



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 12.10.2011
SEK(2011) 1154 v konečném znění

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SHRNUTÍ POSOUZENÍ DOPADŮ

Společná zemědělská politika do roku 2020

{KOM(2011) 625}
{KOM(2011) 626}
{KOM(2011) 627}
{KOM(2011) 628}
{KOM(2011) 629}
{SEK(2011) 1153}

Zemědělství se nachází na rozcestí a ve středu pozornosti: zemědělství v EU a její společná zemědělská politika (SZP) nejsou výjimkou. Problémy, dopady a řešení se v celém světě liší, ale objevuje se také společné téma: v centru řešení leží udržitelnost. Proto by obecným cílem budoucí SZP měla být udržitelná konkurenceschopnost pro dosažení ekonomicky životaschopného odvětví produkce potravin, a to souběžně s udržitelným řízením přírodních pozemních zdrojů EU.

Předchozí reformy SZP byly vyvolány zejména potřebou reagovat na vnitřní problémy zemědělství – obrovské přebytky, obchodní dohody, nebo krize bezpečnosti potravin. Sloužily EU dobře jak na domácí, tak na mezinárodní scéně. Většina dnešních úkolů však vyplývá z faktorů, které se nacházejí vně zemědělství, a proto si vyžadují politickou reakci širšího záběru.

Budoucí SZP by již neměla být politikou, která se zabývá pouze malou, i když zásadní částí ekonomiky EU, ale politikou s dopady na více než polovině území EU a pro všechny spotřebitele v EU, jež má strategický význam pro zabezpečení a bezpečnost potravin, životní prostředí, změnu klimatu a územní rovnováhu. SZP by díky tomu mohla rovněž posílit svůj příspěvek pro strategii Evropa 2020. Co by takové zaměření politiky znamenalo, je předmětem této zprávy.

1. VYMEZENÍ PROBLÉMU

V posledních dvou desetiletích prošla SZP procesem zásadních reforem, který odráží měnící se společenský zájem zejména ve vztahu k životnímu prostředí, kvalitě a bezpečnosti potravin, územní rovnováze, jakož i k vyvíjejícím se potřebám ekonomiky EU. V důsledku tohoto procesu dnes SZP stanoví obecný rámec, který této politice umožňuje řešit problémy konkurenceschopnosti a udržitelnosti zemědělství a venkovských oblastí na celém území EU. Tento rámec má podobu dvou vzájemně se doplňujících pilířů¹.

Pilíř I zahrnuje nástroje vztahující se k fungování zemědělských trhů a potravinového řetězce (nařízení Rady (ES) č. 1234/2007) a k přímým platbám (nařízení Rady (ES) č. 73/2009) podmíněných povinnými požadavky na hospodaření a dobrým zemědělským a environmentálním stavem². Ve vzájemné kombinaci tato opatření představují základní vrstvu podpory pro zemědělce v EU a vytvářejí základ pro zachování udržitelného zemědělství v celé EU. Opatření pilíře I jsou pro členské státy povinná a s několika málo výjimkami zde neexistuje spolufinancování. Tím je zajištěno uplatňování společné politiky v rámci jednotného trhu, monitorované prostřednictvím integrovaného administrativního a kontrolního systému (IACS).

Pilíř II – politika rozvoje venkova (nařízení Rady (ES) č. 1698/2005) – zahrnuje opatření, která mají za cíl zlepšení konkurenceschopnosti odvětví zemědělství, zajištění specifických environmentálních veřejných statků a podpora diverzifikace hospodářské

¹ Podrobný popis vlastností nástrojů SZP a jejich vývoje je obsažen v sérii zpráv o politice GR AGRI, dostupných na adrese: http://ec.europa.eu/agriculture/analzy/perspec/app-briefs/index_en.htm.

² Jak jsou definovány v přílohách II a III nařízení (ES) č. 73/2009.

činnosti a kvality života ve venkovských oblastech. Tato opatření jsou z velké míry dobrovolná, smluvní povahy, spolufinancovaná a zajišťovaná na základě strategického rámce, který spojuje politická opatření a potřeby na evropské, národní, regionální a místní úrovni.

Uvedený rámec představoval odpověď na problémy, s nimiž se zemědělství EU potýkalo v posledních dvou desetiletích. Aby však tato politika zůstala relevantní, musí rámec jejího fungování prokázat, že je rovněž schopen řešit hlavní očekávané problémy, s nimiž se zemědělství EU má setkávat v tomto desetiletí: napětí v oblasti ekonomiky, životního prostředí a změny klimatu, jakož i územních aspektů politiky.

V hospodářské oblasti se dnes zemědělství potýká s celkovým zhoršením svých obchodních podmínek. Zejména v posledních letech byl tento jev zřetelný. Během období let 2004–2010 se průměrná úroveň světových zemědělských cen oproti odpovídající úrovni období 1986–2003 zvýšila o 50 %. Pro srovnání: ceny energií vzrostly o 220 % a ceny hnojiv o 150 %, přičemž zároveň vykazovaly nejvyšší míru volatility za poslední tři desetiletí.

Stabilní vyšší ceny mohly odvětví poskytnout jasné tržní signály. Očekává se však, že vysoká volatilita, zpomalení růstu produktivity výrobních faktorů (půdy, energie, hnojiv, pracovních sil), nerovnoměrné a asymetrické promítání cenových změn v rámci potravinového řetězce a klesající podíl zemědělství na přidané hodnotě řetězce vyvinou další tlak na ziskovost zemědělských podniků v EU a vyžádají si značné investice do produktivnějších metod, aby bylo odvětví schopno dosáhnout udržitelného přizpůsobení.

V oblasti životního prostředí se hlavní faktory ovlivňující environmentální udržitelnost zemědělství týkají zintenzivňování výroby v některých oblastech s opuštěním půdy a nedostatečným obhospodařováním půdy v jiných oblastech, jakož i změny způsobů využití půdy a zemědělských a lesnických postupů. SZP hraje důležitou roli při zachování udržitelného zemědělství v celé EU a při podpoře ekologických postupů šetrných ke klimatu.

Environmentální udržitelnost zemědělství souvisí s rozhodnutími zemědělců o tom, zda produkovat, a co a jak produkovat v situaci, kdy tržní ceny neodrážejí vnější faktory spojené se zemědělskou produkcí a dodávky environmentálních veřejných statků v oblasti životního prostředí jsou v mnoha případech nedostačující. To je obzvláště důležité, protože moderní zemědělství je zdrojem mnoha tlaků na životní prostředí. Naproti tomu některé zemědělské systémy a postupy, jako jsou systémy extenzivní živočišné výroby a smíšené systémy, tradiční systémy trvalých kultur nebo ekologické zemědělství, jsou obzvláště příznivé pro životní prostředí a cíle v oblasti klimatu.

SZP by na tyto problémy měla reagovat tím, že lépe integruje své cíle s ostatními politikami EU a odpovídajícím způsobem přizpůsobí svá opatření. Strategie EU pro biologickou rozmanitost do roku 2020 vyžaduje další začlenění biologické rozmanitosti do klíčových odvětví, jako je zemědělství a lesnictví, s cílem splnit ambiciózní hlavní cíl EU. Strategie Evropa 2020 stanoví snížení objemu skleníkových plynů jako jeden z pěti hlavních cílů EU. Ve svém klimaticko-energetickém balíčku se EU rovněž zavázala zvýšit využití obnovitelných zdrojů energie tak, aby v roce 2020 představovaly 20 % celkové konečné spotřeby energie v EU.

Konečně pokud jde o úkoly v sociální oblasti, primární sektor stále představuje 4,9 % přidané hodnoty (a více, pokud se zohlední související potravinářský průmysl) a 15,7 % zaměstnanosti v převážně venkovských oblastech. Toto je oblast, kde může být úloha zemědělství zvláště důležitá – nejen přímo, ale i nepřímo – díky vzniku dalších hospodářských činností se silnými multiplikačními účinky, zejména v odvětví zpracování potravin, hotelových a restauračních služeb a obchodu. Uvedená odvětví jsou zase dále propojena se zbytkem venkovské ekonomiky, čímž pomáhají mimo jiné odlehkým venkovským oblastem, které mají nejvíce omezený přístup ke všeobecným službám, jako jsou školy, primární zdravotní péče a bankovníctví.

1.1. Přidaná hodnota SZP pro EU

Přidaná hodnota SZP spočívá v její schopnosti:

- účinně reagovat na nadnárodní cíle a přeshraniční úkoly, jakými jsou zmírňování změny klimatu, posilování biologické rozmanitosti a přispívání k hospodářské a sociální soudržnosti, vývoj jednotného trhu a obchodní politiky EU, prostřednictvím společného souboru pravidel, zásad a cílů;
- zajistit efektivnější využívání rozpočtových zdrojů členských států vůči koexistujícím vnitrostátním politikám (např. ve srovnání s jednotnou společnou politikou by 27 různých politik bylo nákladnějších a jistě méně účinných, což by vedlo k různým úrovním zásahů a vzniklo by tak velké riziko narušení hospodářské soutěže);
- pomoci rozvoji konkurenceschopného a vyváženého evropského zemědělství z hlediska životního prostředí a územního hlediska, což pozitivně přispívá ke konkurenceschopnosti potravinového řetězce a obchodu v EU, a posílit soudržnost venkovských oblastí podporou iniciativ ve prospěch jejich hospodářského a sociálního rozvoje.

2. HLAVNÍ POLITICKÉ CÍLE REFORMY SZP

Aby mohla SZP řešit problémy týkající se hospodářství, životního prostředí, změny klimatu a území, je naším cílem přizpůsobit současný rámec SZP v těchto směrech:

- (1) Orientace opatření SZP na zvýšení produktivity a konkurenceschopnosti odvětví zemědělství:
 - zlepšením fungování poradenského systému a vytvářením sítí (zemědělců, poradců, výzkumných pracovníků, provozovatelů potravinářských podniků, spotřebitelů atd.) pro vytváření a předávání znalostí a podporou inovativních přístupů při poskytování finančních prostředků na projekty opatření pro rozvoj venkova
 - podporou společných akcí zemědělců s cílem zvýšit konkurenceschopnost v zájmu účinného využívání zdrojů, vývoje produktů a jejich uvádění na trh
 - poskytnutím pobídek k využití nástrojů řízení rizik a strategií aktivní prevence.

- (2) Zlepšení environmentálního profilu a profilu SZP v oblasti změny klimatu:
- zvýšením počtu zemědělských oblastí, v nichž se používají zemědělské postupy s kladným vlivem na životní prostředí a opatření v oblasti klimatu, a podporou zavádění vyspělejších agroenvironmentálních opatření členskými státy a zemědělci.
- (3) Zvýšení účinnosti a účelnosti SZP:
- vyvážením podpory přímých plateb, aby lépe odrážela cíl podpory příjmu a environmentální profil
 - snižováním rozdílů v úrovni podpory přímých plateb mezi členskými státy a zemědělci.

3. MOŽNOSTI POLITIKY

V návaznosti na širokou veřejnou diskusi a řadu stanovisek orgánů EU a jednotlivých členských států přijatých z jejich vlastní iniciativy byly formulovány tři soudržné scénáře politiky (přízpůsobení, integrace a nové zaměření). Mají sloužit jako zdroj pro rozhodovací proces, v němž se bude posuzovat kontinuální škála možného vývoje politiky v rámci holistického přístupu, který se zabývá také případným vzájemným působením a synergiemi mezi hlavními liniemi politického zásahu, přičemž je každý prvek individuálně posuzován ve zvláštních přílohách.

- Scénář přízpůsobení se zaměřuje na omezené přízpůsobení SZP zdůrazněním těch prvků, které v dnešní SZP dobře fungují a řešením hlavních nedostatků současného politického rámce, aniž by tuto politiku zásadně měnil.
- Účelem scénáře integrace je lepší zaměření podpory SZP na cíle této politiky, zejména lepší integrací příspěvků různých prvků politiky. Scénář předpokládá zavedení nových prvků do rámce politiky, jakož i podstatné změny její struktury.
- Scénář nového zaměření zužuje záběr zásahů SZP na aspekty životního prostředí a změny klimatu. Přitom se předpokládá, že by produkční kapacitu bylo možné udržet bez podpory, pouze za pomoci tržních signálů, a cíl spočívající v přispívání k životaschopnosti venkovských oblastí a k územní rovnováze by byl plněn ostatními politikami Unie.

Tyto scénáře představují průřezové přístupy a každý z nich řeší tři hlavní cíle politiky budoucí SZP popsané v předchozím oddíle. Kladou nicméně na tyto tři cíle odlišný důraz a jsou do určité míry založeny na různých přístupech, pokud jde o nutnost zásahu politiky.

Tyto scénáře přitom rovněž různými způsoby řeší zásadní riziko, které vyplývá z neexistence zásahu politiky – tj. selhání trhu, a následné riziko vyplývající ze špatně zacíleného zásahu politiky – tj. selhání politiky. Z důvodu druhého zmíněného rizika byly vyřazeny ostatní scénáře politiky představené v průběhu veřejné konzultace.

Pokud jde o analýzu účinků těchto scénářů, je referenčním bodem současný stav, který neřeší nedostatky politiky identifikované ve vymezení problému, a opačný (kontrafaktuální) scénář předpokládající, že nebude existovat žádná politika, u něhož se očekává, že by vedl k významným problémům v oblasti příjmů a životního prostředí³.

Scénáře jsou předloženy na základě předpokládaných změn ve třech hlavních oblastech zásahu politiky, jimiž jsou tržní opatření (nařízení Rady (ES) č. 1234/2007), přímé platby (nařízení Rady (ES) č. 73/2009) a politika rozvoje venkova (nařízení Rady (ES) č. 1698/2005).

Tabulka 1: Přehled hlavních možností politiky podle scénáře a nástroje politiky

	Tržní nástroje (Nařízení Rady (ES) č. 1234/2007)	Přímé platby (Nařízení Rady (ES) č. 73/2009)	Rozvoj venkova (Nařízení Rady (ES) č. 1698/2005)
<i>Důraz na úspěchy SZP a řešení hlavních nedostatků</i>	Zefektivnění a zjednodušení stávajících nástrojů Zlepšení vzájemné spolupráce zemědělců v rámci pravidel hospodářské soutěže	Přerozdělení; posílená podmíněnost	Mírné zvýšení rozpočtu; využití pro konkurenceschopnost/inovace nebo životní prostředí
<i>Lepší zaměření SZP na její cíle</i>	Zefektivnění a zjednodušení stávajících nástrojů Zaměření na potravinový řetězec a lepší vyjednávací pozici zemědělců (3 varianty)	Přerozdělení; nová struktura přímých plateb; „ekologizace“ Posílená podmíněnost; stropy plateb; režim pro malé zemědělce; režim pro mladé zemědělce	Přerozdělení mezi členskými státy Inovace, změna klimatu a životní prostředí jako základní zásady Posílené strategické zaměření a společný strategický rámec s ostatními fondy
<i>Omezení působnosti zásahů SZP na environmentální aspekty</i>	Zrušeny	Postupně vyřazeny	Podstatně zvýšené finanční zdroje; zaměření na změnu klimatu a životní prostředí

³ http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/scenar2020ii/index_en.htm

4. POSOUZENÍ DOPADŮ ALTERNATIVNÍCH MOŽNOSTÍ POLITIKY

Scénář **přizpůsobení** předpokládá pokračování zásad stávajícího politického rámce na základě tržní orientace. Očekává se od něj, že zemědělci budou díky tržním signálům schopni lépe využít dostupné nástroje politiky ke zvýšení své konkurenceschopnosti, a že je přímé platby přerozdělené mezi členskými státy v celé EU efektivněji a spravedlivěji ochrání před nadměrným kolísáním příjmů. Přerozdělení přímých plateb v rámci členských států (regionální model) by umožnilo vyšší podporu ekologicky prospěšnějších zemědělských oblastí a omezilo by opouštění půdy, ale zvýšený hospodářský tlak by pravděpodobně vedl k intenzifikaci produkce v nejúrodnějších regionech. Opatření pro rozvoj venkova by nadále řešila obecnější otázky venkova, ale úloha zemědělství v ekonomice, zaměstnanosti a růstu nebo venkovských oblastech by se zmenšila.

Scénář **integrace** navrhuje posílený politický rámec zaměřený na podporu konkurenceschopnosti, udržitelného rozvoje a inovací v tomto odvětví. Jeho cílem je podpora podmínek, za nichž by se zemědělci byli lépe schopni – jednotlivě nebo společně – lépe vyrovnávat s budoucími hospodářskými a environmentálními problémy. Přímé platby by zajišťovaly stabilní příjem, což by vedlo nejen k vyváženějšímu, efektivnějšímu a spravedlivějšímu přerozdělování, ale také k aktivnímu zacílení některých příjemců (malých zemědělců, zemědělců v regionech s přírodními omezeními, ohrožených odvětví, nových účastníků na trhu atd.). „Ekologizační“ složka by rovněž podpořila některé základní environmentální postupy v celé EU. Zaměřila by se především na zemědělské podniky, často nejvíce konkurenceschopné, které tyto postupy opustily, i na ty, které o tom v důsledku současných ekonomických tlaků uvažují.

V rámci scénáře **nového zaměření** by postupné vyřazení přímých plateb vedlo k výrazné restrukturalizaci v odvětví a ke vzniku mnohem větších a kapitálově náročnějších zemědělských podniků. Intenzifikace produkce v nejúrodnějších regionech a opouštění půdy v méně výhodných oblastech by měly negativní důsledky pro životní prostředí. Zaměření politiky na environmentální opatření pro rozvoj venkova by tyto problémy zmírnilo, nepřispělo by však ke zlepšení udržitelnosti zemědělství v celé EU. Vyřazení přímých plateb by vedlo k úpadku mnoha zemědělských podniků a znamenalo by další tlak na životaschopnost venkovských oblastí s vyšší nezaměstnaností a migrací.

4.1. Administrativní zátěž

Některé složky nového modelu pro přímé platby, jako je stanovení stropů, definice „aktivních zemědělců“ a „ekologizace“ by mohly potenciálně představovat zátěž a přinášet další požadavky na kontrolu. Na druhé straně by režim pro malé zemědělce u těchto příjemců výrazně snížil administrativní nároky na žádosti o přímé platby a jejich poskytování.

Odstranění současného překryvu mezi agroenvironmentálními opatřeními dostupnými v rámci zvláštní podpory v pilíři I a v rozvoji venkova a jednotné řešení pro podporu vázanou na produkci by vedlo ke zjednodušení. Možné zavedení schvalovacího procesu Komise by však mohlo být více zatěžující, zejména pro útvary Komise.

Lepší zaměření plateb na aktivní zemědělce by vyžadovalo pečlivé doladění definic ve spolupráci s členskými státy a výběr kritérií na úrovni členského státu, které mají být začleněny do rejstříku IACS. To by mohlo vyžadovat značné administrativní úsilí pro

členské státy a zcela jistě pro zemědělce při prokazování způsobilosti, protože by museli poskytnout další podrobné informace a případně ke své žádosti přiložit průvodní doklady.

4.2. Mezinárodní rozměr

Postupné reformy SZP výrazně snížily rušivý dopad této politiky na mezinárodní trhy. Všechny analyzované scénáře by měly mít minimální vliv na celosvětové trhy (včetně rozvojových zemí). To je kombinovaným výsledkem předchozích reforem SZP a stávající a očekávané budoucí úrovně světových cen, kvůli kterým se z EU stal na zemědělských trzích příjemce cen.

4.3. Porovnání možností

Všechny tři scénáře usilují o konkurenceschopnější, udržitelnější a odolnější odvětví zemědělství v dynamických venkovských oblastech, a snaží se tak SZP lépe přizpůsobit strategii Evropa 2020, zejména pokud jde o účinnost zdrojů. Za tímto účelem bude nezbytné zlepšit produktivitu zemědělství prostřednictvím výzkumu, přenosu znalostí a obecné podpory přístupů založených na spolupráci. Z toho plyne význam inovace, včetně nadcházejícího evropského inovačního partnerství v oblasti zemědělské produktivity a udržitelnosti, jako základní podmínky platné pro všechny možnosti politiky. Tento průřezový prvek je přítomen ve všech třech scénářích. Není proto zahrnut do níže uvedeného porovnání.

Pokud jde o rozpočet, je scénář **nového zaměření** očividně ten, který by v konečném důsledku kladl nejmenší požadavky na rozpočet EU, protože počítá s postupným ukončením přímých plateb. Tento scénář upřednostňuje tržní orientaci, a tím zrychlení strukturálního přizpůsobení v tomto odvětví směrem k větší ziskovosti podniků. Tento scénář by také odvětví vystavil většímu riziku pro stabilitu trhu vzhledem k neexistenci odpovídajících bezpečnostních sítí a nástrojů řízení rizik, jakož i riziku snížení výdajů na inovace v důsledku tlaku na zemědělské příjmy. Ke strukturálnímu přizpůsobení by za podmínek scénáře nového zaměření došlo s významnými sociálními a environmentálními náklady. Příjmy by poklesly o 25 % a produkce by se soustředila v nejziskovějších oblastech a odvětvích.

I pokud by se výdaje na lépe zacílená environmentální opatření v rámci rozvoje venkova zdvojnásobily, nestačilo by to k dosažení udržitelného hospodaření s půdou v celé EU, jelikož by politika ztratila pákový efekt přímých plateb svázaných s požadavky podmíněnosti. Navíc by negativní sociální důsledky zejména v oblastech a odvětvích, které jsou nejvíce závislé na přímých platbách (např. velká hospodářství s polními plodinami a hospodářství s chovem mléčného skotu nebo s extenzivním chovem skotu, ovcí a koz) byly takové, že by dočasným použitím opatření osy 1 na podporu restrukturalizace nebylo možné nahradit ztráty vzniklé vyřazením přímých plateb. Neexistence opatření osy 3 by mohla ohrozit venkovské struktury, zejména v diverzifikovaných venkovských ekonomikách, což by ohrozilo územní rovnováhu. Tyto výsledky nejsou nové – odrážejí podobné výsledky ve dvou budoucích studiích Scenar 2020.

Na opačném konci spektra by **scénář přizpůsobení** nejlépe umožnil kontinuitu politiky s omezenými, ale reálnými zlepšeními konkurenceschopnosti zemědělství i

environmentálního profilu prostřednictvím přerozdělení přímých plateb, posílení podmíněnosti, zjednodušení a zefektivnění tržních nástrojů a podpory přístupů založených na spolupráci, jakož i nasměrování dodatečných zdrojů pro řešení nových úkolů v oblasti rozvoje venkova. Hlavním novým prvkem scénáře přizpůsobení je vyvážení přímých plateb v rámci členských států a mezi nimi, pro něž byly analyzovány různé varianty. Otázkou je, jak zajistit spravedlivější distribuci a lépe cílenou podporu v souladu s cíli politiky bez vyvolání významných narušení. Sbližování směrem k „paušálnější“ sazbě by obzvláště přineslo prospěch těm členským státům, které jsou v současnosti výrazně pod průměrem EU.

Posun směrem k regionálnímu modelu (spolu se začleněním neobsazené půdy) by vyrovnal podporu mezi jednotlivými druhy zemědělských podniků, zejména v členských státech, které v současné době používají historický model, většinou směrem k extenzivnějším produkčním systémům. Takové přerozdělení by bylo výhodné pro odvětví pasoucích se hospodářských zvířat, vinařství a zahradnictví; opačně by tomu bylo u polních plodin, smíšených hospodářství a hospodářství s chovem mléčného skotu.

Existují však vážné pochyby, zda je scénář přizpůsobení schopen náležitě řešit významné budoucí úkoly v oblasti životního prostředí a klimatu, a vytvořit tak rovněž základ pro udržitelnost samotného zemědělství v dlouhodobém horizontu.

Scénář integrace jde ve snaze o „zelenou“ SZP o krok dále se svou ekologizační složkou přímých plateb. Problémem je, jak navrhnout takovou ekologizaci pro využití významných přínosů v oblasti životního prostředí a změny klimatu a zajištění udržitelného využívání přírodních zdrojů, aniž by byla oslabena územní rovnováha v celé EU a dlouhodobá konkurenceschopnost odvětví zemědělství a zbytečně se nekomplikovalo řízení přímých plateb.

Analýza ukazuje, že je to možné, i když určité administrativní zátěži se nelze vyhnout. Výsledný negativní dopad na příjmy zůstává v průměru mírný (ale značně se liší mezi členskými státy, regiony a zemědělskými systémy); tento negativní dopad by byl zhoršen ambicióznějšími opatřeními pro diverzifikaci plodin, ale zmírněn v případě ambicióznějších opatření pro oblasti ekologického zájmu, vzhledem k tržnímu vlivu.

Ekologizační složka by rovněž uvolnila finanční prostředky v oblasti rozvoje venkova pro použití na komplexnější agroenvironmentální opatření a opatření zaměřená na klima. Kombinovaný účinek opatření v oblasti životního prostředí a opatření pro znevýhodněné oblasti v obou pilířích by tak mohl výrazně posílit příspěvek SZP k poskytování veřejných statků, avšak za cenu dodatečného administrativního úsilí nutného k řízení složitější struktury a k zabránění duplikaci opatření. Pokud bude při navrhování opatření a jejich provádění členskými státy dosažena správná rovnováha, tento scénář nejlépe zaručí územní rovnováhu díky tomu, že řeší dlouhodobou udržitelnost zemědělství a venkovských oblastí.

Součástí scénáře integrace je rovněž významná změna v politice rozvoje venkova. Výsledkem by měla být efektivnější politika, která přináší výsledky v souladu s prioritami strategie Evropa 2020 na základě společného rámce s ostatními fondy EU. Podmínkou je, že členské státy a regiony při plánování dobře využijí své možnosti a že užší koordinace s ostatními fondy neodstraní synergie s pilířem I. Distribuce podpory

rozvoje venkova by také lépe odrážela cíle politiky, a zároveň by zohledňovala současnou distribuci.

Lepší zaměření podpory prostřednictvím různých složek přímých plateb (zejména stanovení stropů plateb, režim pro malé zemědělce a lepší definice „aktivních zemědělců“) může napomoci dosažení větší efektivity, pokud jde o podporu příjmů a poskytování environmentálních veřejných statků. U potravinového řetězce je třeba nalézt rovnováhu mezi zlepšením vyjednávací síly zemědělců a zajištěním konkurenceschopnosti a lepší výkonnosti celého řetězce.

Scénář integrace by maximalizoval přidanou hodnotu EU tím, že by nejlepším možným způsobem zachoval udržitelné zemědělství v celé EU, řešil by významné přeshraniční otázky, jako je změna klimatu, a posiloval by solidaritu mezi členskými státy; další v pořadí by byl scénář přizpůsobení a poté scénář nového zaměření.

Z hlediska efektivity nákladů by díky maximalizaci přidané hodnoty EU rozpočet nejlépe využil scénář integrace. Na druhé straně scénář přizpůsobení by kladl stejně vysoké požadavky na rozpočet EU, aniž by měl stejné ambice, pokud jde o výsledky, a scénář nového zaměření by přinesl rozpočtové úspory, ale zároveň by výrazně snížil oblast působnosti a přidanou hodnotu činností EU.

Tabulka 1: Porovnání scénářů na základě cílů, přidané hodnoty EU a efektivity nákladů

	Přizpůsobení	Integrace	Nové zaměření
Životaschopná produkce potravin	++	+++	+
Udržitelné hospodaření s přírodními zdroji a opatření v oblasti klimatu	+	+++	++
Vyvážený územní rozvoj	++	+++	+
Přidaná hodnota EU	++	+++	+
Efektivita nákladů	+	++	+

Na základě výše uvedeného srovnání je upřednostňovanou možností scénář integrace; další v pořadí je scénář přizpůsobení následovaný scénářem nového zaměření. Toto posouzení se shoduje s preferencemi vyjádřenými v průběhu veřejné konzultace (viz příloha 9). Zatímco scénář přizpůsobení zřejmě není dostatečně cílený a scénář nového zaměření je příliš riskantní, scénář integrace při postupném směřování SZP k cílům strategie Evropa 2020 pravděpodobně dosahuje správné rovnováhy a tuto rovnováhu bude rovněž třeba nalézt při provádění jeho různých prvků.

5. SLEDOVÁNÍ A HODNOCENÍ NÁKLADŮ, PŘÍNOSŮ A DOSAŽENÍ POŽADOVANÝCH ÚČINKŮ

V budoucnosti bude důležité posílit sledování a hodnocení SZP, včetně nových prvků struktury politiky zavedené v pilíři I, jako je ekologizace. Budoucí systém sledování a hodnocení rozvoje venkova by měl rovněž lépe odrážet posílený strategický přístup se společnými ukazateli na základě cílů a priorit a usnadňovat využívání hodnocení jako nástroje řízení v průběhu celého programového období.

Kromě toho by sledování a hodnocení pro oba pilíře mělo být soustředěno do společného rámce, který by v rámci strategie Evropa 2020 měřil výkonnost SZP jako celku. Za tímto účelem probíhá proces vytváření společného souboru ukazatelů spojených s cíli politiky, který má sestávat z:

- ukazatelů dopadu spojených s všeobecnými cíli;
- ukazatelů výsledků spojených s konkrétními cíli;
- ukazatelů výstupů spojených s výdaji v rámci různých nástrojů.

V rámci řešení chybějících údajů, např. u ukazatelů udržitelnosti, je dále v plánu zahájení pilotního projektu, který by vytvořil proces, jenž by zaplněním stávajících mezer v údajích u ukazatelů na úrovni jednotlivých zemědělských podniků umožnil zmíněné lepší sledování a hodnocení provedených reforem.