ogólnie stosowana w analizach międzynarodowych od 1994 r.

41. Tabela 2 przedstawia wyniki analizy klasyfikacji 300 inwestycji dla każdego kryterium. Pokazuje ona, że w przypadku regionów nieobjętych Celem 1, w zależności od zastosowanej typologii, między 29 % (OECD) a 55 % (poprzednia klasyfikacja Celu 5b) wydatków przypada na obszary niebędące obszarami wiejskimi. W przypadku regionów Celu 1 między 9 % (OECD) a 22 % (definicja krajowa) wsparcia na rozwój obszarów wiejskich jest kierowane do obszarów niebędących obszarami wiejskimi.

Tabela 2

Lokalizacja inwestycji w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich na reprezentatywnej próbie 300 projektów EFOGR

Populacja próby	Były Cel 5b		Typologia ESPON			Krajowa definicja			Typologia OECD		
	Nie	Tak	Miejski	Średni	Wiejski	Miejski	Średni	Wiejski	Miejski	Średni	Wiejski
Regiony nieobjęte Celem 1	55 %	45 %	47 %	29 %	25 %	44 %	7 %	49 %	29 %	38 %	33 %
Regiony Celu 1	N/D	N/D	21 %	53 %	26 %	22 %	2 %	76 %	9 %	43 %	48 %

42. W porównaniu z poprzednim okresem programowania (1994–1999) wsparcie inwestycji na obszarach wiejskich (były Cel 5b) spadło o 50 % w liczbach bezwzględnych (około 1 500 mln euro) oraz o 70 % w liczbach względnych⁽¹⁾. Stało się tak pomimo znacznego wzrostu w budżecie przeznaczonym na rozwój obszarów wiejskich. Dowodzi to, iż brak ustalenia priorytetów dla obszarów wiejskich, na które pozwala rozporządzenie, negatywnie wpłynęło na poziom funduszy dostępnych na te obszary.

Tabela 3

Średnia gęstość zaludnienia na obszarach inwestycji w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich na reprezentatywnej próbie 300 projektów EFOGR

Populacja próby	Gęstość zaludnienia w miejscu inwestycji (miesz./km ²)	
	LAU 2	NUTS 3
Regiony nieobjęte Celem 1	259	242
Regiony Celu 1	237	246

43. We wszystkich 300 projektach analizowano także gęstość zaludnienia. W przypadku każdej populacji próby średnia gęstość zaludnienia na obszarze inwestycji jest pokazana w poniższej tabeli (LAU 2 — „najniższy” poziom administracyjny, taki jak gminy, NUTS 3 — większy obszar administracyjny, taki jak powiat). We wszystkich rodzajach skontrolowanych działań zarówno obszary LAU 2, jak i NUTS 3 mają średnio większą gęstość zaludnienia niż średnia europejska wynosząca 120 osób na kilometr kwadratowy. Dane dla regionów Celu 1 powinny być porównane ze średnią gęstością zaludnienia dla obszarów Celu 1, która wynosi 81 mieszkańców/km².

44. Istotność niniejszej analizy wynika z zależności między gęstością zaludnienia a sytuacją gospodarczą. Im wyższa gęstość zaludnienia, tym wyższy jest PKB na mieszkańca. Dane z tabeli 3 oznaczają, że inwestycje w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich mają z reguły miejsce w obszarach LAU 2 i NUTS 3, które charakteryzują się wyższym PKB na mieszkańca niż średnia UE.

45. Charakterystyczną cechą klasyfikacji ESPON jest to, że obszary określone w typologii jako miejskie mają najwyższy PKB, tj. są to obszary bogatsze. Wyniki próby pokazują więc, że znaczna część wydatków na działania objęte kontrolą (47 % na regiony nieobjęte Celem 1, 21 % na regiony Celu 1) jest realizowana na obszarach o wyższym PKB, co jest niezgodne z celem zmniejszania różnic terytorialnych (patrz: pkt 6).

⁽¹⁾ Źródło: Przeprowadzona przez Trybunał analiza danych księgowych Komisji.

46. Szczególnie warte odnotowania są wnioski dla regionów Celu 1, które są z reguły uboższymi obszarami UE. Średnia gęstość zaludnienia w miejscu inwestycji jest bardzo podobna dla regionów Celu 1 i regionów nieobjętych Celem 1 (patrz: tabela 3). Wskazuje to, iż inwestycje są skoncentrowane w najbogatszych częściach regionów Celu 1.

Rezultaty i oddziaływanie projektów objętych kontrolą na miejscu

Uwaga 6

Nie zawsze dało się określić efekty projektów, jednak w sytuacji, gdy było to możliwe, kluczowymi czynnikami zwiększającymi ich efektywność była synergia z innymi projektami i ich lokalizacja na obszarach wiejskich.

47. Jako część analizy 31 projektów skontrolowanych podczas wizyt w państwach członkowskich starano się odpowiedzieć na pytanie, jakie były rezultaty projektu i jakie były kluczowe zmienne, które miały na niego wpływ. Zdjęcia na następnej stronie przedstawiają cztery skontrolowane projekty. Załącznik III przedstawia bardziej szczegółowy opis tych projektów, do których odnoszą się kolejne punkty. Rezultaty przedstawione poniżej nie mogą być ekstrapolowane, gdyż próba została dobrana uznaniowo i starała się również zawrzeć przykłady dobrych praktyk.

Punkt 1: Efekty (rezultaty i oddziaływanie) nie zawsze mogą być zidentyfikowane

48. W przypadku 10 skontrolowanych projektów ich rezultaty i oddziaływanie były jasne. W przypadku kolejnych 15 projektów⁽¹⁾ znaleziono dowody na niektóre, acz nie wszystkie zamierzone efekty. W przypadku pozostałych 6 projektów⁽²⁾ efekty te były niewielkie lub nie istniały wcale. Informacje te nie są z reguły gromadzone przez państwa członkowskie, które twierdzą czasem, że zadanie to spoczywa na oceniających.

(1) Projekty 1–5, 7–9, 16, 18, 19, 22, 23, 30, 31 (patrz: załącznik I).

(2) Projekty 12, 15, 17, 20, 26 i 27 (patrz: załącznik I).

Punkt 2: Projekty są bardziej skuteczne, kiedy zachodzi synergia

49. W przypadku 20 skontrolowanych projektów stwierdzono efekty synergii. Oznacza to, że projekty nie były realizowane odrębnie, ale były połączone z innymi. Powodem z reguły było to, że projekty były częścią szerszej koncepcji, takiej jak strategia rozwoju lokalnego (np. w przypadku rozwoju wsi lub turystyki). W przypadku pozostałych 11 projektów⁽³⁾ nie można było stwierdzić efektów synergii. Trybunał stwierdził, że indywidualne projekty, które nie były w żaden sposób połączone z innymi projektami, miały mniejsze oddziaływanie i były mniej skuteczne.

50. Państwa członkowskie nie zawsze wymagały, aby projekty stanowiły część szerszej koncepcji lub planu rozwoju lokalnego. W tych przypadkach, w szczególności w zakresie działań w ramach art. 33, skuteczne ukierunkowanie zwiększyłoby skuteczność pomocy.

Punkt 3: Lokalizacja i oddziaływanie na obszarach wiejskich

51. We wszystkich skontrolowanych projektach główne efekty pojawiły się blisko miejsca inwestycji. Jedynie siedem projektów⁽⁴⁾ odnotowało oddziaływanie również na większym obszarze.

52. W 19 skontrolowanych projektach rezultaty i oddziaływanie pozytywnie przyczyniły się do rozwoju obszarów wiejskich. Jednak w pozostałych 12 projektach Trybunał nie doszukał się takiego pozytywnego wkładu: w 6 przypadkach nie znaleziono wcale bądź znaleziono niewiele efektów (patrz: pkt 48), a kolejne 6 projektów⁽⁵⁾ było zlokalizowanych w miastach lub obszarach innych niż wiejskie. Zmniejsza to znacznie oddziaływanie na rozwój obszarów wiejskich i w konsekwencji nie rozwiązuje to skutecznie problemów tych obszarów.

(3) Projekty 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 12, 17, 20 i 31 (patrz: załącznik I).

(4) Projekty 5, 6, 7, 8, 9, 10 i 11 (patrz: załącznik I).

(5) Projekty 7, 8, 11, 18, 24 i 25 (patrz: załącznik I).

Zdjęcie 1



Projekt nr 15, budowa wieży widokowej w Brandenburgii.

Zdjęcie 2



Projekt nr 11, zakup działki rolnej przez państwo w Niderlandach.

Zdjęcie 3



Projekt nr 19, renowacja centrum Kirchwahlingen w Dolnej Saksonii.

Zdjęcie 4



Projekt nr 22, modernizacja starych betonowych akweduktów poprzez system podziemnych rur i pomp w Hiszpanii.

Pytanie kontrolne 4: Czy produkty, rezultaty i oddziaływanie są odpowiednio monitorowane i oceniane?

Ogólne ramy i wdrożenie systemów monitoringu i oceny

Uwaga 7

Wdrożenie przez Komisję i państwa członkowskie systemów monitoringu i oceny nie zapewnia odpowiedniej i rzetelnej informacji dotyczącej produktów, rezultatów i oddziaływania inwestycji w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich.

53. Struktura systemów monitoringu i oceny jest określona w podstawach prawnych — przewidują one na przykład ujęcie w PROW celów operacyjnych i oczekiwanego oddziaływania, jeżeli to możliwe, określonych ilościowo, na potrzeby monitorowania i oszacowania do celów oceny.

54. W zakresie monitoringu podstawy prawne wymagają od państw członkowskich corocznego przedkładania Komisji sprawozdań okresowych, przedstawiających postęp w działaniach w stosunku do ich celów. W tym celu w jak najszerszym zakresie należy korzystać ze wspólnych wskaźników określonych w wytycznych Komisji. Na podstawie wspólnych wskaźników przekazywanych przez państwa członkowskie Komisja okresowo przygotowuje sprawozdanie podsumowujące.

55. Prowadzone są trzy rodzaje oceny: *ex ante* (na etapie planowania programu), śródkresowa (nie później niż dnia 31 grudnia 2003 r., a w razie konieczności aktualizacja dwa lata później) i *ex post* (do dnia 31 grudnia 2008 r.) Komisja zleciła również oceniającym przygotowanie sprawozdań podsumowujących dotyczących informacji zawartych w ocenach *ex post* państw członkowskich za poprzedni okres programowania (które były dostępne w 2003 r.) oraz ocenach śródkresowych obecnego okresu.

56. Biorąc pod uwagę, że Komisja podjęła działania w celu wyeliminowania niektórych istniejących niedociągnięć w drodze zmian proponowanych na nowy okres programowania, Trybunał uważa, że ogólne ramy systemów monitoringu i oceny są z zasady odpowiednie.

57. Trybunał przeprowadził analizę wdrażania przez Komisję i państwa członkowskie systemu monitoringu i oceny. Trybunał stwierdził, że ani Komisja, ani państwa członkowskie nie monitorowały ani nie oceniały w odpowiedni sposób produktów, rezultatów i oddziaływania inwestycji w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich. Oznacza to, że nie dysponują one odpowiednimi informacjami, aby móc skutecznie zarządzać działaniami inwestycyjnymi.

58. Stwierdzono następujące niedociągnięcia:

a) cele na poziomie projektu i działania, wskaźniki i cele ogólne zostały nieodpowiednio zdefiniowane w programach państw członkowskich;

b) nawet jeżeli wskaźniki zostały odpowiednie określone, kilka państw członkowskich nie zebrało ani nie przedstawiło danych dotyczących rezultatów projektu, chociaż było to możliwe;

c) tam, gdzie dane zostały przedstawione, w wielu przypadkach wskaźniki produktu, rezultatów i oddziaływania nie były wiarygodne. Osiągnięcia UE zostały zawyżone z powodu włączenia krajowego współfinansowania oraz podwójnego przedstawienia rezultatów. Ponadto dane były oparte na oczekiwanych liczbach lub szacunkach i z reguły nie były skonfrontowane z rzeczywistością przez krajowe administracje;

d) Komisja prosiła, aby dane były oparte na zobowiązaniach, a nie na płatnościach, dlatego też brak jest bezpośredniego powiązania z zapłaconymi kwotami, a w konsekwencji sprawozdawczości finansowej. Oznacza to także, że dane te nie odpowiadają rzeczywistości oraz że produkty i rezultaty są przedstawiane zbyt wcześnie lub są zawyżone (np. w przypadku anulowania projektów);

e) w zakresie art. 33, z powodu różnorodności rodzajów projektów Komisja nie sporządziła odpowiednich wspólnych wskaźników produktu. Przedstawiane dane nie odpowiadają rzeczywistemu finansowaniu.

59. Niedociągnięcia te w konsekwencji mają wpływ na roczne sprawozdania okresowe państw członkowskich, w których przedstawiane są odnośne dane. Wspólne wskaźniki wynikające z tych sprawozdań stanowią podstawę sprawozdania podsumowującego dotyczącego danych z monitoringu rozwoju obszarów wiejskich UE sporządzanego przez Komisję na wniosek Rady ds. Rolnictwa. Ostatnie sprawozdanie dotyczące lat 2001–2003, przygotowane w maju 2005 r., koncentruje się na realizacji finansowej i dostarcza niewielu danych z monitoringu produktów i rezultatów. Sprawozdanie nie jest kompletne, gdyż niedostępne były dane dotyczące regionów Celu 1. Nie można go porównać z rokiem 2000, gdyż Komisja w 2001 r. zmieniła wskaźniki i tylko częściowo dostępne są zaktualizowane dane za rok 2000.

60. Niedociągnięcia (patrz: pkt 58) również mają wpływ na sprawozdania z oceny. Dodatkowym problemem dotyczącym ocen jest ograniczona przydatność „wspólnych pytań oceniających”. Jest to zestaw pytań oceniających, kryteriów i wskaźników opracowanych przez Komisję i wymaganych podstawami prawnymi. W trakcie kontroli Trybunału stwierdzono, że na większą część pytań oceniających nie odpowiedzieli, gdyż większość pytań, kryteriów i wskaźników nie ma związku z tematem, a jeżeli ma, dane nie są przedstawione lub nie mogą być określone ilościowo.

61. Monitoringu i ocena dostarczają jedynie ograniczonych informacji na temat miejsca realizacji produktów, rezultatów i oddziaływania. Informacje te są potrzebne do analizy mającej na celu ustalenie, czy rozwiązywane są problemy tych obszarów wiejskich, gdzie potrzeby są największe. Jest to logiczne uzupełnienie ukierunkowania i umożliwia zmierzenie skuteczności wsparcia.

62. Przez wiele lat podejście Komisji do należytego zarządzania finansami odbywało się w ramach procedur zarządzania kosztami działań. Dostarcza to, na poziomie ogólnym, wskaźników dotyczących produktów i oddziaływania w rozwoju obszarów wiejskich. Wskaźniki te jednak nie zapewniają żadnego wglądu w to, co zostało sfinansowane i co zostało osiągnięte. Wskaźniki produktu opisują zakładane działania Komisji, a jedynym istotnym wskaźnikiem oddziaływania w działaniach inwestycyjnych są wydatki na rozwój obszarów wiejskich jako udział w całości wydatków EFOGR.

63. Sposób, w jaki wdrażany jest system monitoringu i oceny, doprowadził do sytuacji, w której sprawozdania nie przedstawiają rzetelnego obrazu produktów, rezultatów i oddziaływania inwestycji w rozwoju obszarów wiejskich. Nie jest jasne, co zostało sfinansowane (produkty), co osiągnięto (rezultaty, oddziaływanie) ani jak przyczyniło się to do rozwiązania problemów obszarów wiejskich.

WNIOSKI I ZALECENIA

64. Trybunał stwierdził, że brakowało kluczowych informacji, aby móc odpowiedzieć na pytanie, czy działania inwestycyjne w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich skutecznie rozwiązują problemy obszarów wiejskich. Dlatego też nie można było ocenić, jakie fundusze przyczyniły się do osiągnięcia jakich celów. Niedostępność tych informacji wynika częściowo z rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich, które zakłada wiele różnych działań mających na celu ogólne cele. Ponadto programy państw członkowskich nie przedstawiły jasnych strategii rozwiązania problemów obszarów wiejskich (patrz: pkt 16–18).

— W następnym okresie programowania Komisja powinna dopilnować, by w momencie przyjęcia programów rozwoju obszarów wiejskich państwa członkowskie określiły jasne strategie odnoszące się do szczegółowych celów i umożliwiające ocenę relacji koszt/efektywność inwestycji.

65. Programy państw członkowskich realizujące działania rozwoju obszarów wiejskich w dużym stopniu koncentrują wsparcie na sektorze rolnym i w ten sposób zbliżają się do jednego z celów ogólnych rozporządzenia: przyczyniania się do osiągnięcia celów WPR. Tak silne skoncentrowanie się na rolnictwie zagraża osiągnięciu innego ogólnego celu rozporządzenia: przyczyniania się do ekonomicznej i społecznej spójności obszarów wiejskich, której najlepiej służy podejście terytorialne, stosowane przy innych funduszach strukturalnych (patrz: pkt 19–26).

— Przy opracowywaniu założeń na okres programowania 2007–2013 należy poświęcić odpowiednio dużo uwagi równowadze między dwoma podstawowymi celami rozporządzenia: celami odnoszącymi się do WPR i celami zmierzającymi do zmniejszania różnic terytorialnych.

66. Rozporządzenie nie podaje definicji obszarów wiejskich, nie określa też warunków, które powinny one spełniać. Państwa członkowskie nie muszą wyszczególniać obszarów wiejskich w swoich programach rozwoju obszarów wiejskich. Brakuje skutecznych warunków oraz procedur wyboru, które pozwoliłyby skoncentrować fundusze na najbardziej potrzebujących obszarach geograficznych i beneficjentach (patrz: pkt 29–34).

— Komisja powinna dopilnować, aby — z uwagi na skuteczność — programy państw członkowskich przewidywały sposób rozdziału środków zgodny ze swoimi potrzebami. Takie ustanowienie priorytetów można by ułatwić poprzez jaśniejsze wskazanie najbardziej potrzebujących obszarów i beneficjentów.

67. Komisja posiada niewiele informacji dotyczących umiejscowienia rezultatów i oddziaływania inwestycji w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich. Trybunał stwierdził, że znaczna część wydatków jest realizowana na obszarach, które nie są w głównej mierze wiejskie oraz że w porównaniu z poprzednim okresem programowania wsparcie inwestycyjne na obszary wiejskie znacznie się zmniejszyło (patrz: pkt 40–46).

— Zatwierdzając programy rozwoju obszarów wiejskich Komisja powinna dopilnować, by państwa członkowskie w sposób wyraźny uzasadniały, w których obszarach najbardziej potrzebne są inwestycje.

68. W zakresie rezultatów i oddziaływania projektów objętych kontrolą na miejscu stwierdzono, że ustalenie efektów jest trudne, jednak do czynników, które pozytywnie wpłynęły na skuteczność, należała synergia z innymi projektami i lokalizacja na obszarach wiejskich (patrz: pkt 47–53).

— Komisja powinna zachęcić państwa członkowskie do analizy kluczowych czynników wpływających na powodzenie projektów inwestycyjnych i rozpowszechniać przypadki dobrych praktyk.

69. System monitoringu i oceny nie dostarcza Komisji i państwu członkowskim dostatecznych i wiarygodnych informacji dotyczących produktów, rezultatów i oddziaływania (patrz: pkt 53–63).

— Komisja powinna usprawnić zbieranie danych i sprawozdawczość, aby mieć pełniejsze informacje na temat skuteczności inwestycji.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 28 czerwca 2006 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego
Hubert WEBER
Prezes

ZAŁĄCZNIK I

LISTA PROJEKTÓW SKONTROLOWANYCH W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH

Nr ref.	Państwo członkowskie i program	Rozporządzenie (WE) nr 1257/1999						Krótki opis projektu
		Inwestowanie w gospodarstwa rolne	Poprawa przetwarzania i wprowadzenia do obrotu produktów rolnych	Działania w ramach art. 33				
				Reparcelacja	Modernizacja i rozwój wsi oraz ochrona i zachowanie dziedzictwa wiejskiego	Gospodarowanie zasobami wodnymi wsi	Rozwój i poprawa infrastruktury związanej z rozwojem rolnictwa	
1	Włochy — Emilia Romania	×						Zakup maszyn rolniczych w celu redukcji kosztów
2	Włochy — Emilia Romania	×						Budowa budynków gospodarczych do przechowywania maszyn w celu redukcji kosztów
3	Hiszpania — krajowy PO	×						Wsparcie inwestycji (dotacja, dotacja na spłatę pożyczki i odsetek) w małym gospodarstwie rodzinnym posiadającym około 15 krów
4	Hiszpania — krajowy PO	×						Wsparcie inwestycji (dotacja i dotacja na spłatę odsetek) w relatywnie dużej spółdzielni mleczarskiej (186 krów, kwota mleczna 1,2 mln kg)
5	Francja — krajowy PROW		×					Inwestycje w celu poprawy kontroli jakości w spółdzielni produkującej wino
6	Francja — krajowy PROW		×					Inwestycje w celu poprawy i kontroli warunków sanitarnych w rzeźni
7	Hiszpania — Katalonia		×					Poprawa warunków sanitarnych i oszczędność energii poprzez dostosowanie procesu produkcyjnego w prywatnej firmie
8	Hiszpania — Katalonia		×					Budowa nowej fabryki i poprawa warunków sanitarnych poprzez dostosowanie procesu produkcyjnego w prywatnej firmie
9	Hiszpania — Katalonia		×					Budowa nowej fabryki i poprawa warunków sanitarnych poprzez dostosowanie procesu produkcyjnego w grupie producentów
10	Niderlandy — krajowy PROW			×				Zakup od rolnika 28,6 ha użytków rolnych w obszarze rezerwatu naturalnego

Nr ref.	Państwo członkowskie i program	Rozporządzenie (WE) nr 1257/1999						Krótki opis projektu
		Inwestowanie w gospodarstwa rolne	Poprawa przetwarzania i wprowadzenia do obrotu produktów rolnych	Działania w ramach art. 33				
				Reparcelacja	Modernizacja i rozwój wsi oraz ochrona i zachowanie dziedzictwa wiejskiego	Gospodarowanie zasobami wodnymi wsi	Rozwój i poprawa infrastruktury związanej z rozwojem rolnictwa	
11	Niderlandy — krajowy PROW			×				Zakup 125,6 ha ziemi w obszarze rezerwatu naturalnego, używanej głównie jako użytek rolny od gminy Zaanstad
12	Włochy — Kampania				×			Renowacja istniejącego budynku na odosobnionej farmie, z założeniem, że będzie on używany na wynajem noclegów
13	Włochy — Kampania				×			Renowacja otwartej przestrzeni (ulica i plac) w gminie z przeznaczeniem na miejsce spotkań
14	Niemcy — Brandenburgia				×			Remont zamku w celu stworzenia muzeum
15	Niemcy — Brandenburgia				×			Budowa stalowej wieży o wys. 31,5 m dającej panoramiczny widok na jezioro i otaczające je tereny
16	Niemcy — Brandenburgia				×			Przebudowa dwóch mostów i modernizacja odcinka drogi wiejskiej o dł. 1,1 km
17	Niemcy — Dolna Saksonia				×			Przeróbka tradycyjnego starego budynku na miejsce spotkań i odpoczynku
18	Niemcy — Dolna Saksonia				×			Odrestaurowanie ogrodzenia i dachu starego domu wiejskiego
19	Niemcy — Dolna Saksonia				×			Budowa parkingu, położenie nowej nawierzchni drogowej, stworzenie placu do zawracania dla ciężarówek z towarem rolniczym, naprawa typowego ogrodzenia i postawienie ławek
20	Hiszpania — Katalonia				×			Remont sali konferencyjnej w gminie wiejskiej
21	Niemcy — Brandenburgia					×		Poprawa wałów ochronnych nad rzeką Odrą i dostarczenie wody z rzeki do nawadniania
22	Hiszpania — krajowy PROW					×		Poprawa i modernizacja systemu irygacyjnego dla przedsiębiorstwa irygacyjnego
23	Hiszpania — krajowy PROW					×		Poprawa terenu dla przedsiębiorstwa irygacyjnego w projekcie zintegrowanym (irygacja, osuszenie, drogi itp.)
24	Hiszpania — krajowy PROW					×		Nawadnianie terenu rolnego przylegającego do miasta Castellón de la Plana

Nr ref.	Państwo członkowskie i program	Rozporządzenie (WE) nr 1257/1999						Krótki opis projektu
		Inwestowanie w gospodarstwa rolne	Poprawa przetwarzania i wprowadzenia do obrotu produktów rolnych	Działania w ramach art. 33				
				Reparcelacja	Modernizacja i rozwój wsi oraz ochrona i zachowanie dziedzictwa wiejskiego	Gospodarowanie zasobami wodnymi wsi	Rozwój i poprawa infrastruktury związanej z rozwojem rolnictwa	
25	Hiszpania — krajowy PROW					×		Nawadnianie użytków rolnych koło miasta Sagunto
26	Portugalia — Lizbona i dolina Tagu					×		Budowa nowego systemu irygacyjnego na terenie dwóch wsi w gminie wiejskiej Tomar
27	Portugalia — Lizbona i dolina Tagu					×		Budowa nowego systemu irygacyjnego na terenie oddalonym 25 km od Lizbony
28	Włochy — Kampania						×	Remont istniejących dróg wiejskich, poprawa dojazdu do pobliskich farm, poprawa komunikacji między różnymi częściami gminy i dostępu do głównych dróg
29	Włochy — Kampania						×	Remont istniejących dróg wiejskich, poprawa dojazdu do pobliskich farm, poprawa komunikacji między różnymi częściami gminy i dostępu do głównych dróg
30	Niemcy — Dolna Saksonia						×	Stworzenie nowej drogi wiejskiej o długości 410 m.
31	Niemcy — Dolna Saksonia						×	Modernizacja odcinka drogi wiejskiej o dł. 1,4 km

ZAŁĄCZNIK II

DEFINICJE OBSZARÓW WIEJSKICH — KRYTERIA UŻYTE DO CELÓW KONTROLI

1. Obszary dawnego Celu 5b

Rozporządzenie (EWG) nr 2052/88 ⁽¹⁾ zostało uchylone z dniem wejścia w życie rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich — dnia 1 stycznia 2000 r. To pierwsze rozporządzenie w art. 1 ust. 5 przedstawia następującą definicję Celu 5b — promowanie rozwoju obszarów wiejskich. Następnie art. 11 stanowi, że obszary kwalifikowalne do Celu 5b są wybierane (...) z uwzględnieniem w szczególności stopnia ich wiejskiego charakteru, liczby osób zatrudnionych w rolnictwie, poziomu rozwoju gospodarczego i rolnego, stopnia ich peryferyjności oraz podatności na zmiany w sektorze rolnym, w szczególności w kontekście reformy wspólnej polityki rolnej. Na okres programowania 1994–1999 Komisja zatwierdziła 83 strefy spełniające te kryteria. Obszar, do którego odnoszą się programy Celu 5b, objął 26 % powierzchni UE i 9 % jej ludności.

2. Typologia ESPON

Końcowe sprawozdanie z projektu ESPON 1.1.2 „Stosunki miejsko-wiejskie w Europie” koncentruje się na tym, czy podział miejsko-wiejski jest właściwy, w jaki sposób powinien być on przeprowadzany i jakie powinny być jego kryteria oraz czy może on być wykorzystany przy tworzeniu polityki. W sprawozdaniu znajduje się typologia regionów w Europie według charakterystyki miejsko-wiejskiej. Typologia ESPON jest oparta na dwóch głównych wymiarach: wpływie cech miejskich i wpływie działalności człowieka. Wpływ miejski jest określony według gęstości zaludnienia i statusu głównego centrum miejskiego każdego z obszarów NUTS 3. Intensywność działalności człowieka została określona na podstawie udziału procentowego różnych form pokrycia terenu zgodnie z klasyfikacją głównych typów pokrycia terenu według CORINE. Główne klasy to powierzchnie sztuczne, użytki rolne oraz pozostałe typy pokrycia terenu. Do celów kontroli pierwsza klasa (typ 1 „wysoki wpływ cech miejskich, silny wpływ działalności człowieka”) jest uważana za miejską, klasy 2–5 za średnie, a klasa 6 za wiejską.

3. Definicje krajowe

Różnice w kryteriach stosowanych przez państwa członkowskie są tak duże, że niemożliwe jest porównanie różnych zdefiniowanych typologii. Jednakże w ramach projektu 1.1.2 ESPON zharmonizował krajowe klasyfikacje w drodze zdefiniowania trzech klas w zależności od średniej krajowej. Wynikiem tego jest typologia względnego charakteru wiejskiego według definicji krajowych w trzech klasach: niski charakter wiejski (wskaźnik poniżej 90 średniej krajowej), średni charakter wiejski (wskaźnik między 90 a 110) i wysoki charakter wiejski (wskaźnik powyżej 110).

4. OECD

Klasyfikacja OECD dzieli się na trzy klasy, gdzie obszary NUTS 3 są oznaczone jako miejskie, jeżeli poniżej 15 % ich ludności zamieszkuje obszary LAU 2 o gęstości zaludnienia poniżej 150 mieszk./km². Obszar NUTS 3 jest względnie wiejski, jeżeli 15–50 % jego ludności zamieszkuje obszary LAU 2 o gęstości zaludnienia poniżej 150 mieszk./km², a wiejski, jeżeli udział ten przekracza 50 %.

⁽¹⁾ Rozporządzenie (EWG) nr 2052/88 z dnia 24 czerwca 1988 r. w sprawie zadań funduszy strukturalnych (Dz.U. L 185 z 15.7.1988, str. 9).

ZAŁĄCZNIK III

PRZYKŁADY REZULTATÓW I ODDZIAŁYWANIA SKONTROLOWANYCH PROJEKTÓW

Punkt 1 — Nie zawsze da się zidentyfikować efekty

W Brandenburgii w ramach działania z art. 33 „odbudowa i rozwój obszarów wiejskich oraz ochrona i zachowanie dziedzictwa wsi” wybudowano stalową wieżę widokową o wys. 31,5 m, dającą panoramiczny widok na jezioro Senftenberger i otaczające je tereny (patrz także: zdjęcie 1). Wieża stanowi dodatkową atrakcję w tym obszarze, ale według kontrolerów nie jest to niezbędny projekt. Gdyby jej nie wybudowano, liczba turystów prawdopodobnie byłaby taka sama. Nie ma dowodów, iż projekt ten, kosztujący około 380 000 euro, skutecznie rozwija obszar wiejski. Władze parku dostarczyły statystyki przedstawiające liczbę zwiedzających, którzy skorzystali z noclegu, i tych przyjeżdżających na 1 dzień. Budowa wieży nie miała wyraźnego wpływu na te dane, a wszelkie tendencje mogą być także wynikiem innych czynników. Dlatego też rezultaty i oddziaływanie istnienia wieży są bardzo trudne do określenia i zmierzenia ilościowo, jest także zbyt wcześnie, by ocenić efekty projektu w średniej i dalekiej perspektywie czasowej.

Punkt 2 — Projekty są bardziej skuteczne, gdy zachodzi synergia

Przykład 1: Synergia z innymi instrumentami i celami, część szerszej strategii

Projekt dotyczył zakupu ziemi rolnej przez państwo w ramach działania art. 33 w zakresie reparcelacji w Niderlandach (patrz także: zdjęcie 2). W tym przypadku chodziło o działki kupowane w latach sześćdziesiątych przez gminę w celach budowlanych, a obecnie (ze współfinansowaniem UE) kupowane przez państwo w celach rozwoju przyrody, a nie w celach urbanizacyjnych. Inne projekty współfinansowane przez UE były również realizowane w tym obszarze, co spowodowało osiągnięcie w tym samym czasie dwóch głównych celów PROW: rozwoju przyrody i zrównoważonego rozwoju rolnictwa. Ponadto obszar realizacji projektu oferował możliwości rekreacji wodnej, a współfinansowana przez UE ścieżka rowerowa między zakupionymi działkami a miastem Zaanstad była w trakcie realizacji. Projekt wpisał się również w szerszą strategię krajowych i okręgowych planów oraz szczegółowych planów zagospodarowania. Jest to w szczególności istotne dla celów przyrody, na przykład dla ochrony gatunków, która wymaga szerszej pomocy niż na poziomie indywidualnego projektu.

Przykład 2: Synergia z innymi instrumentami i celami, część szerszej strategii

W ramach działania z art. 33 „odbudowa i rozwój obszarów wiejskich oraz ochrona i zachowanie dziedzictwa wsi”, zmodernizowano centrum Kirchwahlingen (Niemcy) (patrz także: zdjęcie 3). Modernizacja objęła stworzenie parkingu dla osób przyjeżdżających do kościoła i dla innych przyjezdnych, położenie nowej nawierzchni drogowej, aby pomóc w odprowadzeniu wód deszczowych i zapobiec zalewaniu, stworzenie placu do zawracania dla ciężarówek z towarami rolniczymi, naprawę typowego ogrodzenia oraz postawienie ławek. Efektem tych zmian był wzrost wartości wsi, która otworzyła się na wydarzenia kulturalne i turystykę; zachęciło to nawet ludzi do ponownego osiedlenia się. Ujęcie tego projektu w szerszym planie odnowy wsi sprawiło, iż wielu lokalnych mieszkańców miało swój udział w procedurze planowania i ustalania priorytetów oraz że wybrano najważniejsze projekty dla tej wsi. Projektowi temu towarzyszyły dwa inne projekty publiczne ściśle z nim powiązane oraz jeden projekt prywatny, które również zostały ujęte w planie odnowy wsi. Ponadto projekt ten stanowił część szerszej koncepcji 15 (łącznie) planów odnowy wsi trzech lokalnych związków gmin (Samtgemeinde). Wieś, o której mowa, znajduje się na obszarze wiejskim, gdzie problemem jest wyludnienie i względnie słaba infrastruktura. Wieś ta traciła swoją tożsamość. Powyższe fakty wzmocniły oddziaływanie tego projektu.

Punkt 3 — Lokalizacja na obszarach innych niż wiejskie

Na inwestycje w jednym ze skontrolowanych projektów w zakresie nawadniania w Hiszpanii przeznaczono 9,9 mln euro, gdzie współfinansowanie przez EFOGR wyniosło 2,4 mln euro. Projekt ten dotyczył nawadniania obszaru rolnego przylegającego do Castellón de la Plana. W obszarze tym nie ma małych wiosek, a rolnicy odnoszący korzyści z tego projektu mieszkają w Castellón.

Przez środek nawadnianego obszaru rolniczego przebiega autostrada prowadząca z miasta do portu w Castellón, odległego o około 5 km. Pomiędzy obszarem rolniczym a Morzem Śródziemnym znajduje się głównie obszar zabudowany. Castellón de la Plana zamieszkuje około 147 000 ludzi, a gęstość zaludnienia wynosi 1 346 mieszk./km². Miasto jest jednym z hiszpańskich centrów produkcji owoców cytrusowych, gdyż obszar ten jest żyzny. Jest to istotne centrum handlowe, gdzie główna działalność opiera się na dużym przemyśle petrochemicznym, produkcji płytek ceramicznych i rybołówstwie.

Castellón de la Plana jest jednym z 29 miast Hiszpanii, które skorzystały ze współfinansowanej przez UE inicjatywy wspólnotowej URBAN I. Inicjatywa wspólnotowa URBAN I jest instrumentem polityki spójności prowadzonej przez UE, przeznaczonym na regenerację znajdujących się w kryzysie obszarów miejskich i sąsiadujących z nimi terenów.

Projekt zakłada modernizację systemu irygacyjnego na obszarze 895 ha, poprzez wymianę istniejących akweduktów betonowych na system pomp i podziemnych tuneli (patrz: także zdjęcie 4). Główne rezultaty to znaczna redukcja zużycia wody zwiększająca wydajność rolnictwa w tym obszarze, zwiększenie ilości i poprawa jakości produktów, a tym samym zachowanie istniejącej działalności rolniczej w niepełnym wymiarze godzin (*consolidar la agricultura a tiempo parcial*).

Rezultaty projektu pomagają zwiększyć konkurencyjność rolnictwa i poprawić ochronę środowiska (oszczędność wody). Jednakże rezultaty te powstają na obszarze, który znajduje się w najbardziej konkurencyjnej i najlepiej usytuowanej części obszarów Celu 1 w Hiszpanii. Castellón de la Plana oraz obszary rolne przylegające do miasta nie mają problemów typowych dla obszarów wiejskich (wyludnienie, wysoki poziom zatrudnienia w rolnictwie itp.). Na podstawie obiektywnych kryteriów obszary te nie mogą być uznane za wiejskie. Finansowanie takich projektów nie przyczynia się ani nie promuje dostosowania i rozwoju obszarów wiejskich.

ODPOWIEDZI KOMISJI

II. Pomyślnie wdrożenie działań inwestycyjnych należy ocenić nie tylko pod względem ich wpływu na rozwiązywanie problemów obszarów wiejskich. Rozwój obszarów wiejskich dotyczy spójności terytorialnej, ale obejmuje również inne cele, takie jak zwiększenie konkurencyjności sektora rolnictwa i leśnictwa, poprawę stanu środowiska naturalnego i terenów wiejskich oraz poprawę gospodarki wiejskiej w szerszym znaczeniu, zarówno na poziomie wspólnotowym, jak i krajowym/regionalnym (patrz: odpowiedź do pkt 6–13).

Zatem w celu odpowiedniego ustosunkowania się do problemów obszarów wiejskich należy przygotować do wdrożenia szereg instrumentów.

III. Konkretność celów związanych z działaniami uwzględniono dla każdego ze skontrolowanych działań w odpowiednich rozdziałach I, VII i IX rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999. Na następny okres programowania Komisja przyjęła bardziej strategiczne podejście poprzez strategiczne wytyczne Wspólnoty umożliwiające państwom członkowskim lepsze ukierunkowanie własnych strategii dotyczących rozwoju obszarów wiejskich na istotne cele wynikające z konkretnych potrzeb.

Silny nacisk na sektor rolnictwa jest nieodłącznym elementem polityki dotyczącej rozwoju obszarów wiejskich, która przekształciła się z polityki zajmującej się problemami strukturalnymi sektora rolnego w politykę, która koncentruje się na licznych rolach, jakie odgrywa rolnictwo w społeczeństwie, oraz, w szczególności, wyzwaniach dla obszarów wiejskich w szerszym kontekście. Połączenie elementów sektorowych i terytorialnych jest zakorzenione w tej polityce, którą uważa się za drugi filar WPR (patrz: odpowiedź do pkt 16–28).

IV. Rozwój obszarów wiejskich jest polityką horyzontalną, mającą zastosowanie do wszystkich obszarów europejskich. Zgodnie z zasadą pomocniczości odpowiedzialność za określenie beneficjentów i obszarów kwalifikujących się do uzyskania wsparcia oraz sformułowanie odpowiednich strategii spoczywa na państwach członkowskich (patrz: odpowiedź do pkt 29–34).

Rozporządzenie (WE) nr 1698/2005 na następny okres programowania zawiera wyraźniejsze ukierunkowanie na mniejsze przedsiębiorstwa w zakresie przetwarzania i obrotu produktami rolnymi (oraz mikroprzedsiębiorstwa w zakresie produktów leśnych na osi 1 oraz w zakresie rozwoju działalności na osi 3), m.in. w celu ograniczenia efektu *deadweight* — czyli zmian, które nie wynikają z wdrożenia programu, tzn. miałyby miejsce także bez interwencji (jeżeli i w przypadkach, w których wystąpią), na tyle, na ile to możliwe (patrz: odpowiedź do pkt 35–39).

V. Definicja i określenie obszarów kwalifikujących się, jak również umiejscowienie różnych działań wchodzi w zakres odpowiedzialności państw członkowskich/regionów na podstawie ich analizy problemów, ich celów oraz strategii, którą określiły w swoich programach. Jest to kluczowy element w kontekście pomocniczości. Ponadto skuteczności wdrażania działań inwestycyjnych nie można sprowadzić jedynie do wiejskiego charakteru obszaru, w którym ma miejsce interwencja (patrz: odpowiedź do pkt 40–46).

VI. Komisja uznaje, iż zintegrowane podejścia terytorialne stanowią ważne narzędzie wdrażania polityki dotyczącej rozwoju obszarów wiejskich i zaleca tę możliwość w nowym rozporządzeniu (WE) nr 1698/2005, promując projekty zintegrowane, łączące w sobie szereg działań, oraz włączając inicjatywę wspólnotową „Leader” do głównego nurtu polityki (patrz: odpowiedź do pkt 48–51).

Komisja poczyniła ogromne wysiłki na rzecz wyeliminowania braków ilościowych i jakościowych w danych z monitoringu państw członkowskich już na bieżący okres programowania. Monitorowanie ulegnie wzmocnieniu wraz z wprowadzeniem Wspólnych Ram Monitorowania i Oceny (CMEF) na następny okres programowania we współpracy z państwami członkowskimi (patrz: odpowiedź do pkt 55–63).

VII. W latach 2007–2013 wsparcie będzie lepiej ukierunkowane poprzez wprowadzenie CMEF, które mają silne powiązania ze strategiami krajowymi.

Ponadto rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 dotyczące następnego okresu programowania przyjmuje bardziej strategiczne podejście do rozwoju obszarów wiejskich poprzez określenie trzech głównych celów (poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa, środowiska naturalnego i terenów wiejskich, poprawa jakości życia i zróżnicowanie gospodarki wiejskiej), które następnie dzieli się na szczegółowe podcele dla różnych środków.

6–13. Komisja z zadowoleniem przyjmuje spostrzeżenia i wnioski przedłożone przez Trybunał w niniejszym sprawozdaniu. Wiele z nich jest istotnych, biorąc pod uwagę wdrożenie ram prawnych na następny okres programowania 2007–2013.

Polityka dotycząca rozwoju obszarów wiejskich składa się z zestawu dziewięciu grup działań o różnym charakterze. Aby zająć się problemami obszarów wiejskich, należy wziąć pod uwagę wszystkie grupy działań w celu ujęcia większego zakresu celów rozwoju obszarów wiejskich.

Konkretność celów określonych w trzech grupach działań inwestycyjnych w zakresie rozwoju obszarów wiejskich koncentruje się bardziej konkretnie na zmniejszeniu kosztów produkcji, poprawie produkcji i jakości, popieraniu zróżnicowania działalności rolniczej itp. Cele te zawarte są w szerzej rozumianym podejściu do rozwoju obszarów wiejskich polegającym na zwiększeniu konkurencyjności sektora rolnictwa i leśnictwa, poprawie stanu środowiska naturalnego i terenów wiejskich oraz ulepszeniu szerzej rozumianej gospodarki wiejskiej (patrz również: odpowiedź do pkt 19–27).

Uwaga 1

Elastyczność polityki dotyczącej rozwoju obszarów wiejskich umożliwia państwom członkowskim/regionom określenie celów i strategii dopasowanych do ich konkretnej sytuacji. Programy rozwoju obszarów wiejskich zawierają informacje na temat celów określonych na okres programowania i dostarczają opisu działań wykorzystywanych do realizacji tych celów.

16. W rozporządzeniu Rady (WE) nr 1257/1999 na bieżący okres programowania 2000–2006 osiągnięto po raz pierwszy połączenie kilku istniejących wcześniej działań w jedne ramy prawne przekształcające się z polityki zajmującej się problemami strukturalnymi sektora rolnego w politykę zajmującą się wieloma rolami rolnictwa w społeczeństwie.

Podejście to, mające na celu uzyskanie większej spójności pomiędzy poszczególnymi działaniami, jest obecnie dalej rozwijane rozporządzeniem Rady (WE) nr 1698/2005 na następny okres programowania 2007–2013. Poprawia strukturę wewnętrzną poprzez wyraźne określenie trzech głównych celów polityki, które następnie rozbija się na konkretne cele na poziomie poszczególnych środków (patrz: odpowiedź do pkt 27).

17. Elastyczność działań inwestycyjnych nie uniemożliwia państwom członkowskim budowania spójnych strategii rozwoju: rozporządzenie oferuje zestaw wielu działań, tak aby państwa członkowskie mogły wybrać te bardziej stosowne z punktu widzenia ich sytuacji i potrzeb.

18. Na podstawie analizy problemów państwa członkowskie/regiony określają cele i strategię w swoich programach rozwoju obszarów wiejskich. Do realizacji tych celów mogą się przyczynić różne działania. Właśnie dlatego czasem trudno jest na początku okresu programowania określić z góry przeznaczenie zasobów na konkretne podcele na poziomie regionalnym.

Zgodnie z ramami ustalonymi przez Radę na następny okres 2007–2013 wprowadzono bardziej strategiczne podejście za pośrednictwem strategicznych wytycznych Wspólnoty przyjętych przez Radę w lutym 2006 r. ⁽¹⁾.

Państwa członkowskie przygotowują swoje krajowe strategie rozwoju obszarów wiejskich na podstawie sześciu strategicznych wytycznych wspólnoty, które pomogą:

- określić obszary, na których wykorzystanie wsparcia UE na rzecz rozwoju obszarów wiejskich tworzy największą wartość dodaną na szczeblu UE,

- utworzyć powiązanie z głównymi priorytetami UE (Lizbona, Göteborg),
- zapewnić komplementarność i spójność działań finansowanych przez polityki strukturalne, zatrudnienia i rozwoju obszarów wiejskich na danym terytorium i na danym polu działania,
- towarzyszyć wdrożeniu nowej prorynkowej WPR i związanej z nią niezbędnej restrukturyzacji w starych i nowych państwach członkowskich.

Ramka 1 — Hiszpania

Cele realizowane przez program wywodzą się z oceny *ex ante* na poziomie odpowiedniego planu rozwoju obszarów wiejskich. W przypadku gdy zasięg terytorialny pojedynczego programu to kilka regionów, jak np. hiszpański program poprawy struktur, cytowany w ramce 1, osiągnięcie ogólnego celu można realizować na różne sposoby, w zależności od struktury gospodarstwa oraz spójności zaproponowanych środków.

Ramka 1 — Portugalia

Dwa przykłady wspomniane przez Trybunał są w zgodzie z celem w postaci zwiększenia dochodów i poprawy warunków życia, pracy i produkcji. Ogólnie rzecz biorąc, fakt, że nie powinno się dokonywać żadnych nowych inwestycji, nie wynika z tego, że osiągnięto pewien stopień konkurencyjności.

W przypadku Portugalii działanie „gospodarka zasobami wodnymi i reparcelacja” (połączenie dwóch tiret art. 33) jest jedynie jednym z instrumentów służących osiągnięciu globalnego celu w postaci „stworzenia nowoczesnego i konkurencyjnego rolnictwa”. Dwa aspekty nawadniania i reparcelacji są blisko powiązane. Na tych obszarach, na których gospodarstwa są podzielone na wiele małych parceli, zaleca się najpierw rozpocząć reparcelację, a następnie rozbudować sieci nawadniające, po poprawie i ustabilizowaniu struktury rolnej. W innych częściach Portugalii, gdzie istnieje lepsza struktura gospodarstw rolnych, głównym czynnikiem rozwoju jest gospodarka wodna. Nie zawsze istnieje możliwość przydzielenia funduszy na podcele na początku okresu programowania i dlatego właśnie w programie dwa tiret łącznie w jedno działanie. Jeśli chodzi o odniesienie do jednego dużego projektu, kluczowym elementem do rozważenia jest to, czy projekt ten przyczynia się do realizacji celów programu.

Ponadto działanie może przyczynić się do realizacji więcej niż jednego podcelu programu, z których wszystkie wiążą się z globalnym celem stworzenia nowoczesnego i konkurencyjnego rolnictwa. Jednakże w następnym okresie państwa członkowskie będą musiały ustanowić odrębną strategię krajową, określając priorytety, które następnie przełożą się na programy rozwoju obszarów wiejskich.

⁽¹⁾ Decyzja Rady 2006/144/WE.

Ramka 1 — Niderlandy

W Niderlandach działanie w postaci reparcelacji wiąże się z różnymi celami. Zakup gruntów odbywa się na zasadzie dobrowolnej. Daje rolnikom możliwość przeniesienia gospodarstwa w inne miejsce, gdzie istnieją większe możliwości trwałego rozwoju. Przy takim zintegrowanym podejściu realizuje się oba cele ochrony przyrody i rozwoju rolnego.

W miarę rozwoju priorytetów/celów oraz powiązanych z nimi przydziałów środków pieniężnych w okresie programowania (np. w postaci podejmowania działania przez rolników) czasami potrzebne jest nowe ukierunkowanie działania w celu zapewnienia pomyslnego wdrożenia.

Uwaga 2

W Agendzie 2000 rozwój obszarów wiejskich ustanowiono jako drugi filar WPR. Większość działań dotyczących rozwoju obszarów wiejskich z definicji ukierunkowana jest na rolnictwo i rolników, co prowadzi do dużego udziału wydatków na sektor rolnictwa, ale obejmuje również elementy terytorialne, takie jak wyższy poziom współfinansowania dla inwestycji w obszary o mniej korzystnych warunkach gospodarowania oraz w regiony spójności.

20. Elastyczność polityki dotyczącej rozwoju obszarów wiejskich ze swoim zdecentralizowanym podejściem daje państwom członkowskim możliwość zawarcia podejścia terytorialnego w programach rozwoju obszarów wiejskich. Rozporządzenie (WE) nr 1257/1999 stanowi: „być tak dalece zdecentralizowana, jak to możliwe, a nacisk musi być położony na udział i podejście »oddolne«⁽¹⁾. Integracji różnych polityk interwencji na danym terytorium na poziomie regionalnym/lokalnym dokonują państwa członkowskie. Dodatkowo, programy rozwoju obszarów wiejskich wymagają informacji na temat komplementarności wsparcia i pozostałych instrumentów wspólnotowych, takich jak polityka spójności.

21. Sprawozdania Komisji na temat spójności gospodarczej i społecznej sporządzono, biorąc pod uwagę fakt, iż wszystkie polityki strukturalne (w tym polityka regionalna) muszą być zaprojektowane w taki sposób, by przyczynić się do zwiększenia spójności terytorialnej na obszarach wiejskich. Polityki te należy zatem postrzegać jako całość, przy czym polityka dotycząca rozwoju obszarów wiejskich — stanowiąca drugi filar WPR — odgrywa dość istotną rolę (patrz również: odpowiedź do pkt 24).

22. Dwie europejskie konferencje poświęcone rozwojowi obszarów wiejskich wspomniane przez Trybunał należy postrzegać w kontekście nowej epoki, w której odczuwało się potrzebę bardziej kompleksowej polityki dotyczącej rozwoju obszarów wiejskich, która oprócz restrukturyzacji rolnej odniosła się również do kwestii środowiskowych oraz większych potrzeb obszarów wiejskich. Jest to odzwierciedlone w bieżącym okresie programowania i zostanie wzmocnione w przyszłym okresie zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1698/2005.

24. W Agendzie 2000 rozwój obszarów wiejskich ustanowiono jako drugi filar WPR, celem stawienia czoła licznym wyzwaniom sektora rolnictwa jako głównego „użytkownika” gruntów. Zatem polityka ta z natury jest mocno powiązana z sektorem rolnictwa, ale promuje również uwzględnienie różnic terytorialnych. Ponadto na okres 2000–2006 rozwój obszarów wiejskich charakteryzuje również szereg aspektów terytorialnych, takich jak wdrożenie działania dotyczącego obszarów o mniej korzystnych warunkach gospodarowania i wyższy poziom współfinansowania dla inwestycji w obszary o mniej korzystnych warunkach gospodarowania oraz w regiony spójności. Za dalsze rozróżnienie przestrzenne na poziomie programu odpowiadają państwa członkowskie.

25–26. Większość działań dotyczących rozwoju obszarów wiejskich z definicji ukierunkowana jest na rolnictwo i rolników, co prowadzi do dużego udziału wydatków na rolnictwo. Jako że sektor rolnictwa jest nadal największym „użytkownikiem” terenów wiejskich i nadal odgrywa ważną rolę w gospodarce obszarów wiejskich, wsparcie dla sektora rolnictwa może w istotny sposób przyczynić się do rozwoju obszarów wiejskich. Polityka dotycząca rozwoju obszarów wiejskich ma ważną funkcję w postaci promowania prowadzenia gospodarstw rolnych w sposób uwzględniający wymagania w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego oraz zachowania środowiska i krajobrazu wiejskiego. Ponadto, jak pokazano w przypadku Kampanii, polityka w dużej mierze prosektorowa nie wyklucza zróżnicowania terytorialnego.

Na następny okres programowania, w drodze rozporządzenia Rady, zarezerwowano minimum finansowania w wysokości 10 % całego wkładu UE na poczet działań dotyczących jakości życia i dywersyfikacji gospodarki wiejskiej poza rolnictwem i leśnictwem.

27. Zgodnie z ramami ustanowionymi przez Radę rozwój obszarów wiejskich powinien również w przyszłości towarzyszyć i uzupełniać polityki wsparcia rynkowego i dochodowego WPR jako drugiego filaru, uwzględniając ogólne cele spójności gospodarczej i społecznej.

Dlatego właśnie polityka dotycząca rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 będzie koncentrować się na trzech obszarach zgodnie z „trzema osiami” działań określonych w rozporządzeniu (WE) nr 1698/2005: oś 1: „poprawa konkurencyjności sektora rolnictwa i leśnictwa”; oś 2: „poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich”; oś 3: „poprawa jakości życia na obszarach wiejskich i zróżnicowanie gospodarki obszarów wiejskich”. Czwarta oś „Leader” wprowadza możliwości dla lokalnych podejść oddolnych do rozwoju obszarów wiejskich.

Jednakże w celu lepszego podkreślenia wymiaru terytorialnego państwa członkowskie muszą ocenić wyznaczenie obszarów wiejskich i ich znaczenie w przygotowywaniu własnych programów rozwoju obszarów wiejskich.

28. Jak przedstawiono to w ustępach od 24 do 26, stosowanie niektórych działań związanych z sektorami jest faktycznie zgodne z dywersyfikacją terytorialną już w bieżącym okresie 2000–2006.

(1) Motyw 14 preambuły do rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999.

Na następny okres programowania uwzględniono kilka elementów terytorialnych, takich jak wdrożenie działania dotyczącego obszarów o mniej korzystnych warunkach gospodarowania oraz zróżnicowanie poziomu współfinansowania według rodzaju obszaru (wyższy poziom współfinansowania dla niektórych działań wdrożonych na obszarach o mniej korzystnych warunkach gospodarowania, takich jak regiony konwergencji, regiony peryferyjne, mniejsze wyspy Morza Egejskiego). Włączenie inicjatywy wspólnotowej „Leader” do głównego nurtu polityki w ramach trzech pozostałych osi również ułatwi to podejście.

Prawdą jest, że Rada zmniejszyła minimalny wkład Wspólnoty w program dla osi 1 i 3 do 10 %. Państwa członkowskie opowiedziały się za tymi ograniczeniami celem zyskania większej elastyczności przy dostosowywaniu programowania do własnych konkretnych potrzeb. Jednakże poziom programowania to minimum dające państwom członkowskim możliwość stosowania wyższego poziomu. Zmniejszony procent wkładu do inicjatywy Leader w nowych państwach członkowskich należy postrzegać jako okres „stopniowego wprowadzania” celem zdobycia doświadczenia w zmuszonym procesie wdrażania tych działań.

Uwaga 3

Obszary i beneficjenci kwalifikujący się do interwencji, jak również wybór projektów wchodzi w zakres odpowiedzialności państw członkowskich w zakresie potrzeb i celów określonych w ich programach rozwoju obszarów wiejskich.

29. Biorąc pod uwagę różnorodność regionów w Europie oraz różne sytuacje na poziomie krajowym, trudno jest podać jedną definicję obszarów wiejskich.

Zatem definicja obszarów wiejskich oraz określenie obszarów kwalifikujących się do interwencji, jak również umiejscowienie projektów w tych obszarach wiejskich wchodzi w zakres odpowiedzialności państw członkowskich w zależności od ich potrzeb, celów i strategii określonych w ich programach. To tłumaczy różnice pomiędzy programami rozwoju obszarów wiejskich na bieżący okres programowania kontrolowanych państw członkowskich w odniesieniu do wyraźnego wyznaczenia obszarów wdrażania konkretnych działań.

Jak wspomniano w ustępie 27, na następny okres programowania państwa członkowskie muszą zawrzeć w swoich programach rozwoju obszarów wiejskich wyznaczenie obszarów wiejskich oraz wskazać ich znaczenie.

30–31. Działania inwestycyjne powinny być dostosowane do potrzeb obszarów kwalifikujących się do interwencji. Na przykład w niektórych państwach członkowskich rosnąca miejska presja (środowiskowa) na tzw. obszary podmiejskie stanowi ważne wyzwanie przestrzenne, w które swój wkład może wnieść polityka dotycząca rozwoju obszarów wiejskich. Zatem w zależności od celu działania, wsparcie może być bardziej skuteczne na obszarach poddanych presji miejskiej niż na odległych obszarach peryferyjnych.

Jednakże, jak wspomniano w pkt 29, sytuacja różni się w zależności od państwa członkowskiego. Dla małego kraju, takiego jak np. Niderlandy — gdzie rozbieżności regionalne są niewielkie — bardziej przydatne byłoby ogólne podejście krajowe. W pozostałych państwach członkowskich istnieją zróżnicowania tematyczne w celu promowania obszarów o największych potrzebach.

32–33. Zgodnie z zasadą pomocniczości państwa członkowskie ponoszą również odpowiedzialność za wybór i uszeregowanie projektów.

Jednakże Komisja wprowadziła bardziej strategiczne zarządzanie oparte na priorytetach i celach na następny okres programowania.

Ramka 3 — Hiszpania

Opisana przez Trybunał praktyka katalońska, polegająca na zachęcaniu do składania nowych wniosków poprzez zwiększanie całkowitej liczby różnych beneficjentów na przestrzeni czasu, to działanie, w wyniku którego większa liczba ludności mogłaby skorzystać na programach europejskich.

Ramka 3 — Niemcy

Podany przykład Dolnej Saksonii stanowi wyjątek w Niemczech, jako że za współfinansowanie odpowiadają gminy. W pozostałych niemieckich krajach związkowych wchodzi to w zakres odpowiedzialności Państwa Federalnego (Bund) i/lub kraju związkowego (Land).

34. W bieżącym okresie jednym z warunków kwalifikowalności do inwestycji produkcyjnych jest rentowność gospodarstwa w celu wspierania projektów o rzeczywistych perspektywach gospodarczych. Celem tego jest pomoc w zwiększeniu skuteczności wsparcia publicznego. Na następny okres programowania przedsiębiorstwa znajdujące się „w trudnej sytuacji” zostaną wyłączone ze wsparcia.

Jednakże nieunikniona jest sytuacja, w której lepiej poinformowany i zorganizowany potencjalny beneficjent ma większe szanse na otrzymanie pomocy w ramach programu.

Ramka 4 — Włochy

Podany przykład wymaganego minimalnego przychodu w Emilia Romagna przywołuje kryteria wybrane przez region, na podstawie metodologii ustanowionej przez państwo członkowskie, w celu wypełnienia wymogu prawnego rentowności dla gospodarstw rolnych korzystających ze wsparcia inwestycyjnego współfinansowanego przez UE. Fakt, iż tylko część gospodarstw działających w regionie (około połowa z nich) może być w stanie skorzystać z tego wsparcia, jest oparty na względach konkretnej struktury gospodarstw rolnych, na celu, jaki ma zostać osiągnięty, tj. wsparcie konkurencyjnych gospodarstw, oraz na odpowiedzialności za zarządzanie funduszami UE.

Ramka 4 — Hiszpania

Jak wspomniano powyżej (pkt 34), rozporządzenie wymaga, by inwestycje w gospodarstwa rolne, które otrzymują finansowanie UE, były rentowne. Zgodnie z art. 33 dotacje można przyznać inwestycjom wykraczającym poza indywidualne gospodarstwa rolne. Istotne jest, by finansowanie UE przynosiło wartość dodaną oraz rentowność w przypadku inwestycji. Można to osiągnąć poprzez ukierunkowanie na najlepsze projekty, co tłumaczy sytuację zaobserwowaną w Hiszpanii w związku z projektami gospodarki wodnej.

Uwaga 4

Komisja zgadza się, iż brak ukierunkowania zwiększa ryzyko zjawiska *deadweight* oraz że wyraźne skoncentrowanie się przez państwa członkowskie na zasobach przyczynia się do osiągnięcia skuteczności programów rozwoju obszarów wiejskich.

35. Komisja zgadza się, iż zjawisko *deadweight* jest ważną kwestią, którą należy uwzględnić zarówno na poziomie ustanawiania ram prawnych, jak i przy sporządzaniu programów.

Jednakże nauki wyciągnięte z poprzednich ocen pokazują, iż do postrzegania zjawiska *deadweight* należy podchodzić ostrożnie. Jako że wpływy zaobserwowane na poziomie mikro są wynikiem działania wielu czynników, trudno jest dowieść zjawiska *deadweight*.

36. W zestawieniu dotyczącym „nowych perspektyw dla rozwoju obszarów wiejskich w UE”, wspomnianym przez Trybunał, Komisja stwierdza, m.in.: „Brak ukierunkowania zwiększa niebezpieczeństwo zjawiska *deadweight*, natomiast skoncentrowanie się na zasobach może zwiększyć skuteczność programu”. Za to ostatnie odpowiadają państwa członkowskie.

„Synteza ocen śródkresowych rozwoju obszarów wiejskich”, którą udostępniono dopiero po ukończeniu sprawozdania Trybunału⁽¹⁾, stwierdza, że w całej UE nie można definitywnie stwierdzić, iż istnieją dowody na zjawisko *deadweight*, jako że w ocenach śródkresowych różnych programów rozwoju obszarów wiejskich nie dokonano żadnej systematycznej oceny tej kwestii.

Ramka 5 — Włochy

W zmienionym sprawozdaniu śródkresowym z programu rozwoju obszarów wiejskich w Emilia Romagna sytuacja przedstawia się inaczej, zarówno jeśli chodzi o rodzaj i wielkość przedsiębiorstw, jak i rodzaj inwestycji. Wyniki te powinny zostać uwzględnione przy podobnych działaniach w następnym okresie programowania (2007–2013).

37–38. Komisja zgadza się, iż zjawisko *deadweight* jest ważnym elementem, który należy uwzględnić przy tworzeniu ram prawnych. Jednakże praktyka pokazuje, że na zjawisko *deadweight* może wpływać kilka elementów, co znacznie utrudnia przedstawienie „znormalizowanego” rozwiązania.

W następnym okresie programowania będzie miało miejsce wyraźne ukierunkowanie wsparcia inwestycyjnego, w zależności od potrzeb przedsiębiorstw. Rozporządzenie (WE) nr 1698/2005 (rozporządzenie EFRROW) jest ukierunkowane na mniejsze przedsiębiorstwa w zakresie przetwarzania i obrotu produktami rolnymi (oraz mikroprzedsiębiorstwa w zakresie produktów leśnych na osi 1 oraz w zakresie rozwoju działalności na osi 3),

⁽¹⁾ Opublikowane w czerwcu 2006 r.

m.in. w celu ograniczenia skutków zjawiska *deadweight* na tyle, na ile to możliwe. Z drugiej strony, wspierane inwestycje muszą poprawić ogólne wyniki firmy/gospodarstwa (w tym wyniki w zakresie ochrony środowiska) (patrz również: odpowiedź do pkt 34).

39. Udzielanie wsparcia inwestycyjnego gospodarstwom, które są zbyt małe i w rezultacie nie osiągają pewnego poziomu rentowności, rodzi pytanie, czy w perspektywie średnioterminowej takie gospodarstwa mają szansę na utrzymanie swojej działalności, a to z kolei budzi wątpliwości odnośnie do trwałości takiej inwestycji.

W tym konkretnym przypadku Flandria zawarła wymóg dochodu na jednego pełnoetatowego pracownika w wysokości co najmniej 21 577 EUR w swoim programie rozwoju obszarów wiejskich, w oparciu o analizę problemów na poziomie regionalnym oraz wynikające z niej cele i priorytety, które chciałyby zawrzeć w swoim programie.

Uwaga 5

Kwalifikowanie się do wsparcia w ramach inwestycji w gospodarstwa rolne oraz inwestycji w przetwórstwo spożywcze nie jest ograniczone do obszarów wiejskich. Celem działań jest, odpowiednio, podwyższenie dochodu z rolnictwa i poprawa warunków życia, pracy i produkcji, oraz zwiększanie konkurencyjności i tworzonej przez ten sektor wartości dodanej, w krajach, w których występuje taka działalność (niezależnie od tego, czy są to obszary wiejskie, czy też nie).

40. Osoby oceniające analizują, gdzie realizowane są produkty, rezultaty i oddziaływania. W danych z monitoringu, przedkładanych corocznie przez państwa członkowskie, zawarte jest rozłożenie geograficzne udzielonego wsparcia.

W różnych badaniach pojawiają się różne definicje obszarów wiejskich i miejskich, co sugeruje istnienie trudności w sformułowaniu jednej „wielofunkcyjnej” definicji, która znalazłaby zastosowanie w regulacji interwencji w ramach rozwoju obszarów wiejskich w całej UE.

41. Ogólny wniosek wynikający z niniejszej analizy jest następujący: bardzo niewiele projektów wspieranych przez Sekcję Orientacji EFOGR zlokalizowanych jest na obszarach miejskich (22 % według 2 z 4 punktów odniesienia, i zaledwie 9 % według klasyfikacji OECD), co świadczy o terytorialnym wymiarze polityki dotyczącej rozwoju obszarów wiejskich.

42. Obliczenia przedstawione przez Trybunał obejmują szacunki oparte na zbiorze 300 przykładów. Ponadto trudno porównać wydatki na działania z artykułu 33 na przestrzeni czasu, ponieważ w okresie 2000–2006 nie utrzymano wytyczenia obszarów Celu 5b z okresu programowania 1994–1999.

43. Ze względu na różnorodność regionów Europy wytyczenie tego typu progu jest zadaniem bardzo złożonym w przypadku gromadzenia danych od poziomu lokalnego do europejskiego. Ponadto to państwa członkowskie wybierają, na których obszarach wdrożą część działań lub wszystkie działania, i nie muszą to być wcale obszary o mniejszym zaludnieniu. Może się zdarzyć, że potrzebom danego typu obszarów wiejskich lepiej sprostają wsparcie innego rodzaju niż wsparcie inwestycyjne (np. specjalne wsparcie dla obszarów o mniej korzystnych warunkach gospodarowania, z reguły słabiej zaludnionych i bardziej peryferyjnych).

45. Tabela 2 pokazuje, że 80 % wydatków przeanalizowanych projektów Celu 1 przeznaczono na obszary wiejskie. Ponadto cel, jakim jest zmniejszanie dysproporcji terytorialnych, jest tylko jednym z celów, do osiągnięcia którego przyczynia się rozwój obszarów wiejskich.

46. Przyjmując opartą na gęstości zaludnienia definicję OECD, wysoki odsetek projektów wdrożonych w regionach Celu 1 (91 %) zlokalizowany jest w regionach ważnych i głównie wiejskich, które ogólnie rzecz biorąc stanowią biedniejszą część regionów Celu 1.

Uwaga 6

Efektywność wydatkowania mierzy się poprzez porównanie projektu z jego celami.

48. Opinia na temat interwencji według ich rezultatów, oddziaływania i potrzeb, jakie chcą spełnić, jest częścią procesu oceny przeprowadzanego na poziomie krajowym bądź regionalnym. Synteza tych krajowych/regionalnych ocen rozwoju obszarów wiejskich, dokonywanych na bieżąco w imieniu Komisji, umożliwia ocenę oddziaływań poszczególnych działań na poziomie programu.

Możliwość oceny wpływu natychmiastowych efektów poszczególnych projektów na ogólne cele programu zostanie wzmocniona w następnym okresie programowania dzięki Wspólnym Ramom Monitorowania i Oceny (CMEF), które umożliwią także przeprowadzanie skuteczniejszych działań uzupełniających.

49. Komisja uznaje, że zintegrowane podejścia terytorialne stanowią ważne narzędzie wdrażania polityki dotyczącej rozwoju obszarów wiejskich i zaleca tę możliwość w bieżącym okresie programowania oraz w nowym rozporządzeniu (WE) 1698/2005, promując projekty zintegrowane, łączące w sobie szereg działań oraz włączając inicjatywę wspólnotową Leader do głównego nurtu polityki.

50. Konieczność dostosowywania projektów do szerszego lokalnego planu rozwoju zależy od konkretnego celu i charakteru projektu i podlega ocenie przez państwa członkowskie/regiony.

51. Wszystkie projekty mają pośrednio potencjalnie szersze oddziaływanie, ponieważ beneficjenci włączają się w życie gospodarcze obszarów wiejskich i odgrywają tam istotną rolę.

Uwaga 7

Komisja poczyniła ogromne wysiłki na rzecz wyeliminowania braków ilościowych i jakościowych w danych z monitoringu państw członkowskich, już na bieżący okres programowania. Monitoring ulegnie wzmocnieniu wraz z wprowadzeniem Wspólnych ram monitorowania i oceny (CMEF) na następny okres programowania we współpracy z państwami członkowskimi.

57. W ramach monitoringu Komisja sprawdza dane wyjściowe dostarczone przez państwa członkowskie w ich rocznych raportach o postępach. W procesie oceny analizuje się wpływ działań na podstawie ich wkładu w osiągnięcie celów wyznaczonych na poziomie programu.

Komisja poczyniła ogromne wysiłki na rzecz wyeliminowania braków ilościowych i jakościowych w danych z monitoringu państw członkowskich, już na bieżący okres programowania. Monitoring ulegnie wzmocnieniu wraz z wprowadzeniem Wspólnych ram monitorowania i oceny (CMEF) na następny okres programowania we współpracy z państwami członkowskimi

58.

a) Zgodnie z art. 43 rozporządzenia Rady (WE) 1257/1999 plany rozwoju obszarów wiejskich powinny obejmować opis proponowanej strategii, jej cele ilościowe, wybrane priorytety rozwoju wsi oraz objęty obszar geograficzny.

d) To oparte na zobowiązaniach podejście jako podstawa oceny efektywności wydaje się być lepszym rozwiązaniem w przypadku wsparcia dla tych programów rozwoju obszarów wiejskich, które rozłożone są na wiele lat (np. w przypadku działań rolnośrodowiskowych, zalesiania), ponieważ bardzo często w pierwszych latach wdrażania nie widać ich konkretnych rezultatów. W okresie 2007–2013 poniesione wydatki zostaną umieszczone w tabelach monitorowania, a sprawozdawczość finansowa zostanie na tyle, na ile to możliwe powiązana ze sprawozdawczością merytoryczną.

Synteza sprawozdań z oceny śródkresowej rozwoju obszarów wiejskich obejmuje dane dotyczące wydatkowania Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej z podziałem na rozdziały i państwa członkowskie.

e) Różnorodność projektów, które kwalifikują się do wsparcia z art. 33, jest tak duża, że nie da się przewidzieć wskaźników monitoringu, które miałyby zastosowanie do wszystkich projektów. Lista wspólnych wskaźników zawarta w tabelach monitorowania nie jest więc pod żadnym względem wyczerpująca. Państwa członkowskie mogą dodawać własne wskaźniki, które będą odpowiadały ich indywidualnym potrzebom lub konkretnym cechom ich programów.

59. W bieżącym okresie programowania państwa członkowskie nie są zobowiązane do stosowania „Wspólnych pytań oceniających” (WPO) do wsparcia rozwoju obszarów wiejskich finansowanego z Sekcji Orientacji EFOGR. Komisja przyznaje, że jest to słabość obecnego systemu monitorowania i oceny, która zostanie wyeliminowana w następnym okresie programowania poprzez stworzenie jednego funduszu rozwoju obszarów wiejskich. Rok 2000 był pierwszym rokiem, w którym miało miejsce przedkładanie sprawozdań — w dużej mierze nietypowym z racji tego, że zatwierdzanie programu jeszcze trwało, a wdrażanie działań było nadal w fazie początkowej.

60. Zastosowanie wskaźników alternatywnych i dodatkowych krajowych pytań jako uzupełnienia do WPO w krajowych sprawozdaniach z oceny było niewielkie. Określone ogólne wskaźniki były w dużej mierze właściwe, a zakres zadanych pytań odpowiedni do ustosunkowania się do oceny programów rozwoju obszarów wiejskich.

System „bieżącej oceny” wprowadzony przez Wspólne ramy monitorowania i oceny (CMEF) na następny okres programowania zwiększy wkład monitoringu w ocenę oraz usprawni proces gromadzenia danych i ilościowe określanie wskaźników.

61. Niektóre informacje są dostępne na poziomie programu, gdzie ma miejsce ocena, jednak nie na poziomie projektów. W ramach zasięgu geograficznego programów osoby oceniające analizują, gdzie realizowane są produkty, rezultaty i oddziaływania. Na przykład tabela monitorowania 5 zawiera rozłożenie geograficzne wsparcia finansowego oraz liczbę zatwierdzonych wniosków.

62. Trudno jest na poziomie procedur zarządzania kosztami działań zebrać odpowiedni zestaw wskaźników opisujących wyniki i osiągnięcia polityki dotyczącej rozwoju obszarów wiejskich, który z definicji jest bogaty. Niewielka tylko liczba wskaźników może to w pewnym stopniu przybliżyć. Trudność ta jest jeszcze większa w bieżącym okresie ze względu na różne systemy zarządzania, monitoringu, sprawozdawczości i oceny stosowane według wzorców programowania (Orientacja, Gwarancja, Leader+). Oczekuje się poprawy w przyszłości dzięki Wspólnym ramom monitorowania i oceny.

63. Syntetyczne sprawozdania z monitorowania oraz różne sprawozdania z oceny rzeczywiście stanowią źródło danych i informacji. Zarówno oceny śródkresowe, jak i oceny *ex post*, dokonywane przez niezależnych oceniających, stanowią ocenę rezultatów i wpływów działań podejmowanych w ramach rozwoju obszarów wiejskich. Braki obecnego systemu zostały usunięte, co powinno pozwolić Komisji i innym zainteresowanym stronom na pełny wgląd w proces monitorowania i oceny wydatkowania w ramach rozwoju obszarów wiejskich.

64. Elastyczność polityki dotyczącej rozwoju obszarów wiejskich z jej różnorodnością działań i celów nie uniemożliwia państwom członkowskim wytyczania precyzyjnych celów i strategii w ramach swoich programów rozwoju obszarów wiejskich, zgodnie z wymogiem rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999.

— Na następny okres programowania przyjęto bardziej strategiczne podejście poprzez przyjęcie strategicznych wytycznych Wspólnoty. Pozwoli to państwom członkowskim lepiej ukierunkować własne strategie rozwoju obszarów wiejskich na właściwe cele wynikające z konkretnych potrzeb. Ponadto państwa członkowskie powinny przeznaczyć minimalny procent środków w ramach przydziału krajowego na każdą oś, zapewniając w ten sposób stworzenie zrównoważonego programu, uwzględniającego kwestie zarówno sektorowe, jak i terytorialne.

65. Większość działań inwestycyjnych związanych z rozwojem obszarów wiejskich jest z definicji ukierunkowana na rolnictwo i rolników, co tłumaczy duży udział wsparcia właśnie dla tego sektora. Jednakże z racji tego, że rolnictwo nadal odgrywa ważną rolę w gospodarce obszarów wiejskich, wsparcie dla tego sektora może stanowić istotny wkład w rozwój obszarów wiejskich.

— Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 wyznacza trzy podstawowe cele, na jakie przeznaczone będzie wsparcie w okresie programowania 2007–2013: 1) poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa; 2) poprawa stanu środowiska naturalnego i zachowanie terenów wiejskich; 3) poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz popieranie różnicowania działalności gospodarczej. Do wdrażania tych celów służą działania skupione wokół czterech osi. Artykuł 17 tego rozporządzenia zapewnia równowagę między poszczególnymi celami poprzez wyznaczenie minimalnego poziomu wydatkowania na oś.

66. Biorąc pod uwagę różnorodność regionów Europy i różne sytuacje na poziomie krajowym, trudno jest podać jedną definicję obszarów wiejskich. Dlatego też odpowiedzialność za określenie obszarów kwalifikujących się do interwencji, jak również wybór i uszeregowanie projektów spoczywa na państwach członkowskich.

— Wraz z wprowadzeniem krajowych planów strategicznych przewiduje się bardziej ukierunkowane podejście dla następnej serii programów rozwoju obszarów wiejskich.

67. Kwalifikowanie się do wsparcia w postaci inwestycji w gospodarstwa rolne oraz inwestycji w przetwórstwo spożywcze nie jest ograniczone do obszarów wiejskich zdefiniowanych dla celów odpowiednich działań z art. 33. Wybór zakresu tych działań jest zgodny z ich celem, tj. odpowiednio, podwyższeniem dochodu z rolnictwa i poprawą warunków życia, pracy i produkcji, oraz zwiększeniem konkurencyjności sektora przetwórstwa spożywczego oraz tworzonej przez ten sektor wartości dodanej, w krajach, w których taka działalność występuje (niezależnie od tego, czy są to obszary wiejskie, czy też nie).

— Każdy program rozwoju obszarów wiejskich zawiera ogólny opis planu obejmujący zakres geograficzny oraz aktualną sytuację, który przy użyciu danych ilościowych podkreśla mocne strony planu, różnorodności w nim, jego braki oraz możliwości przyczynienia się do rozwoju obszarów wiejskich. Opis ten uwzględnia sektor rolnictwa i leśnictwa, sytuację demograficzną, zasoby ludzkie, stopień zatrudnienia oraz stan środowiska naturalnego. Na podstawie tych informacji państwa członkowskie opisują priorytety swoich działań i odpowiadającą temu strategię.

— Kolejny krok na drodze do ukierunkowania terytorialnego został włączony do następnego okresu programowania, jako że państwa członkowskie muszą wyznaczyć obszary wiejskie i wskazać ich znaczenie w swoich programach rozwoju obszarów wiejskich.

68. Komisja przyznaje, że zintegrowane podejścia terytorialne stanowią ważne narzędzie wdrażania polityki dotyczącej rozwoju obszarów wiejskich i zaleca wdrażanie lokalnych strategii rozwoju zarówno w bieżącym, jak i przyszłym okresie programowania.

— Wyniki sprawozdań z oceny śródkresowej oraz oceny ex ante będą stanowiły istotny wkład w obecne i nowe programy rozwoju obszarów wiejskich. Ponadto krajowe sieci wiejskie i sieć wiejska UE będą platformą wymiany informacji i najlepszych praktyk.

69. Komisja poczyniła ogromne wysiłki na rzecz poprawy jakości oraz zwiększenia ilości danych z monitoringu państw członkowskich w bieżącym okresie programowania.

— We współpracy z państwami członkowskimi Komisja opracowała na następny okres programowania nowe, lepsze Wspólne ramy monitorowania i oceny.
