

Budoucnost rozvoje venkova (Seminář Evropského institutu pro veřejnou správu)

Datum: 14. 7. 2005, **zdroj:** Zpravodaj MZe 3/2005, **rubrika:** Zpravodaj MZe

Počátkem dubna organizoval Evropský institut pro veřejnou správu (EIPA) v Maastrichtu dvoudenní seminář na téma: Budoucnost rozvoje venkova z hlediska jeho zjednodušení, větší koherentnosti a efektivity.

Dva základní materiály se týkaly přehledu rozvoje společné zemědělské politiky a posledních návrhů reformy rozvoje venkova v rámci Evropské unie. O praktických zkušenostech rozvoje venkova referovali zástupci Francie, Německa, Nizozemska a Spojeného království.

Vývoj venkova v EU

Vývoj evropské politiky rozvoje venkova byl dosud charakterizován jako činnost zaměřená na strukturální problémy zemědělského sektoru. Původní podpory měly za cíl zpomalit vylidňování zemědělství a venkova, které ohrožovalo přežití venkovských oblastí a údržbu přírodního prostředí a krajiny.

V polovině devadesátých let již měla Evropská unie řadu nástrojů a v roce 1999 byl z těchto nástrojů vytvořen program reformy (Agenda 2000) spolu s finanční perspektivou pro rozpočet EU na období 2000--2006. **Členské státy si vybraly z tohoto souboru ta opatření, jež nejlépe vyhovovala potřebám jejich venkovských oblastí** a včlenily je do svých národních nebo regionálních programů.

Tento program založil druhý pilíř společné zemědělské politiky jako doprovodnou akci další reformy tržní politiky (tzv. prvního pilíře). Snahou společné zemědělské politiky je dosažení správné rovnováhy mezi těmito dvěma pilíři. Poslední reforma společné zemědělské politiky zavedla přesun prostředků z prvního do druhého pilíře k provedení od roku 2005. První pilíř se soustředí na poskytování základní podpory formou plateb zemědělcům, zatímco druhý pilíř podporuje zemědělství jako poskytovatele environmentálních funkcí a venkovské oblasti v jejich rozvoji.

Budoucnost venkova v EU

Hlavní oblasti politiky rozvoje venkova byly shrnuty v závěrech Druhé evropské konference o rozvoji venkova, jež se konala v listopadu 2003 v Salzburgu. V závěrech jsou stanoveny následující principy:

- **Zemědělství a lesnictví** nadále hrají základní roli v tvorbě venkovské krajiny a v zachování živoucího venkovského společenství. Nutná je pomoc evropským zemědělcům v jejich dohledu nad krajinou a tržně orientovanými výrobci. Trvá veřejná podpora politiky rozvoje venkova, zemědělské restrukturalizace, trvale udržitelného rozvoje a vyváženého vztahu mezi venkovem a městy.
- **Rozvoj venkovských oblastí** nemůže být déle založen jenom na zemědělství. Různorodost je nezbytná k podpoře životaschopného venkovského společenství.
- **Kvalita a bezpečnost potravin**, pohoda hospodářských zvířat, ochrana a zvelebování venkovského prostředí.
- **Přístup k veřejným službám** je nutno na venkově zlepšit, nedostatek zaměstnání a horší věková struktura významně redukuje potenciál rozvoje, zejména příležitosti pro ženy a mladé lidi.
- **Pokrytí celého venkovského území EU**, aby zemědělci a ostatní venkovští aktéři mohli využít výzev vyplývajících z restrukturalizace, z dopadů reformy společné zemědělské politiky a změn zemědělského obchodu.
- **Soudržnost (koheze)** by měla v rozšířené Evropské unii ještě zesílit.
- **Participace dalších účastníků** s aktivním zájmem o zajištění trvalého ekonomického, environmentálního a společenského rozvoje venkovských oblastí. Budoucí politika by měla zajistit podporu přístupem místních partnerství "zdola" a s využitím zkušeností iniciativy LEADER.

- **Partnerství** mezi veřejnými a soukromými organizacemi a občanskou společností v souladu s principem subsidiarity. Je nutný kompletní dialog mezi účastníky při koncipování programů a jejich následné realizaci, monitorování a hodnocení. Výměny nejlepších poznatků z praxe.
- **Zjednodušení** evropské politiky rozvoje venkova je nutné a naléhavé. Vyžaduje jednotný systém programování, financování a kontroly, který by odpovídal potřebám rozvoje venkova.

Prioritní osy

Analýza vývoje společné zemědělské politiky potvrdila, že budoucí politika by měla být zaměřena na tři hlavní oblasti:

Osa 1 -- konkurenceschopnost zemědělského a lesnického sektoru

Zvýšení konkurenceschopnosti a zvážení potřeby restrukturalizace v nových členských státech (venkovské oblasti mají významně nižší příjem než je průměr, horší věkovou strukturu a větší závislost na primárním sektoru);

Osa 2 -- životní prostředí a obhospodařování území

Podpora obhospodařování území, aby zemědělství a lesnictví pozitivně přispělo k venkovské přírodě a širšímu životnímu prostředí;

Osa 3 -- širší rozvoj venkova

Zlepšení kvality života ve venkovských oblastech a prosazení diverzifikace hospodářských činností, aby se napomohlo udržení jejich atraktivity a kulturnímu dědictví, aby se podpořily vazby mezi zemědělstvím a lesnictvím a ostatními sektory.

Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova

V polovině loňského roku předložila Evropská komise návrh nařízení Rady o podpoře rozvoje venkova pomocí Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EAFRD). Vychází se přitom z myšlenky, že **k zabezpečení rozvoje venkovských oblastí je nutné se soustředit na omezený počet zásadních prioritních cílů**. To by mělo dovolit EU spolufinancovat rozvoj venkova, aby se soustředila na tři uvedené politické osy a ponechat dostatečnou flexibilitu členským státům.

Prvním krokem je **vytvoření jednotného fondového a programového rámce pro rozvoj venkova**. Nový fond rozvoje venkova bude fungovat podle pravidel přizpůsobených víceletému programování a bude využívat organizačních struktur a procedur, s nimiž mají členské státy dlouholeté zkušenosti. Jediný systém fondu a programování pro rozvoj venkova tak bude největším zjednodušením ve srovnání se současným stavem.

Návrh **regulace financování společné zemědělské politiky** počítá s vytvořením dvou nových fondů v roce 2007, z nichž každý bude financovat jeden ze dvou pilířů společné zemědělské politiky:

- Evropský zemědělský záruční fond (EAFG)
- Evropský zemědělský fond rozvoje venkova (EAFRD).

Pokud jde o objem fondů, návrh předpokládá, že EAFRD bude mít k dispozici pro období 2007--2013 celkem 96 miliard EUR v cenách 2004.

Míra spolufinancování

Členské státy budou muset zajistit, aby řídicí a kontrolní systémy odpovídaly různým požadavkům:

- jasné definici funkcí řídicích a kontrolních orgánů a přehlednému rozčlenění jejich funkcí;
- adekvátní dělbě funkcí mezi orgány a uvnitř každého z nich;

- dostatečným zdrojům každého orgánu, aby mohly vykonávat přidělené funkce;
- účinné organizaci vnitřní kontroly;
- efektivnímu systému referování a monitorování;
- uspořádání auditu fungování systémů a procedur;
- spolehlivým systémům účtování, monitorování a finančních zpráv.

Míry spolufinancování EU by měly být stanoveny podle os, s minimem 20 % a maximem 50 % (75 % v členských státech a regionech, jejichž hrubý domácí produkt na hlavu je nižší než 75 % průměru EU). Pro osy 2 a LEADER by maximální míra měla činit 55 % (80 % v regionech s HDP na hlavu nižším než 75 % průměru EU).

Implementace programů

Při implementaci programů bude zaveden posílený systém monitorování, hodnocení a podávání zpráv založený na společném rámci EU, který zajistí **větší průhlednost a odpovědnost pro použití finančních prostředků**. Podle ročních syntetických národních zpráv bude Komise předkládat zprávy o pokroku v dodávkách priorit EU pro rozvoj venkova a případné nutné návrhy na úpravu strategie rozvoje venkova.

Pro každou z tří os bude k dispozici řada opatření. Podmínky jejich realizace byly zjednodušeny. **Pro osu 1** existují tři skupiny opatření: lidské zdroje, fyzický kapitál a kvalita. **Pro osu 2** jsou opatření členěna do dvou skupin: trvale udržitelné využití zemědělské půdy a lesní půdy. **Pro osu 3** jsou rovněž dvě skupiny: kvalita života a ekonomická diverzifikace.

Model LEADER bude pokračovat a má být konsolidován na úrovni EU, i když členské státy a regiony ho mohou použít ve větším rozsahu. Každý program bude obsahovat osu LEADER pro financování implementace strategií místního rozvoje místních akčních skupin.

Zkušenosti některých zemí

Německo

Představitelka Německé spolkové republiky (*Marion Schlue*) se vyjádřila, že oč je širší rozsah podpory opatření pro rozvoj venkova, o to mají být jednodušší, transparentnější a účinnější předpisy pro jeho realizaci. V Německu mají například jediný monitorovací výbor pro všechny spolkové země.

Formulovala, co je zejména potřebné:

- **jediný jednotný program** rozvoje venkova pro členský stát nebo region;
- **plány rozvoje venkova** mající charakter rámcových regulací s dostatečnou úpravou cílů s přímými požadavky na monitorování a hodnocení;
- **finanční řízení** s možnostmi flexibilního transferu mezi ročními rozpočty a obecně mezi regiony ve federativních členských státech;
- **rozvoj autonomní správy** a kontrolního systému pro politiku rozvoje venkova.

Francie

Ve Francii od roku 1990 venkovská populace ve Francii vzrostla a v současné době představuje 10,6 milionů osob, což je 18 % populace celkem. *Marie-Agnes Viber*, informovala o tom, že v zemědělství pracuje 10 % venkovské pracovní síly, ale využití půdy pro zemědělství představuje 58 % celkové územní plochy a pro lesnictví 28 %.

Doporučuje:

- **zjednodušení architektury projektu** menším počtem opatření;
- ponechání **více prostoru místním projektům**;

- **oživení technické pomoci** a podnikatelství pro financování kolektivních projektů rozvoje nových produktů;
- zajistit koherentnější a **účinnější opatření pro životní prostředí**;
- **zlepšení monitorování a referování**, omezený počet indikátorů. Ve všech druzích hodnocení se omezit pouze na to, co je důležité a co by mohlo vyžadovat reorientaci. Dále omezit počet zpráv.

Nizozemsko

Referující *Dr. Peter Laan*, manažer projektu LEADER zdůraznil nutnost poučení se ze zkušeností jiných zemí a jejich "nejlepší praxe". Současně **zdůraznil přístup "zdola"**, i když nelze jednoznačně potvrdit, že je použitelný pro všechny typy projektů rozvoje venkova. Experimenty mohou někdy selhat a záleží na odbornosti zúčastněných partnerů i na správném využití prostředků.

Velká Británie

Dr. Janet Dwyerová z univerzity v Gloucestershire zdůraznila úlohu druhého pilíře, která spočívá v:

- prosazování trvale udržitelného rozvoje venkova,
- posílení multifunkcionality a postarání se o veřejný prospěch,
- pokračování v prosazování náležité adaptace v sektorech založených na pozemcích
- poskytnutí budoucí vize reorientace zemědělské politiky.

Dále se zabývala prioritami v návrzích nové právní úpravy a za hlavní úkoly v letech 2006–2013, považuje:

- **stanovení jasných cílů** a inteligentních úkolů, což vyžaduje včasné plánování, poučení z předchozích programů,
- **zjednodušení právních předpisů**, což znamená méně opatření, větší rozsah a přizpůsobení místní situaci,

V přípravě pro další období po roce 2008 by se měla zvýšit povinná modulace ze schválených pěti procent na deset procent a ověřit zdůvodnění a přístup spolufinancování. Potřebným se jeví ustavit **racionálnější a přiměřenější požadavky kontroly a auditu**, neboť vzájemné vztahy vyžadují více důvěry.

Workshopy

Součástí konference byly i tři workshopy, jejichž dialog vyzníval ve prospěch **posílení flexibility, zjednodušení předpisů a pravidel pro programování, financování a kontrolu**. Dále se požadovalo, aby nové předpisy byly vyhlášeny dostatečně včas, zejména s ohledem na potřeby programování. Požadovalo se rovněž omezení byrokracie, omezení seznamu indikátorů, jejich zjednodušení a posílení transparentnosti. Zdůrazňovalo se **zvýšení péče o životní prostředí, včetně příslušné legislativy**, a dále i posílení příležitostí k turistice na farmách.

doc. JUDr. Olga Vidláková, CSc.