



## DRUGI FILAR WPR: POLITYKA ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH

Celem polityki rozwoju obszarów wiejskich UE, będącej drugim filarem wspólnej polityki rolnej (WPR), jest wspieranie obszarów wiejskich Unii i sprostanie licznym wyzwaniom gospodarczym, środowiskowym i społecznym XXI wieku. Większa elastyczność (w porównaniu z pierwszym filarem) umożliwia władzom regionalnym, krajowym i lokalnym opracowanie własnych siedmioletnich programów rozwoju obszarów wiejskich na podstawie europejskiego „zestawu środków”. W przeciwieństwie do pierwszego filaru, który jest w całości finansowany przez UE, programy w ramach drugiego filaru są współfinansowane z funduszy UE oraz funduszy regionalnych i krajowych.

### PODSTAWA PRAWNA

- Artykuły 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).
- Rozporządzenie zbiorcze (rozporządzenie (UE) 2017/2393; Dz.U. L 350, 29.12.2017, s. 15) (wprowadzające zmiany do rozporządzeń nr 1305/2013 i 1306/2013).

### CELE I PRIORYTETY

Polityka Unii Europejskiej na rzecz rozwoju obszarów wiejskich została wprowadzona jako drugi filar WPR podczas reformy zwanej „Agendą 2000”. Jest ona współfinansowana ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i funduszy regionalnych lub krajowych.

EFRROW ma się przyczynić do realizacji strategii „Europa 2020” (strategia UE na rzecz wzrostu i zatrudnienia) przez promowanie zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich.

Komisja ustaliła trzy nadrzędne priorytety polityki rozwoju obszarów wiejskich:



1. zwiększenie konkurencyjności rolnictwa;
2. zapewnienie zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi oraz działaniami w dziedzinie klimatu;
3. osiągnięcie zrównoważonego rozwoju terytorialnego wiejskich gospodarek i społeczności, w tym tworzenie i utrzymywanie miejsc pracy.

Te główne cele przekładają się na sześć następujących priorytetów UE dotyczących polityki rozwoju obszarów wiejskich:

1. wspieranie transferu wiedzy w rolnictwie i leśnictwie oraz na obszarach wiejskich;
2. poprawa konkurencyjności wszystkich rodzajów gospodarki rolnej i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych;
3. promowanie organizacji łańcucha żywnościowego i zarządzanie ryzykiem w rolnictwie;
4. odtwarzanie, chronienie i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa;
5. wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym;
6. wspieranie integracji społecznej, zmniejszania ubóstwa i rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich.

Polityka rozwoju obszarów wiejskich jest wdrażana na podstawie przygotowanych 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) i uwzględniająca co najmniej cztery z sześciu wyżej wspomnianych priorytetów. Programy te opierają się na szeregu środków wybranych spośród zestawu środków europejskich przedstawionych szczegółowo w rozporządzeniu w sprawie rozwoju obszarów wiejskich (rozporządzenie (UE) nr 1305/2013) i współfinansowanych ze środków EFRROW (zob. szczegółowe informacje poniżej). Poziom współfinansowania kształtuje się różnie w zależności od regionów i środków, których dotyczy. Programy te muszą zostać zatwierdzone przez Komisję Europejską oraz muszą zawierać plan finansowania i zestaw wskaźników dotyczących wyników. Komisja i państwa członkowskie stworzyły wspólny system monitorowania i oceny polityki rozwoju obszarów wiejskich. W obecnym okresie programowania (na lata 2014-2020) szczególny nacisk położono na koordynację między EFRROW i innymi europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi, a mianowicie: funduszami przeznaczonymi na politykę spójności (Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejski Fundusz Społeczny (EFS)) a Europejskim Funduszem Morskim i Rybackim (EFMR).



## ŚRODKI PRZEWIDZIANE W TZW. EUROPEJSKIM ZESTAWIE ŚRODKÓW

Środki, które państwa członkowskie muszą zawrzeć w swoich programach, 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 rewitalizacja wsi na obszarach wiejskich (łączność 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, klęskami żywiołowymi i katastrofami w lasach, 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, promowanie 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 związane z obszarami Natura 2000 oraz z ramową dyrektywą wodną,



- płatności na rzecz obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami,
- płatności przeznaczone na zapewnienie dobrostanu zwierząt,
- płatności przeznaczone na usługi w dziedzinie leśnictwa, środowiska i klimatu oraz na ochronę lasów,
- zachęcanie do współpracy między podmiotami sektora rolnictwa i leśnictwa a łańcuchem dostaw żywności (tworzenie ośrodków 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.

Należy podkreślić, że rozporządzenie zbiorcze, które weszło w życie w dniu 1 stycznia 2018 r., wprowadziło istotne zmiany w istniejącym systemie zarządzania ryzykiem. Na mocy nowego rozporządzenia wprowadzono nowe sektorowe narzędzie stabilizacji zapewniające rekompensatę dla rolników w przypadku poważnego spadku dochodów, który miałby znaczący wpływ gospodarczy na obszarach wiejskich. Sektorowe narzędzie stabilizacji stosuje się wówczas, gdy spadek dochodu przekracza 20 %. Podobne wsparcie umów ubezpieczeniowych jest obecnie dostępne w przypadkach, gdy zniszczone zostało ponad 20 % średniej rocznej produkcji danego rolnika.

Rozporządzenie w sprawie rozwoju obszarów wiejskich przewiduje także oddolne podejście do rozwoju lokalnego stosowane przez podmioty lokalne (podejście LEADER). Ponadto, w ramach funduszu EFRROW finansowana jest Europejska Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (mająca za zadanie połączyć sieci krajowe oraz organizacje i administrację na poziomie krajowym działające w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich w UE), a także sieć europejskiego partnerstwa innowacyjnego, która umożliwia kontakty między podmiotami z sektora rolnictwa a badaczami w celu wymiany wiedzy. 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.

## **ASPEKTY FINANSOWE**

W wieloletnich ramach finansowych na lata 2014-2020 na rozwój obszarów wiejskich przeznaczono około 100 mld EUR i 61 mld EUR środków publicznych pochodzących z państw członkowskich. 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). Co najmniej 30 % środków EFRROW musi zostać przeznaczonych na inwestycje w dziedzinie środowiska i klimatu, a także na rozwój obszarów leśnych i poprawę stanu lasów, na działania rolno-środowiskowo-klimatyczne, na rolnictwo ekologiczne oraz 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 (np. 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**

W okresie od grudnia 2014 r. do grudnia 2015 r. Komisja Europejska zatwierdziła łącznie 118 programów rozwoju obszarów wiejskich, które zostały przygotowane przez 28 państw członkowskich. Dwadzieścia państw członkowskich zdecydowało się na wprowadzenie jednego programu krajowego, a osiem – na realizację większej ich liczby (w celu odzwierciedlenia struktury geograficznej czy administracyjnej). Ustalenia dotyczące wdrażania drugiego filaru są różne w poszczególnych państwach członkowskich, a różnice występują nawet w obrębie państw. Pierwsze dostępne dane pokazują, że wiele państw członkowskich opowiedziało się za ciągłością w stosowaniu wybranych środków. Trzema środkami wybieranymi najczęściej z europejskiego zestawu są inwestycje w środki trwałe (23 % łącznych wydatków publicznych), działania rolno-środowiskowo-klimatyczne (17 %) oraz płatności na rzecz obszarów, na których występują utrudnienia naturalne lub inne szczególne ograniczenia (16 %). Często odnoszono się również krytycznie do zbyt złożonych ustaleń administracyjnych dotyczących wdrożenia drugiego filaru. W związku z powyższym jednym z celów zbliżającej się reformy WPR na okres po roku 2020 mogłoby być przyjęcie prostszych podejść, które mogą zapewnić odpowiednią rozliczalność bez nakładania zbędnych obciążeń na organy zarządzające i płatnicze oraz na beneficjentów.

## **REFORMA WPR PO 2020 R.**

W dniu 29 listopada 2017 r. Komisja wydała nowy komunikat w sprawie przyszłości rolnictwa i produkcji żywności, którego podstawę stanowią zalecenia przedstawione w deklaracji Cork 2.0 w sprawie rozwoju obszarów wiejskich (dyskusje na temat przyszłości drugiego filaru podjęto na europejskiej konferencji, która odbyła się w Cork we wrześniu 2016 r.). W komunikacie podkreślono znaczenie zrównoważonego rozwoju, ochrony zasobów naturalnych oraz potrzebę zapewnienia wymiany pokoleniowej. W tej ostatniej kwestii w komunikacie zachęca się państwa członkowskie do opracowywania programów odzwierciedlających potrzeby młodych rolników i proponuje się, by uprościć dostęp młodych rolników do instrumentów finansowych w celu wsparcia inwestycji w gospodarstwa rolne i kapitał obrotowy. Ponadto w komunikacie określono szereg nowych priorytetów, ze szczególnym uwzględnieniem łańcuchów wartości na obszarach wiejskich w takich dziedzinach jak czysta energia, rozwijający się sektor biogospodarki, gospodarka o obiegu zamkniętym i ekoturystyka.



## ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Ostatnia reforma WPR była zarazem pierwszą reformą przyjętą w ramach zwykłej procedury ustawodawczej (współdecyzja) (3.2.3). Parlament Europejski odegrał w pełni rolę współprawodawcy, a do jego osiągnięć należało zapewnienie przeznaczenia minimalnego progu 30 % środków EFRROW na inwestycje w działania na rzecz środowiska i klimatu, a także na rozwój obszarów leśnych i poprawę stanu lasów, na działania rolno-środowiskowo-klimatyczne, na rolnictwo ekologiczne oraz płatności z tytułu sieci „Natura 2000”, o czym mowa powyżej. Parlament nalegał również, że wysokość współfinansowania ze środków EFRROW należy ustalić na poziomie 85 % w regionach najslabiej rozwiniętych, regionach najbardziej oddalonych i mniejszych wyspach Morza Egejskiego (Rada pierwotnie zaproponowała współfinansowanie na poziomie 75 %). Ponadto dzięki Parlamentowi maksymalna kwota przysługująca na hektar z przeznaczeniem na płatności na rzecz obszarów, na których występują naturalne utrudnienia i inne szczególne ograniczenia, została ustalona na wysokość 450 EUR od hektara zamiast 300 EUR przewidzianych we wstępnym wniosku Komisji, co uzyskało poparcie Rady.

François Nègre  
02/2020

