



DRUGI STEBER SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE: POLITIKA RAZVOJA PODEŽELJA

Politika EU na področju razvoja podeželja kot drugi steber skupne kmetijske politike (SKP) je namenjena podpori podeželskim območjem v Uniji in spopadanju z ekonomskimi, okoljskimi in družbenimi izzivi 21. stoletja. Višja stopnja prožnosti (v primerjavi s prvim stebrom) regionalnim, nacionalnim in lokalnim organom omogoča, da oblikujejo svoje sedemletne programe za razvoj podeželja na podlagi evropskega nabora ukrepov. Drugače od prvega stebra, ki ga v celoti financira EU, se programi drugega stebra sofinancirajo iz skladov EU ter regionalnih ali nacionalnih skladov.

PRAVNA PODLAGA

- Členi 38 do 44 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU);
- Uredba (EU) št. 1303/2013 (UL L 347 z dne 20.12.2013) (skupne določbe za evropske strukturne in investicijske sklade);
- Uredba (EU) št. 1305/2013 (UL L 347 z dne 20.12.2013) (podpora za razvoj podeželja);
- Uredba (EU) št. 1306/2013 (UL L 347 z dne 20.12.2013) (financiranje, upravljanje in spremljanje skupne kmetijske politike);
- uredba „omnibus“ (Uredba (EU) 2017/2393, UL L 350 z dne 29.12.2017, str. 15) (spremembe uredb št. 1305/2013 in št. 1306/2013).

POSLANSTVO IN PREDNOSTNE NALOGE

Politika EU za razvoj podeželja je bila uvedena kot drugi steber SKP med reformo, imenovano „Agenda 2000“. Sofinancira se iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) ter iz regionalnih in nacionalnih skladov.

Naloga sklada EKSRP je prispevati k uresničevanju strategije Evropa 2020 (strategija EU za rast in delovna mesta) s spodbujanjem trajnostnega razvoja podeželja.

Komisija je opredelila tri glavne prednostne naloge politike razvoja podeželja:

1. pospeševanje konkurenčnosti kmetijstva;
2. zagotavljanje trajnostnega gospodarjenja z naravnimi viri in ukrepov na področju podnebnih sprememb;



3. doseganje uravnoveženega teritorialnega razvoja podeželskih gospodarstev in skupnosti, vključno z ustvarjanjem in ohranjanjem delovnih mest.

Ti glavni cilji se zrcalijo v naslednjih šestih prednostnih nalogah EU za politiko razvoja podeželja:

1. spodbujanje prenosa znanja v kmetijstvo, gozdarstvo in na podeželska območja;
2. krepitev konkurenčnosti vseh vrst kmetijstva in krepitev vzdržnosti kmetij;
3. spodbujanje organizacije prehranske verige in upravljanje tveganj v kmetijstvu;
4. obnova, ohranjanje in izboljševanje ekosistemov, odvisnih od kmetijstva in gozdarstva;
5. spodbujanje učinkovite rabe virov in prehoda na nizkoogljčno gospodarstvo, odporno na podnebne spremembe, na področju kmetijstva, prehrane in gozdarstva;
6. spodbujanje socialne vključenosti, zmanjševanje revščine in gospodarski razvoj podeželskih območij.

Politika razvoja podeželja se izvaja prek programov za razvoj podeželja, ki jih oblikujejo države članice (ali njihove regije). Z večletnimi programi se izvaja strategija, prilagojena posebnim potrebam držav članic (ali regij) in povezana z vsaj štirimi od šestih naštetih prednostnih nalog. Ti programi temeljijo na kombinaciji ukrepov iz nabora evropskih ukrepov, podrobno opisanih v uredbi o razvoju podeželja (Uredba (EU) št. 1305/2013) in sofinanciranih iz EKSRP (več podrobnosti v nadaljevanju). Stopnja sofinanciranja se razlikuje glede na regijo in vrsto ukrepov. Programe mora odobriti Evropska komisija, vsebovati pa morajo tudi finančni načrt in kazalnike uspešnosti. Komisija in države članice so vzpostavile skupni sistem za spremljanje in vrednotenje politike razvoja podeželja. V sedanjem programskem obdobju (2014–2020) je poudarek na usklajevanju med EKSRP in drugimi evropskimi strukturnimi in investicijskimi skladi (skladi ESI): skladi kohezijske politike (Kohezijski sklad, Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) in Evropski socialni sklad (ESS)) ter Evropskim skladom za pomorstvo in ribištvo (ESPR).

UKREPI IZ „NABORA“ UKREPOV EU

Ukrepi, ki jih morajo države članice vključiti v svoje programe, zajemajo naslednja področja:

- prenos znanja in dejavnosti obveščanja (usposabljanje, kampanje obveščanja itd.);
- storitve svetovanja, službe za pomoč pri upravljanju kmetij in službe za zagotavljanje nadomeščanja na kmetijah;
- sheme kakovosti za kmetijske proizvode in živila (novi načini sodelovanja kmetov v shemah kakovosti);
- naložbe v osnovna sredstva (predelava kmetijskih proizvodov, infrastruktura, izboljšanje učinkovitosti in trajnosti kmetij itd.);



- obnova potenciala kmetijske proizvodnje po naravnih in drugih hudih nesrečah in izvajanje ustreznih preventivnih ukrepov;
- razvoj kmetij in podjetij (zagonška pomoč za mlade kmete, nekmetijske dejavnosti na podeželskih območjih itd.);
- osnovne storitve in obnova vasi na podeželskih območjih (širokopasovna povezava, kulturne dejavnosti, turistična infrastruktura itd.);
- naložbe v razvoj gozdov in izboljšanje njihove sposobnosti za preživetje (pogozdovanje in ustvarjanje gozdnatih površin; vzpostavitev kmetijsko-gozdarskih sistemov, preprečevanje in odprava škode v gozdovih zaradi gozdnih požarov, naravnih in drugih hudih nesreč, vključno z napadi škodljivcev in izbruhi bolezni ter s podnebjem povezanimi nevarnostmi; naložbe za večjo odpornost in višjo okoljsko vrednost gozdnih ekosistemov ter krepitev njihovega potenciala za blažitev podnebnih sprememb; naložbe v gozdarske tehnologije ter predelavo, mobilizacijo in trženje gozdarskih proizvodov);
- ustanovitev skupin in organizacij proizvajalcev;
- ohranjanje kmetijskih praks, ki pozitivno prispevajo k okolju in podnebjju, ter spodbujanje s tem povezanih potrebnih sprememb („okoljsko-kmetijsko-podnebni ukrepi“). Te ukrepe je treba vključiti v programe razvoja podeželja. Obveznosti morajo presežati okvire obveznih standardov;
- podpora za ekološko kmetovanje (plačila za preusmeritev ali za ohranjanje prakse ekološkega kmetovanja);
- plačila v okviru Nature 2000 in na podlagi okvirne direktive o vodah;
- plačila za območja z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami;
- plačila za dobrobit živali;
- plačila za gozdarske, okoljske in podnebne storitve ter za ohranjanje gozdov;
- spodbujanje sodelovanja med deležniki v kmetijskem in gozdarskem sektorju in v živilski verigi (oblikovanje grozdov in mrež, operativnih skupin evropskega partnerstva za inovacije za produktivnost in trajnost kmetijstva (EIP));
- sklop instrumentov za obvladovanje tveganja: plačilo zavarovalnih premij za pridelek, živali in rastline; vzajemni skladi za slabe vremenske razmere, bolezni živali in rastlin, napade škodljivcev ter okoljske nesreče; instrument za stabilizacijo dohodka (v obliki finančnih prispevkov za vzajemne sklade za nadomestila kmetom zaradi izrednega upada dohodka).

Opozoriti je treba, da je uredba „omnibus“, ki je začela veljati 1. januarja 2018, bistveno spremenila obstoječi sistem za obvladovanje tveganja. Z novo uredbo je bil uveden novi sektorski instrument za stabilizacijo, ki kmetom zagotavlja nadomestilo v primeru velikega upada dohodka, ki bi imel resne ekonomske posledice na podeželskih območjih. Sektorski instrument za stabilizacijo se uporablja za primere, ko je upad dohodka večji od 20 %. Podobna podpora je zdaj na voljo tudi za zavarovalne pogodbe, in sicer v primerih, ko je uničene več kot 20 % povprečne letne proizvodnje kmeta.



Uredba o razvoju podeželja vključuje tudi pristop lokalnega razvoja „od spodaj navzgor“ pod vodstvom lokalnih deležnikov (pristop LEADER). EKSRP financira tudi evropsko mrežo za razvoj podeželja (katere namen je povezovanje nacionalnih mrež ter nacionalnih organizacij in uprav, ki delujejo na področju razvoja podeželja v EU) ter mrežo evropskega partnerstva za inovacije, ki povezuje kmetovalce in raziskovalce ter jim omogoča izmenjavo znanja. V uredbi je izrecno določeno, da lahko države članice izvajajo tematske podprograme za mlade kmete, male kmetije, gorska območja, kratke dobavne verige, ženske na podeželskih območjih, blažitev podnebnih sprememb in prilagajanje nanje, biotsko raznovrstnost in prestrukturiranje nekaterih kmetijskih sektorjev.

FINANČNI VIDIKI

V večletnem finančnem okviru 2014–2020 je bilo približno 100 milijard EUR in 61 milijard EUR javnih sredstev iz držav članic dodeljenih za razvoj podeželja. Štiri glavne prejemnice sredstev EKSRP so Francija (11,4 milijarde EUR), Italija (10,4 milijarde EUR), Nemčija (9,4 milijarde EUR) in Poljska (8,7 milijarde EUR). Najmanj 30 % sredstev EKSRP mora biti namenjenih naložbam na področjih okolja in podnebja, razvoju gozdnih območij in krepitvi sposobnosti gozdom za preživetje, kmetijsko-okoljsko-podnebnim ukrepom, ekološkemu kmetovanju in plačilom v okviru Natura 2000. Poleg tega mora biti vsaj 5 % prispevka EKSRP porabljenega za pristop LEADER. Zneski in stopnje podpore so določeni v Prilogi II k uredbi (primer: začetna pomoč za mlade kmete lahko znaša največ 70.000 EUR, pomoč za sheme kakovosti največ 3000 EUR letno, subvencije za ekološko kmetovanje pa največ 900 EUR letno za trajne nasade).

IZVAJANJE

Evropska komisija je od decembra 2014 do decembra 2015 odobrila 118 programov za razvoj podeželja, ki jih je pripravilo 28 držav članic. Dvajset držav članic se je odločilo za izvajanje enega nacionalnega programa, osem držav pa je izbralo več programov (zaradi svoje geografske ali upravne strukture). Izvajanje drugega stebra se močno razlikuje med državami članicami, pa tudi v njih samih. Rezultati prvih analiz kažejo, da so se številne države članice odločile za ohranitev izbranih ukrepov. Trije ukrepi, ki jih iz nabora ukrepov EU najpogosteje izberejo države članice, so naložbe v osnovna sredstva (23 % skupnih javnih izdatkov), kmetijsko-okoljsko-podnebnimi ukrepi (17 %) in plačila za območja z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami (16 %). Veliko kritik je bilo izraženih zaradi upravne zapletenosti izvajanja drugega stebra. Zato bi lahko bil eden od ciljev prihodnje posodobitve SKP po letu 2020 določiti enostavnejše pristope, ki lahko zagotovijo ustrezno odgovornost, ne da bi pretirano obremenili organe upravljanja, plačilne organe in upravičence.

REFORMA SKP PO LETU 2020

Komisija je 29. novembra 2017 izdala novo sporočilo o prihodnosti preskrbe s hrano in kmetijstva, ki temelji na priporočilih iz izjave Cork 2.0 o razvoju podeželja (razprave o prihodnosti drugega stebra so se začele na evropski konferenci v Corku



septembra 2016). V tem sporočilu je v ospredje postavila trajnostni razvoj in ohranjanje naravnih virov ter poudarila, da je treba zagotoviti generacijsko pomladitev. Glede te pomladitve je države članice pozvala, naj pripravijo programe, ki bodo odražali potrebe njihovih mladih kmetov, in predlagala poenostavitve dostopa mladih kmetov do finančnih instrumentov za podporo naložbam v kmetijska gospodarstva in obratna sredstva. Nazadnje je v sporočilu določila nov sklop prednostnih nalog, s poudarkom na podeželskih vrednostnih verigah na področjih, kot so čista energija, razvijajoče se biogospodarstvo, krožno gospodarstvo in ekološki turizem.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Zadnja reforma skupne kmetijske politike je bila prva, ki je bila sprejeta v okviru rednega zakonodajnega postopka („soodločanje“) ([3.2.3](#)). Evropski parlament je popolnoma izkoristil svojo vlogo sozakonodajalca – dosegel je že omenjeni 30-odstotni prag, tj. da mora biti najmanj 30 % vseh sredstev EKSRP namenjenih naložbam na področjih okolja in podnebnih sprememb, razvoja gozdnih območij in večje sposobnosti gozdov za preživetje, kmetijsko-okoljsko-podnebnim ukrepom, ekološkemu kmetovanju in zgoraj navedenim plačilom v okviru Natura 2000. Parlament je vztrajal tudi pri 85-odstotni stopnji sofinanciranja iz EKSRP v najmanj razvitih regijah, v najbolj oddaljenih regijah in na manjših egejskih otokih (Svet je sprva predlagal 75-odstotno sofinanciranje). Dosegel je tudi zvišanje najvišjega zneska plačil na hektar za območja z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami (450 EUR/ha namesto 300 EUR v skladu s prvotnim predlogom Komisije, ki ga je podprl tudi Svet).

François Nègre
11/2020

