

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego Rozporządzenia Rady w sprawie sposobów finansowania wspólnej polityki rolnej

COM(2004) 489 końcowy — 2004/0164 (CNS)

(2005/C 221/09)

Dnia 29 października 2004 r. Rada, działając na podstawie art. 37 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac na ten temat, przyjęła swoją opinię w dniu 13 stycznia 2005 r. Sprawozdawcą był **Adalbert Kienle**.

Na 414 sesji plenarnej w dniach 9 i 10 lutego 2005 r. (posiedzenie z 9 lutego 2005 r.) Komitet stosunkiem głosów 133 za, przy 6 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

W dniu 1 stycznia 2005 r. rozpoczęło się wdrażanie radykalnej reformy polityki rolnej. Istotą tej reformy są „płatności niepowiązane” oraz silniejsze skoncentrowanie się na rozwoju obszarów wiejskich. Finansową podstawę Wspólnej Polityki Rolnej stanowi decyzja szefów państw z października 2002 r. ustalająca górną granicę wydatków na rolnictwo dla pierwszego filara, która do roku 2013 nie może przekroczyć rzeczywistego poziomu roku 2006 dla UE-25. Ta decyzja dotycząca dziedziny rolnictwa jest zaakceptowaną częścią Perspektywy Finansowej UE na lata 2007-2013, która obejmuje wszelkie fundusze UE. I tak wydatki na Wspólną Politykę Rolną włącznie z rozwojem obszarów wiejskich (dla UE-27) mają w roku 2007 wynieść 57,18 mld Euro i wzrosnąć do roku 2013 o 1,1 procent (w cenach roku 2004).

Przedmiotem niniejszej propozycji Komisji w sprawie finansowania Wspólnej Polityki Rolnej nie jest jednak, jak mogłoby to wynikać z tytułu, pochodzenie i wykorzystanie środków na rzecz Wspólnej Polityki Rolnej. Wniosek ten zajmuje się implementacją wsparcia dla rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich od strony techniczno-budżetowej.

2. Treść wniosku Komisji

Przy pomocy niniejszej propozycji Komisja Europejska zamierza stworzyć budżetową podstawę Wspólnej Polityki Rolnej włączając w to politykę rozwoju obszarów wiejskich UE na lata 2007-2013. Finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej ma być uregulowane w jednym akcie prawnym. Wniosek ten należy postrzegać w powiązaniu z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia w sprawie wspierania rozwoju obszarów wiejskich. Celem Komisji jest przy tym uproszczenie oraz zwiększenie efektywności. Ma to zostać osiągnięte dzięki bardziej ścisłemu systemowi monitorowania, oceny i raportowania.

2.1 Ukształtowanie funduszy finansujących

2.1.1 Dotychczas: Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji dla Rolnictwa (EFOGR)

Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji dla Rolnictwa (EFOGR) służący dotychczas finansowaniu Wspólnej Polityki Rolnej jest podzielony na dwie sekcje: Sekcję Gwarancji i Sekcję

Orientacji. W ramach Sekcji Gwarancji prowadzone są takie działania jak: wspólna organizacja rynków rolnych (dopłaty bezpośrednie, subsydia eksportowe, skupy interwencyjne), określone wydatki w dziedzinie weterynarii i ochrony roślin oraz działania informacyjne i ocena Wspólnej Polityki Rolnej. Poza tym Sekcja Gwarancji finansuje na całym obszarze określone działania na rzecz obszarów wiejskich (programy agrodowiskowe, rekompensaty dla obszarów znajdujących się w niekorzystnym położeniu, zalesianie, przechodzenie na wcześniejsze emerytury) oraz przedsięwzięcia inwestycyjne na obszarach nie należących do celu 1.

Z Sekcji Orientacji finansuje się pozostałe wydatki inwestycyjne na rzecz rozwoju wsi, których nie obejmuje EFOGR — Sekcja Gwarancji, czyli działania na obszarach celu 1 oraz inicjatywę Leader +.

2.1.2 Zasady funkcjonowania przyszłych funduszy na rzecz Wspólnej Polityki Rolnej

Nowe fundusze mają być w swojej strukturze podobne do EFOGR. Zarządzanie funduszami odbywa się poprzez komitet składający się z przedstawicieli Państw Członkowskich UE i Komisji (artykuł 41, Komitet Funduszy). Wszelkie działania finansowane z nowych funduszy mają zostać poddane procedurze rozliczania rachunków. Dotychczas było tak tylko w przypadku działań w ramach Sekcji Gwarancji. Kontrola działań finansowanych z Sekcji Orientacji odbywała się dotąd na zasadzie wieloletnich programów wsparcia (według rozporządzenia w sprawie funduszy strukturalnych 1260/1999).

2.1.3 Nowy Europejski Fundusz Gwarancji dla Rolnictwa (EFGR)

Fundusz EFGR jest podobny do istniejącej Sekcji Gwarancji wspólnego funduszu rolnego (EFOGR) i ma wspierać jak dotychczas m.in. działania w zakresie interwencji, subsydiów eksportowych i dopłat bezpośrednich, jak również działania informacyjno-promocyjne. Dotychczasowe działania wspierające rozwój obszarów wiejskich nie będą już przechodziły przez EFGR. Właściwym funduszem do tego celu będzie EFRROW.

2.1.4 Nowy Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)

Z nowego funduszu EFRROW mają być w przyszłości finansowane wszelkie działania przyczyniające się do rozwoju obszarów wiejskich, przez co uproszczone zostanie finansowanie drugiego filara. Fundusz ma skomasować w sobie środki z EFOGR Sekcja Orientacji oraz środki na rozwój obszarów wiejskich z EFOGR Sekcja Gwarancji. Wraz ze środkami z modulacji z pierwszego filara, wynikającymi z obniżek według rozporządzenia (WE) 1782/2003 art. 10, środki budżetowe na rozwój obszarów wiejskich mają według propozycji Komisji Europejskiej wynieść w roku 2013 łącznie 14,2 mld Euro (dla UE-27, w cenach z roku 2004).

2.2 Realizacja płatności i kontrola

2.2.1 Agencje płatnicze

Wniosek Komisji przewiduje, że za realizację odpowiedzialne będą w dalszym ciągu agencje płatnicze ustanawiane przez państwa członkowskie. Agencjami płatniczymi są akredytowane jednostki bądź organizacje państw członkowskich, które mają za zadanie sprawdzanie dopuszczalności wniosków, zbieranie informacji o dokonanych płatnościach i przedkładanie niezbędnych dokumentów do Komisji.

2.2.2 Sposób dokonywania płatności i zobowiązanie budżetowe

Płatności z EFGR mają się odbywać miesięcznie, płatności z EFRROW — kwartalnie. Według projektu rozporządzenia zobowiązanie budżetowe w EFRROW będzie następowało odrębnie na każdy program i na kilka lat, w podziale na roczne transze. Obowiązuje przy tym zasada „n+2” wraz z automatycznym zwolnieniem zobowiązania budżetowego po tym okresie. Zasada „n+2” oznacza, że środki oddane do dyspozycji w ramach danego programu będą musiały być wydatkowane przed końcem drugiego roku następującego po postawieniu środków do dyspozycji („n” = rok oddania do dyspozycji).

2.2.3 Przekazywanie informacji do Komisji

Państwa członkowskie będą musiały przekazywać do Komisji deklaracje o wydatkach, zaś po zakończeniu roku budżetowego — sprawozdania roczne oraz poświadczenie dotyczące kompletności, dokładności i merytorycznej prawidłowości przekazanych sprawozdań. Nowością ma być oprócz tego zapewnienie podpisane przez kierującego agencją płatniczą. Jeśli chodzi o wydatki z funduszu EFRROW, agencja płatnicza musi poza tym — według wniosku Komisji — sporządzać odrębne sprawozdania roczne dla poszczególnych programów.

2.2.4 Rozliczenie rachunków i nadzór Komisji oraz sprawozdanie finansowe

Według projektu rozporządzenia Komisja dokonuje rozliczenia rachunków agencji płatniczych przed 30 kwietnia. Decyzja w sprawie rozliczenia rachunków dotyczy kompletności, dokładności i merytorycznej prawidłowości przekazanych sprawozdań. Analogicznie do dotychczasowych procedur Komisja ma badać, czy i jakie kwoty należy wykluczyć z finansowania wspólnotowego (nadzór Komisji). Nowością jest przedłużenie

terminu dla finansowego sprostowania z 24 na 36 miesięcy. Komisja ma corocznie do 1 września (dotychczas 1 lipca) przedkładać Parlamentowi Europejskiemu i Radzie raport finansowy na temat zarządzania funduszami.

3. Uwagi ogólne

3.1 Wsparcie musi być dla społeczeństwa zrozumiałe i przejrzyste

EKES jest świadom tego, że środki finansowe przeznaczane na Wspólną Politykę Rolną stanowią znaczną — mimo że w przebiegu czasu relatywnie zmniejszającą się — część ogólnego budżetu UE. Zdaniem EKES jest więc tym bardziej ważne, by wspieranie rolnictwa i obszarów wiejskich było dla społeczeństwa przejrzyste i zrozumiałe. Według EKES muszą być w tym celu spełnione dwa warunki:

- Płatności muszą docierać do beneficjentów w miarę możliwości w pełnej wysokości.
- Należy przeciwdziałać nadużyciom poprzez skuteczną kontrolę.

3.2 Innowacyjne podejście w kierunku uproszczenia realizacji

EKES postrzega w przedmiotowym projekcie rozporządzenia wiele różnych innowacyjnych elementów mających na celu ulepszenie realizacji od strony budżetowej oraz jej uproszczenie. Sposób realizacji poprzez utworzenie dwóch funduszy z jasnym podziałem merytorycznym jest zdaniem EKES słuszny i sensowny. Rozporządzenie stanowi wyraźny postęp w procesie uproszczenia. Jest to jednolita podstawa prawna, która reguluje finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej. W miejsce dotychczasowych dwóch systemów kontroli wprowadza się jeden system. Ujednolica się różne systemy zarządzania finansowego dla działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Pozostaje jednak drugi system zarządzania finansowego dla działań w ramach EFGR. Oprócz tego projekt rozporządzenia w sprawie wspierania rozwoju obszarów wiejskich redukuje ogólną liczbę 5 systemów programowania do jednego wspólnego systemu programowania i zmniejsza liczbę programów. EKES docenia te uproszczenia, które będą odczuwalne przede wszystkim przez administrację w Brukseli.

3.3 Uproszczenie musi być odczuwalne dla beneficjentów

Zdaniem EKES uproszczenie powinno być jednak przede wszystkim odczuwalne na wszystkich szczeblach. Korzyść muszą z tego mieć zarówno UE jak i Państwa Członkowskie UE oraz beneficjenci. Szczególnie ważne dla EKES jest to, by uproszczenie procesów biurokratycznych dotarło w odczuwalny sposób na koniec łańcucha administracyjnego — do rolników. Obecna sytuacja rolników europejskich charakteryzuje się dużym stopniem biurokracji, której często towarzyszy opóźnianie wypłaty środków wsparcia. W ekstremalny sposób było to widoczne w przypadku programu SAPARD (pomoc przedakcesyjna dla rolnictwa i obszarów wiejskich w krajach przystępujących do UE), co było też niedawno przedmiotem krytyki ze strony Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Ryzyko, że tych kwot pomocy, które zostały wypłacone rolnikom niesłusznie, nie uda się windykować, jest bardzo niskie. Dlatego też EKES uważa, że pilne jest osiągnięcie szybkiego i nieskomplikowanego wsparcia beneficjentów końcowych.

3.4 *Nakład administracyjny można zmniejszyć*

Pożądany cel polegający na uproszczeniu jest osiągnięty z punktu widzenia Komisji, natomiast nie jest w dostatecznym stopniu uzyskiwany, jeśli chodzi o jego skutek dla państw członkowskich. Niektóre części rozporządzenia przeciwdziałają nawet celowi uproszczenia i prowadzą do zwiększenia nakładu administracyjnego. EKES ubolewa nad tym, że agencje płatnicze będą musiały nadal prowadzić dwa systemy zarządzania finansowego ze względu na różne sposoby płatności i różne procedury zobowiązania budżetowego. Dlatego też koniecznie należałoby zwrócić uwagę na to, by oba te systemy były „równoległe”, co pozwoliłoby na ewentualne ograniczenie nakładu pracy. Z tego względu niezbędne są dalsze dostosowania, w szczególności w przypadku rozporządzenia w sprawie wspierania obszarów wiejskich. Przedkładanie dodatkowych dokumentów stanowi dodatkowy nakład pracy dla państw członkowskich.

3.5 *Więcej wymagań w stosunku do państw członkowskich*

Wraz z przedmiotowym wnioskiem Komisji na państwa członkowskie spada zwiększona odpowiedzialność finansowa ze względu na przedłużenie okresu obciążania i zaostżone przepisy w zakresie przekroczenia terminów oraz windykacji środków przez Komisję. Zasadniczo EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że dzięki uregulowaniu w zakresie windykacji środków odpowiedzialność za wypłacone środki wsparcia nie spoczywa tylko i wyłącznie na UE, lecz również na państwach członkowskich. W celu efektywnego i przejrzystego wykorzystania środków musi istnieć możliwość windykacji nienależnie wypłaconych środków również po upływie dłuższego czasu. Wiedząc, że wiele państw członkowskich krytykuje tę zwiększoną odpowiedzialność, EKES będzie bardzo dokładnie zwracał uwagę na to, by te państwa członkowskie nie straciły zainteresowania tymi programami, co mogłoby się niekorzystnie odbić na potencjalnych beneficjentach końcowych. Również zaostżenie terminu wypłat (przekroczenia terminu) ma prowadzić do zwiększenia dyscypliny państw członkowskich. EKES pozytywnie odnosi się do samego ograniczenia, uważa jednak, że tego rodzaju ostre ograniczenie czasowe jest przesadzone i wzywa Komisję do ponownego zweryfikowania przewidzianych terminów.

3.6 *Wsparcie pośrednie powinno pozostać wyjątkiem*

EKES zwraca uwagę na to, że rozbudowanie pomocy technicznej odciąga środki od właściwego celu, jakim jest wspieranie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Nie powinno się dopuścić do tego, by takie „wspieranie pośrednie”, czyli pomoc dla instytucji i struktur odpowiedzialnych za realizowanie właściwego wsparcia, wzięło górę. Wręcz przeciwnie — powinno się ono ograniczać do sytuacji naprawdę koniecznych. EKES krytykuje przy tym w szczególności wspieranie tworzenia bądź rozbudowy struktur administracyjnych i kontrolnych państwa członkowskiego przez Wspólnotę. Należy to niewątpliwie do obowiązków państw członkowskich. EKES proponuje przeprowadzanie takiego rozszerzania pomocy technicznej tylko w przypadkach wyjątkowych i w ograniczeniu czasowym. EKES domaga się w tym przypadku raportu ze strony Komisji, by móc tego rodzaju wspieranie monitorować.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 *Nazwa Funduszu na rzecz Rolnictwa i Rozwoju Wsi*

Nowy Europejski Fundusz Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) nosi w rozporządzeniu w sprawie wspierania obszarów wiejskich nazwę Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. EKES wnosi o to, by unikać tej odmiennej nazwy i przyjąć w tekstach rozporządzeń jednolite nazewnictwo funduszu.

4.2 *Nakłady administracyjne*

4.2.1 *Rozszerzenie procedur certyfikacji (artykuł 7)*

Dodatkowe nakłady administracyjne wynikają z rozszerzenia procedury certyfikacji na systemy nadzoru (artykuł 7). Dotychczas jednostka certyfikująca sprawdzała kompletność, dokładność i merytoryczną prawidłowość sprawozdań rocznych przekazywanych Komisji. Teraz jednostka certyfikująca ma być odpowiedzialna „za zatwierdzanie systemów zarządzania, nadzoru i kontroli wprowadzanych przez zatwierdzone agencje płatnicze, jak również za kontrolę rocznych sprawozdań tych ostatnich”. EKES domaga się wyjaśnienia konieczności takiej certyfikacji. Celem powinno być przecież to, by praca jednostek certyfikujących koncentrowała się jednolicie na poświadczaniu dokonanych wydatków przez agencje płatnicze.

4.2.2 *Sporządzanie sprawozdań rocznych (artykuł 8)*

Dla płatności z nowego Funduszu Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) należy sporządzać sprawozdania roczne, lecz system finansowania (zobowiązanie budżetowe, finansowanie wstępne, płatności pośrednie oraz płatności salda) jest ukierunkowany na łączny okres programowania. EKES obawia się, że agencje płatnicze będą musiały podawać informacje o swoich wydatkach zarówno w sprawozdaniach rocznych jak i w sprawozdaniu łącznym programu, co spowoduje zwiększony nakład pracy. Sprawozdania roczne muszą być akceptowane w każdym przypadku.

Oprócz tego agencje płatnicze muszą przekazywać odrębne sprawozdania roczne z wydatków poczynionych ze środków EFRROW w ramach każdego z programów. Również jednostki certyfikujące, które dotychczas dostarczały raporty w ramach sprawozdań rocznych, będą musiały sporządzać te raporty dla odrębnych sprawozdań rocznych. EKES ubolewa nad tym, że Komisja nie zdołała osiągnąć dalej idącego uproszczenia, ale uważa, że nakład ten jest możliwy do zaakceptowania.

4.2.3 *Dokumenty dodatkowe (artykuł 8)*

Do sprawozdania rocznego należy dołączyć zapewnienie podpisane przez kierującego agencją płatniczą. EKES nie widzi ku temu żadnego powodu. System kontroli istnieje już dzięki organizacji agencji płatniczych i jednostek certyfikujących. Zdaniem EKES wystarczyłoby, gdyby kierownik agencji płatniczej potwierdzał prawidłowość danych.

4.3 Finansowanie

4.3.1 Rozszerzenie finansowania pomocy technicznej (artykuł 5)

Finansowanie pomocy technicznej ma zostać rozszerzone na analizę, zarządzanie, monitorowanie oraz wprowadzanie w życie Wspólnej Polityki Rolnej jak również na wdrażanie systemów kontroli oraz pomocy technicznej i administracyjnej. Jako nowość dochodzi do tego finansowanie agencji wykonawczych ustanawianych zgodnie z rozporządzeniem (WE) Nr 58/2003 oraz finansowanie działań dotyczących rozpowszechniania, uwrażliwiania, promowania współpracy oraz wymiany doświadczeń na poziomie Wspólnoty przeprowadzanych w ramach rozwoju obszarów wiejskich (w tym tworzenie sieci między podmiotami). Ma się to odbywać w ramach centralnego zarządzania środkami. EKES niezwykle krytycznie odnosi się do wspierania administracji państw członkowskich przez Wspólnotę.

Całkiem słuszne jest natomiast, że wspieranie tworzenia sieci jest ulokowane w Komisji.

4.3.2 Windykacja kwot (artykuł 32, artykuł 33, artykuł 35)

Zaostrzone zostają zasady uczestniczenia państw członkowskich w finansowych następstwach nieodzyskania kwot podlegających windykacji. Według przedmiotowego wniosku Komisja może obciążyć kwotami podlegającymi windykacji państwo członkowskie, jeżeli nie wszczęło ono wszelkich możliwych administracyjnych oraz sądowych procedur windykacyjnych (w przypadku płatności z EFGR: w ciągu roku od pierwszej decyzji administracyjnej bądź sądowej). Do tej pory nie było to możliwe. W przypadku nieskutecznej windykacji w ciągu 4 lat (jeżeli windykacja jest przedmiotem krajowego postępowania sądowego: 6 lat) państwo członkowskie ponosi z tego tytułu 50 % konsekwencji finansowych. Dotychczas skutki finansowe spadają wyłącznie na Wspólnotę. Generalnie EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że odpowiedzialność za płatności nie będzie spadać wyłącznie na Komisję, lecz również na państwa członkowskie. Dzięki temu można będzie zobligować państwa członkowskie do bardziej starannego organizowania swoich struktur wspierających i ich kontroli. Nie można jednak dopuścić do tego, by zwiększenie finansowej odpowiedzialności doprowadziło do utraty przez państwa członkowskie zainteresowania programami. W związku z tym, że czas trwania procesów może przekroczyć 4 czy też 6 lat, EKES proponuje, by raz jeszcze zweryfikować te terminy oraz stawki procentowe udziału państw członkowskich.

4.3.3 Ograniczenie wysokości finansowania wstępnego do 7 % (artykuł 25)

Zgodnie z artykułem 25 płatność finansowa wstępna, którą Komisja przekazuje po przyjęciu programu rozwoju obszarów wiejskich do agencji płatniczej wyznaczonej przez państwo członkowskie, jest ograniczona do 7 % wkładu EFFROW w danym programie. EKES uważa to ograniczenie za akceptowalne, gdyż tego typu ograniczenia już istnieją, a nie należy się obawiać jakichś niekorzystnych zjawisk dla płynności finansowej agencji płatniczych.

4.4 Przekroczenie terminów płatności (artykuł 16)

Według artykułu 16 ostateczne ograniczenie czasowe spóźnionych płatności przez państwa członkowskie jest ustalone na 15 października danego roku budżetowego. W niektórych przypadkach płatności spóźnionych nie da się uniknąć (np. wyroki sądowe). Administracje będą potrzebowały większego marginesu czasowego w szczególności ze względu na przejście na nowy system „płatności niepowiązanych”. EKES uważa więc 15 października za termin niekorzystny.

4.5 Termin na odrzucenie finansowania (artykuł 31)

Zgodnie z artykułem 31 (rozliczenie zgodności) Komisja może odrzucić finansowanie przy zaistnieniu odpowiednich przesłanek (brak zgodności z przepisami wspólnotowymi, starania o porozumienie z państwem członkowskim). Nie dotyczy to wydatków, które zostały dokonane wcześniej niż 36 miesięcy przed pisemnym zawiadomieniem zainteresowanego państwa członkowskiego przez Komisję o wynikach kontroli. Ten „okres przedawnienia” wynosi obecnie 24 miesiące. Nowelizacja rozszerza możliwości Komisji w zakresie wstrzymywania płatności w przypadku zaistnienia niezgodności z prawem wspólnotowym. EKES jest jednak zdania, że sensowne jest utrzymanie pewnej presji czasowej, jeśli chodzi o sprawdzenie takiej zgodności, tak jak to jest obecnie. Wczesna interwencja UE służy poza tym również prewencji i dyscyplinuje państwa członkowskie.

4.6 Ograniczenie płatności przez Komisję (artykuł 17)

W artykule 17 Komisja stworzyła opcję ograniczenia bądź zawieszenia płatności miesięcznych dla państw członkowskich. Oprócz możliwości żądania zwrotu płatności bądź wstrzymania płatności przez Komisję w ramach rozliczenia wprowadza się też możliwość bezpośredniego ograniczenia dotacji w przypadku oczywistego nadużycia środków wspólnotowych. Podejście takie jest już też stosowane w praktyce. EKES jest zdania, że należy więc poprzeć odpowiednie uregulowanie prawne.

Bruksela, 9 lutego 2005 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND