



DRUGI STUP ZPP-A: POLITIKA RURALNOG RAZVOJA

Kao drugi stup zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) politika ruralnog razvoja EU-a osmišljena je radi potpore ruralnim područjima Unije te se njome rješava niz gospodarskih, okolišnih i socijalnih problema 21. stoljeća. Veći stupanj fleksibilnosti (u usporedbi s prvim stupom) omogućuje regionalnim, nacionalnim i lokalnim vlastima da oblikuju svoje pojedinačne sedmogodišnje programe ruralnog razvoja na temelju europskog „programa mjera”. Suprotno prvom stupu, koji u potpunosti financira EU, programi u okviru drugog stupa sufinanciraju se iz fondova EU-a te regionalnih ili nacionalnih fondova.

PРАВНА OSNOVA

- Članci od 38. do 44. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU);
- Uredba (EU) br. 1303/2013 (SL L 347, 20.12.2013.) (zajedničke odredbe o europskim strukturnim i investicijskim fondovima);
- Uredba (EU) br. 1305/2013 (SL L 347, 20.12.2013.) (potpora ruralnom razvoju);
- Uredba (EU) br. 1306/2013 (SL L 347, 20.12.2013.) (financiranje, upravljanje i praćenje zajedničke poljoprivredne politike);
- Skupna uredba (Uredba (EU) br. 2017/2393; SL L 350, 29.12.2017., str. 15) (o izmjeni uredaba br. 1305/2013 i 1306/2013).

CILJEVI I PRIORITETI

Politika Europske unije za ruralni razvoj uvedena je kao drugi stup ZPP-a tijekom reforme nazvane „Agenda 2000”. Ona se financira iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) te iz regionalnih ili nacionalnih fondova.

Cilj EPFRR-a jest doprinijeti ostvarenju strategije Europa 2020. (strategija Unije za razvoj i zapošljavanje) promicanjem održivog ruralnog razvoja u ruralnim područjima.

Komisija je odredila tri opća prioriteta za politiku ruralnog razvoja:

1. poticanje konkurentnosti u poljoprivredi;
2. jamčenje održivog upravljanja prirodnim resursima i djelovanja protiv klimatskih promjena;
3. postizanje uravnoteženog teritorijalnog razvoja ruralnih gospodarstava i zajednica, uključujući stvaranje i zadržavanje radnih mjesta.



Ti glavni ciljevi dolaze do izražaja u sljedećih šest prioriteta EU-a za politiku ruralnog razvoja:

1. poticanje prenošenja znanja u poljoprivredi, šumarstvu i ruralnim područjima;
2. jačanje konkurentnosti svih vrsta poljoprivredne djelatnosti te povećanje isplativosti poljoprivrednih gospodarstava;
3. promicanje uspostave lanca opskrbe hranom i upravljanja rizikom u poljoprivredi;
4. obnavljanje, očuvanje i poboljšanje ekosustava ovisnih o poljoprivredi i šumarstvu;
5. promicanje učinkovitosti resursa te poticanje pomaka prema gospodarstvu s niskom razinom emisija ugljika otpornom na klimatske promjene u poljoprivrednom, prehrambenom i šumarskom sektoru;
6. promicanje socijalne uključenosti, suzbijanja siromaštva i gospodarskog razvoja u ruralnim područjima;

Politika ruralnog razvoja provodi se preko programa ruralnog razvoja koje osmišljavaju države članice (ili regije u državama članicama). U okviru tih višegodišnjih programa trebala bi se provoditi personalizirana strategija koja je usklađena s konkretnim potrebama država članica (ili regija) i koja se odnosi na najmanje četiri od navedenih šest prioriteta. Ti se programi temelje na skupu mjera (koje se u njima kombiniraju) izabranih među europskim mjerama koje su detaljnije navedene u Uredbi o ruralnom razvoju (Uredba (EU) br. 1305/2013) i koje se sufinanciraju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (vidi pojedinosti niže u tekstu). Stope sufinanciranja ovise o predmetnim mjerama i regijama u kojima se primjenjuju. Programe koji sadržavaju i plan financiranja te skup pokazatelja za praćenje ostvarenih rezultata mora odobriti Europska komisija. Komisija i države članice uspostavile su zajednički sustav praćenja i ocjenjivanja politike ruralnog razvoja. U aktualnom programskom razdoblju (2014. – 2020.) naglasak je stavljen na koordiniranje EPFRR-a i ostalih europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESI fondovi), odnosno: fondova za kohezijsku politiku (Kohezijski fond, Europski fond za regionalni razvoj (EFRR) i Europski socijalni fond (ESF)) te Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo (EFPR).

POPIS „EUROPSKOG PROGRAMA MJERA”

Mjere koje države članice moraju uključiti u svoje programe obuhvaćaju sljedeća područja:

- prijenos znanja i informativne aktivnosti (stručno usavršavanje, informativne aktivnosti itd.);
- savjetodavne službe, službe za upravljanje poljoprivrednim gospodarstvom i pomoć poljoprivrednim gospodarstvima;
- sustave kvalitete koji se primjenjuju na poljoprivredne i prehrambene proizvode (novo sudjelovanje poljoprivrednika u sustavima kvalitete);
- ulaganja u fizičku imovinu (prerada poljoprivrednih proizvoda, infrastruktura, poboljšanje učinkovitosti i održivosti proizvodnje itd.);



- obnavljanje poljoprivrednog proizvodnog potencijala narušenog elementarnim nepogodama i katastrofama te uspostava odgovarajućih preventivnih mjera;
- razvoj poljoprivrednih gospodarstava i poduzeća (pomoć za pokretanje djelatnosti mladim poljoprivrednicima, nepoljoprivredne djelatnosti u ruralnim područjima itd.);
- osnovne usluge i obnavljanje sela u ruralnim područjima (širokopojasna infrastruktura, kulturne aktivnosti, turistička infrastruktura itd.);
- ulaganja u razvoj šumskih zona i poboljšavanje održivosti šuma (pošumljavanje i stvaranje šumskih područja; uspostavljanje poljoprivredno-šumarskih sustava, sprečavanje i uklanjanje šteta u šumama uzrokovanih šumskim požarima, elementarnim i drugim nepogodama, poput najezde nametnika, širenja bolesti te prijetnji povezanih s klimatskim promjenama; ulaganja kojima se poboljšava otpornost i ekološka vrijednost šumskih ekosustava, kao i njihov potencijal za ublažavanje klimatskih promjena; ulaganja u šumarske metode te u preradu, mobilizaciju i plasiranje šumarskih proizvoda na tržište);
- osnivanje skupina i organizacija proizvođača;
- zadržavanje poljoprivrednih praksi koje imaju pozitivan učinak na okoliš i klimu i poticanje u tom smislu potrebnih promjena („agroekološko-klimatske” mjere). Te mjere moraju biti uključene u programe ruralnog razvoja. Preuzete obveze moraju prelaziti okvire obveznih standarda;
- podršku organskoj poljoprivredi (plaćanje za konverziju ili za zadržavanje prakse organske poljoprivrede);
- plaćanja povezana s mrežom Natura 2000 i okvirnom direktivom o vodama;
- plaćanja područjima s prirodnim ograničenjima ili ostalim posebnim ograničenjima;
- plaćanja za dobrobit životinja;
- plaćanja za usluge u području šumarstva, okoliša i klime te za očuvanje šuma;
- poticanje suradnje među dionicima u poljoprivrednom i šumarskom sektoru s onima u prehrambenom lancu (uspostavom klastera i mreža te operativnih skupina Europskog inovacijskog partnerstva za produktivnost i održivost u poljoprivredi (EIP));
- „skup instrumenata za upravljanje rizicima”: pokrivanje premija osiguranja za usjeve, životinje i biljke; uzajamni fondovi za nepovoljne klimatske prilike, bolesti životinja i biljaka, najezde nametnika te ekološke incidente; instrument za stabilizaciju prihoda (u obliku financijskih doprinosa uzajamnim fondovima, čime se poljoprivrednicima jamči naknada u slučaju znatnog pada prihoda);

Potrebno je istaknuti da su „Skupnom uredbom”, koja je stupila na snagu 1. siječnja 2018., uvedene bitne izmjene u postojeći program upravljanja rizicima. Novom uredbom uveden je novi instrument stabilizacije specifičan za sektor kojim se poljoprivrednicima osigurava naknada u slučaju velikog pada njihovih prihoda koji bi imao znatan ekonomski učinak u ruralnim područjima. Instrument stabilizacije specifičan za sektor primjenjuje se ako je pad prihoda veći od 20 %. Slična potpora za



ugovore o osiguranju sad je dostupna u slučajevima u kojima dođe do uništenja više od 20 % prosječne godišnje proizvodnje poljoprivrednika.

Uredba o ruralnom razvoju uključuje i pristup lokalnom razvoju „odozdo prema gore” koji vode lokalni dionici (pristup LEADER). Osim toga, iz EPFRR-a financira se i Europska mreža za ruralni razvoj (čiji je cilj povezati nacionalne mreže, odnosno nacionalne organizacije i javna tijela koji djeluju u području ruralnog razvoja u Uniji) te mreža EIP, što poljoprivrednicima i znanstvenicima omogućuje da se povežu i razmjenjuju znanja. Osim toga, Uredbom je izričito predviđeno da države članice mogu pripremiti tematske potprograme namijenjene mladim poljoprivrednicima, malim poljoprivrednim gospodarstvima, planinskim područjima, kratkim opskrbnim lancima, ženama u ruralnim područjima, ublažavanju klimatskih promjena i prilagodbi njima, biološkoj raznolikosti i restrukturiranju određenih poljoprivrednih sektora.

FINANCIJSKI ASPEKTI

U okviru Višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2014. – 2020. za ruralni razvoj izdvojeno je oko 100 milijardi EUR i 61 milijarda EUR javnih financija iz država članica. Četiri najveća korisnika EPFRR-a su Francuska (11,4 milijardi EUR), Italija (10,4 milijardi EUR), Njemačka (9,4 milijardi EUR) i Poljska (8,7 milijardi EUR). Najmanje 30 % sredstava EPFRR-a mora biti namijenjeno za ulaganja u područja okoliša i klime te za razvoj šumskih područja i jačanje održivosti šuma, za „agroekološko-klimatske mjere”, za organsku poljoprivredu i za plaćanja povezana s mrežom Natura 2000. Nadalje, najmanje 5 % sredstava EPFRR-a mora biti namijenjeno za pristup LEADER. Iznosi i stope potpore utvrđeni su u Prilogu II. Uredbi (primjerice, pomoć za pokretanje djelatnosti mladim poljoprivrednicima može iznositi do 70 000 EUR, pomoć za sustave kvalitete iznosi do 3 000 EUR godišnje, a iznos pomoći za organski uzgoj trajnih nasada je 900 EUR godišnje).

PROVEDBA

Između prosinca 2014. i prosinca 2015. Komisija je odobrila 118 programa ruralnog razvoja koje je sastavilo 28 država članica. Dvadeset država članica odlučilo je provesti samo jedan nacionalni program, a njih osam odlučilo se za više programa (kako bi odrazile svoje geografske ili administrativne posebnosti). Provedba drugog stupa vrlo je različita ovisno o državi članici, a čak i unutar pojedine države članice. Prvi dostupni podaci provedene analize ukazuju na to da su države članice često donosile mjere koje su im omogućavale kontinuitet. Tri mjere koje države članice najčešće odabiru su ulaganja u fizičku imovinu (23 % ukupnih javnih rashoda), „agroekološko-klimatske mjere” (17 %) i plaćanja za područja s prirodnim ili drugim posebnim ograničenjima (16 %). Često se ukazivalo i na administrativnu složenost postupka provedbe drugog stupa. Stoga bi jedan od ciljeva buduće modernizacije ZPP-a nakon 2020. mogao biti postizanje dogovora o jednostavnijim pristupima, kojim se može postići odgovarajuća odgovornost bez nametanja nepotrebnog opterećenja upravljačkim tijelima, tijelima za plaćanja i korisnicima.



REFORMA ZPP-A NAKON 2020.

Komisija je 29. studenoga 2017. objavila novu komunikaciju o budućnosti hrane i poljoprivrede, koja se temelji na preporukama iznesenima u Deklaraciji Cork 2.0 o ruralnom razvoju (rasprave o budućnosti drugog stupa pokrenute su na europskoj konferenciji održanoj u Corku u rujnu 2016.). U Komunikaciji se stavlja naglasak na održivi razvoj, očuvanje prirodnih resursa i potrebu da se osigura generacijska obnova. U pogledu potonjeg, u Komunikaciji se pozivaju države članice da osmisle programe kojima se odražavaju potrebe njihovih mladih poljoprivrednika te se predlaže da se pojednostavi pristup mladih poljoprivrednika financijskim instrumentima za potporu poljoprivrednih ulaganja i obrtnog kapitala. Naposljetku, u Komunikaciji se utvrđuje novi niz prioriteta, s naglaskom na ruralnim vrijednosnim lancima u područjima kao što su čista energija, novo biogospodarstvo, kružno gospodarstvo i ekoturizam.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Posljednja reforma ZPP-a usvojena je po prvi put u okviru redovnog zakonodavnog postupka („suodlučivanje”) (vidi informativni članak [3.2.3.](#)). Europski parlament u potpunosti je ispunio svoju ulogu suzakonodavca, posebno time što je odredio da se najmanje 30 % sredstava EPFRR-a mora dodijeliti za ulaganja u mjere u području okoliša i klime, razvoj šumskih područja i poboljšanje održivosti šuma, „agroekološko-klimatske mjere”, organsku poljoprivredu i plaćanja povezana s mrežom Natura 2000, kako je navedeno prije u tekstu. Parlament je također inzistirao na stopi sufinanciranja EPFRR-a od 85 % u najslabije razvijenim regijama, najudaljenijim regijama i manjim otocima u Egejskom moru (Vijeće se zalagalo za stopu sufinanciranja od 75 %). Na kraju, Parlament je svojim djelovanjem osigurao maksimalni iznos plaćanja po hektaru za područja s prirodnim ili drugim posebnim ograničenjima, odnosno 450 EUR po hektaru u odnosu na 300 EUR u prvotnom Prijedlogu Komisije (iznos koji je podržalo i Vijeće).

François Nègre
11/2020

