



## **DRUGI FILAR WPR: POLITYKA ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH**

W następstwie ostatniej reformy wspólnej polityki rolnej (WPR) utrzymano dwufilarową strukturę tej polityki, natomiast rozwój obszarów wiejskich jest nadal obszarem, który zwie się „drugim filarem WPR”. Ogólne zasady tego filaru pozostają niezmiennie (współfinansowanie, wieloletnie programowanie krajowe lub regionalne na podstawie europejskiego „zestawu środków” itd.). Nowy system przyznaje większą elastyczność państwom członkowskim.

### **PODSTAWA PRAWNA**

- Art. 38–44 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE);
- Rozporządzenie (UE) nr 1303/2013 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013) (wspólne przepisy dotyczące europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych);
- Rozporządzenie (UE) nr 1305/2013 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013) (wsparcie rozwoju obszarów wiejskich);
- Rozporządzenie (UE) nr 1306/2013 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013) (finansowanie wspólnej polityki rolnej, zarządzanie nią i jej monitorowanie).

### **CELE I PRIORYTETY**

Polityka Unii Europejskiej na rzecz rozwoju obszarów wiejskich została wprowadzona jako drugi filar WPR podczas reformy zwanej „Agendą 2000”. Jest ona finansowana ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Fundusz ten ma przyczynić się do realizacji strategii „Europa 2020” (strategia Unii na rzecz wzrostu i zatrudnienia) poprzez promowanie zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich. EFRROW wnosi wkład w rozwój sektora rolnictwa zrównoważonego terytorialnie i środowiskowo, przyjaznego dla klimatu i odpornego na jego zmianę oraz konkurencyjnego i innowacyjnego.

Nowa polityka rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020 obejmuje sześć następujących priorytetowych obszarów:

- promowanie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie i leśnictwie (stworzenie bazy wiedzy na obszarach wiejskich; zacieśnienie więzi między rolnictwem, leśnictwem i sektorem badań naukowych);
- poprawa rentowności i konkurencyjności wszystkich rodzajów rolnictwa, promowanie innowacyjnych technologii rolnych i zrównoważone zarządzanie lasami;
- promowanie organizacji łańcucha żywnościowego, dobrostanu zwierząt i zarządzania ryzykiem w sektorze rolnictwa;

- odtwarzanie, ochrona i wzmacnianie ekosystemów rolnych i leśnych (różnorodność biologiczna, woda, gleba);
- promowanie skutecznego wykorzystania zasobów (woda, energia) oraz wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną (wykorzystanie energii odnawialnych, ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, ochrona i składowanie dwutlenku węgla);
- wspieranie włączenia społecznego, ograniczenia ubóstwa i rozwoju gospodarczego (ułatwienie tworzenia zatrudnienia, promowanie rozwoju lokalnego, ułatwienie dostępu do technologii informacyjno-komunikacyjnych).

Podobnie jak w przeszłości, wdrażanie polityki rozwoju obszarów wiejskich polega na przygotowaniu przez państwa członkowskie (lub ich regiony) programów rozwoju obszarów wiejskich. W ramach tych programów wieloletnich realizowana jest zindywidualizowana strategia stanowiąca odpowiedź na szczególne potrzeby państw członkowskich (lub regionów), a także na priorytety europejskiej polityki rozwoju obszarów wiejskich. Programy te opierają się na szeregu środków (które się w nich łączą) wybranych spośród zestawu środków europejskich przedstawionych szczegółowo w rozporządzeniu (UE) nr 1305/2013 i współfinansowanych ze środków EFRROW. Poziom współfinansowania kształtuje się różnie w zależności od regionów i środków, których dotyczy. Programy te muszą zostać zatwierdzone przez Komisję Europejską i zawierają również plan finansowania oraz zestaw wskaźników dotyczących wyników. W ramach współpracy Komisji Europejskiej i państw członkowskich ustanowiony został wspólny system monitorowania i oceny polityki rozwoju obszarów wiejskich.

W obecnym okresie programowania szczególny nacisk został położony na koordynację działań finansowanych z EFRROW z działaniami finansowanymi z innych europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych: funduszy przeznaczonych na politykę spójności (Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Europejski Fundusz Społeczny (EFS)) i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR). Ustanowiono wspólne przepisy dotyczące tych funduszy (rozporządzenie (UE) nr 1303/2013), które zawierają wspólne ramy strategiczne służące usprawnieniu procesu programowania oraz sektorowej i terytorialnej koordynacji interwencji w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w Unii. Na tej podstawie każde państwo członkowskie przygotowuje umowę o partnerstwie na lata 2014–2020, w której musi przedstawić, jak wykorzysta w zintegrowany sposób środki z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

## **ŚRODKI PRZEWDZIANE W TZW. ZESTAWIE EUROPEJSKIM**

Środki te obejmują następujące dziedziny:

- transfer wiedzy i działania informacyjne (szkolenia zawodowe, kampanie informacyjne itp.);
- usługi doradcze, usługi wsparcia z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym oraz usługi w zakresie zastępstw w gospodarstwach;
- systemy jakości mające zastosowanie do produktów rolnych i spożywczych (nowy udział rolników w systemach jakości);
- inwestycje w środki trwałe (przetwórstwo produktów rolnych, infrastruktura, poprawa wydajności i trwałości gospodarstw rolnych itp.);
- przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzanie odpowiednich środków zapobiegawczych;

- rozwój gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw (wsparcie dla młodych rolników rozpoczynających działalność, działalność inna niż rolnicza na obszarach wiejskich itp.);
- podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich (łącznie szerokopasmowa, działalność kulturalna, infrastruktura turystyczna itp.);
- inwestycje w rozwój obszarów zalesionych oraz poprawa stanu lasów (zalesianie i tworzenie obszarów zalesionych; tworzenie systemów rolno-leśnych, zapobieganie szkodom spowodowanym pożarami, kłeskami żywiołowymi i katastrofami w lasach, w tym w tym inwazją szkodników, wystąpieniem chorób i zagrożeniami związanymi ze zmianą klimatu, oraz odtwarzanie lasów w ich następstwie; inwestycje służące poprawie odporności i wartości ekosystemów leśnych dla środowiska, a także zwiększeniu ich potencjału łagodzenia zmian klimatu; inwestycje w technologie leśne oraz w przetwarzanie, transport i wprowadzanie do obrotu produktów leśnych);
- tworzenie grup i organizacji producentów;
- utrzymanie praktyk rolniczych mających pozytywny wpływ na środowisko i na klimat oraz sprzyjających wprowadzeniu niezbędnych zmian w tym zakresie (działania rolno-środowiskowo-klimatyczne). Włączenie tych środków do programów rozwoju obszarów wiejskich jest obowiązkowe. Zobowiązania powinny wykraczać poza te obowiązkowe normy;
- wsparcie na rzecz rolnictwa ekologicznego (płatności z tytułu przejścia na ekologiczne praktyki rolnicze lub ich utrzymania);
- płatności z tytułu programu Natura 2000 i ramowej dyrektywy wodnej;
- płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami;
- płatności przeznaczone na zapewnienie dobrostanu zwierząt;
- płatności przeznaczone na usługi w dziedzinie leśnictwa, ochrony środowiska i klimatu oraz na ochronę lasów;
- zachęcanie do współpracy między podmiotami sektora rolnictwa i leśnictwa a łańcuchem dostaw żywności (tworzenie ugrupowań i sieci, grup operacyjnych europejskiego partnerstwa innowacyjnego na rzecz wydajności i zrównoważonego rozwoju rolnictwa).
- zestaw narzędzi zarządzania ryzykiem: płatność składek na ubezpieczenie upraw, zwierząt i roślin; fundusz wspólnego inwestowania uruchamiany w razie niekorzystnych zjawisk klimatycznych, chorób zwierząt i roślin, inwazji organizmów szkodliwych i incydentów środowiskowych; narzędzie stabilizacji dochodów (w postaci wkładu finansowego na rzecz funduszy wspólnego inwestowania, zapewniające rekompensatę dla rolników w przypadku poważnego spadku dochodów);
- uzupełniające krajowe płatności bezpośrednie dla Chorwacji;
- wsparcie rozwoju społeczności lokalnych z tytułu inicjatywy Leader („Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale”, czyli powiązania między działaniami na rzecz rozwoju obszarów wiejskich);
- pomoc techniczna.

W załączniku do rozporządzenia zawarto orientacyjny wykaz środków, które mogą przyczynić się do realizacji poszczególnych priorytetów. Ponadto utrzymano podejście zastosowane przy okazji inicjatywy LEADER. Jest to podejście polegające na rozwoju lokalnym kierowanym

przez podmioty lokalne. W ramach funduszu EFRROW finansowana jest również europejska sieć mająca za zadanie połączyć sieci krajowe oraz organizacje i administrację na poziomie krajowym działające w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich w Unii, a także sieć europejskiego partnerstwa innowacyjnego, która umożliwia kontakty między podmiotami z sektora rolnictwa a badaczami w celu wymiany wiedzy i umiejętności. W rozporządzeniu przewidziano również wyraźnie, że państwa członkowskie mogą realizować podprogramy tematyczne przeznaczone dla młodych rolników, małych gospodarstw rolnych, obszarów górskich, krótkich łańcuchów dostaw, kobiet żyjących na obszarach wiejskich, a także podprogramy, których celem jest łagodzenie zmiany klimatu i dostosowanie się do niej, zachowanie różnorodności biologicznej oraz restrukturyzacja niektórych sektorów rolnych. W tym kontekście niektóre z tych programów mogą otrzymać większe wsparcie w ramach EFRROW.

## **ASPEKTY FINANSOWE**

W wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020 na Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) przeznaczonych jest 99,6 mld EUR (w cenach bieżących, w następstwie przesunięcia środków między filarami wynikającego z wyborów dotyczących wdrażania WPR dokonanych przez państwa członkowskie). Czterema największymi beneficjentami funduszu EFRROW są Francja (11,4 mld EUR), Włochy (10,4 mld EUR), Niemcy (9,4 mld EUR) i Polska (8,7 mld EUR). Z uwzględnieniem wkładu krajowego poszczególnych państw środki finansowe przeznaczone na drugi filar WPR wyniosą w całym tym okresie 161 mld EUR. Co najmniej 30 % środków EFRROW musi zostać przeznaczonych na inwestycje w dziedzinie środowiska i klimatu oraz na rozwój obszarów leśnych i poprawę stanu lasów, na działania rolno-środowiskowo-klimatyczne, na rolnictwo ekologiczne i płatności z tytułu sieci „Natura 2000”. Ponadto co najmniej 5 % środków EFRROW musi zostać przeznaczonych na zastosowanie podejścia Leader. Kwoty i poziomy wsparcia zostały wyszczególnione w załączniku II do rozporządzenia. Na przykład pomoc przeznaczona dla młodych rolników rozpoczynających działalność może sięgać kwoty 70 000 EUR, wsparcie systemów jakości – 3000 EUR rocznie lub, w odniesieniu do rolnictwa ekologicznego, 900 EUR w przypadku upraw wieloletnich.

## **WDRAŻANIE**

Komisja Europejska zatwierdziła przez okres roku łącznie 118 programów rozwoju obszarów wiejskich, które zostały przygotowane przez 28 państw członkowskich (w okresie od grudnia 2014 r. do grudnia 2015 r.). Dwadzieścia państw zdecydowało się na wprowadzenie jednego programu krajowego, a osiem – na realizację większej ich liczby (np. w celu odzwierciedlenia struktury geograficznej czy administracyjnej). Wdrażanie drugiego filaru przebiega różnie w poszczególnych państwach członkowskich, a różnice występują nawet w obrębie państw. Pierwsze dostępne elementy analizy pokazują, że państwa członkowskie często opowiadały się za ciągłością w stosowaniu wybranych środków. Trzema środkami wybieranymi najczęściej – podobnie jak w latach 2007–2013 – z europejskiej listy są więc inwestycje w środki trwałe (23 % łącznych wydatków publicznych), działania rolno-środowiskowo-klimatyczne (17 %) oraz płatności na rzecz obszarów, w których występują utrudnienia naturalne lub inne szczególne ograniczenia (16 %). Należy jednak zwrócić uwagę na kilka zmian, takich jak zwiększenie koperty finansowej przeznaczonej na współpracę między podmiotami w sektorze rolnictwa. Nowe elementy tego okresu programowania, takie jak podprogramy tematyczne i instrumenty finansowe, były wykorzystywane w bardzo niewielkim stopniu. Często wskazywano również na złożoność administracyjną wdrożenia drugiego filaru. We wrześniu 2016 r. podczas konferencji

Europejskiej („Cork 2.0”) podjęto refleksję na temat przyszłości drugiego filaru (zob. nota faktograficzna [5.2.9](#)).

## **ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

Ostatnia reforma WPR została przyjęta po raz pierwszy w ramach zwykłej procedury ustawodawczej (współdecyzja) (zob. nota faktograficzna [5.2.3](#)). Parlament Europejski odegrał w pełni rolę współprawodawcy, a do jego osiągnięć należało ustalenie przywołanego powyżej minimalnego progu 30 % czy też ustalenie współfinansowania ze środków EFRROW na poziomie 80 % w regionach najsłabiej rozwiniętych, regionach najbardziej oddalonych i mniejszych wyspach Morza Egejskiego (Rada zamierzała ustalić ten poziom na 75 %). Dzięki Parlamentowi maksymalna kwota przysługująca na hektar z przeznaczeniem na płatności na rzecz obszarów, w których występują naturalne utrudnienia i inne szczególne ograniczenia, została ustalona na wysokość 450 EUR od hektara zamiast 300 EUR przewidzianych we wstępnym wniosku Komisji (wartość tę poparła również Rada).

[Guillaume Ragonnaud](#)

[06/2017](#)