



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 12.10.2011  
SEK(2011) 1154 lõplik

**KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT**

**MÕJUHINNANGU KOKKUVÕTE**

**Ühise põllumajanduspoliitika 2020. aasta eesmärkide suunas**

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

Põllumajandus seisab teelahkmel ja selle tulevik on päevakorras. ELi põllumajandus ja selle ühine põllumajanduspoliitika (ÜPP) ei ole seejuures erandid. Kuigi maailma mastaabis on probleemid, mõjud ja lahendused erinevad, iseloomustab neid ühine, esile kerkiv säästva arengu temaatika, mis on lahenduste keskmes. Seepärast peaks tulevase ÜPP üldine eesmärk olema jätkusuutlik konkurentsivõime, et saavutada majanduslikult elujõuline toidutööstus koos ELi looduslike maismaaressursside säästliku haldamisega.

ÜPP varasemad reformid olid peamiselt tingitud vajadusest tegeleda probleemidega, mis olid põllumajanduses eelkõige sisetekkelised – alates tohututest ülejääkidest kuni kaubanduslepingute või toiduohutuse kriisideni. Need on olnud ELile kasulikud nii liidu kui ka rahvusvahelisel tasandil. Kuid mitmed tänased ELi põllumajanduses esinevad probleemid on põhjustatud teguritest, mida põllumajandus ise ei suuda kontrollida ning seepärast on vaja laiemat poliitilist käsitust.

Tulevane ÜPP ei peaks enam olema poliitika, mis on suunatud ainult väikesele, kuigi olulisele ELi majanduse segmendile, vaid poliitika, mis mõjutab rohkem kui poolt ELi territooriumi ja kõiki ELi tarbijaid, ning on strateegilise tähtsusega toiduohutuse, keskkonna, kliimamuutuste ja territoriaalse taakaalu seisukohalt. Seega saaks ÜPP anda olulise panuse Euroopa 2020. aasta strateegiasse. Käesoleva aruande eesmärk on uurida sellise poliitika mõju.

## **1. PROBLEEMI MÄÄRATLUS**

Viimase kahekümne aastaga on ÜPP teinud läbi olulise reformiprotsessi, mis kajastab muutusi sotsiaalsetes probleemides, mis on seotud eelkõige keskkonna, toidu kvaliteedi ja ohutuse ning territoriaalse tasakaaluga, samuti ELi majanduse muutuvate vajadustega. Selle protsessi tulemusel moodustab ÜPP üldise raamistiku, mis võimaldab poliitikal tegeleda põllumajanduse ja maaelu arengu konkurentsivõime ja säästlikkuse probleemidega kogu ELis. See raamistik koosneb kahest sambast<sup>1</sup>.

I sammu hõlmab vahendeid, mis on seotud põllumajandusturgude toimimise ja toidu tarneahelaga (nõukogu määrus (EÜ) nr 1234/2007) ja otsetoetustega (nõukogu määrus (EÜ) nr 73/2009), mille saamise tingimuseks on kohustuslike majandamisnõuete ja hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi järgimine<sup>2</sup>. Need meetmed kokku moodustavad ELi põllumajandustootjatele toetuse andmise põhialuse ja loovad tingimused säästva põllumajanduse säilitamiseks kogu ELis. I samba kohased meetmed on liikmesriikidele kohustuslikud ning kaasrahastamist ei toimu, välja arvatud väga vähesed erandid. See tagab ühise poliitika kohaldamise ühtsel turul, mida kontrollitakse ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi abil.

II sammu – maaelu arengu poliitika (nõukogu määrus (EÜ) nr 1698/2005) – hõlmab meetmeid, mille eesmärk on suurendada põllumajandussektori konkurentsivõimet, pakkuda konkreetseid avalikke keskkonnahüvesid, edendada majandustegevuse

---

<sup>1</sup> Üksikasjaliku kirjelduse ÜPP vahenditest ja nende arengust leiab põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi poliitikaülevaadetest aadressil: [http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/app-briefs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/app-briefs/index_en.htm).

<sup>2</sup> Vastavalt määruse (EÜ) nr 73/2009 II ja III lisale.

mitmekesisust ja maapiirkondade elukvaliteeti. Need meetmed on suuresti vabatahtlikud, põhinevad lepingutel, neid kaasrahastatakse ja viiakse ellu strateegilise raamistiku alusel, mis seob poliitilised meetmed Euroopa, riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil.

Eespool kirjeldatud raamistikus tegeleti probleemidega, millega ELi põllumajandusel on tulnud viimase kahekümne aasta jooksul silmitsi seista. Siiski on poliitika puhul oluline, et selle raamistik ise oleks võimeline lahendama ka põhiprobleeme, millega ELi põllumajandusel tuleb käesoleva aastakümne jooksul tegeleda: majanduslikud ja keskkonnaalased probleemid ning kliimamuutustega kaasnev surve, samuti poliitika territoriaalsed aspektid.

Majanduslikkus mõttes on põllumajandus kaubandust arvestades üleilmselt halvas seisukorras. Eelkõige viimastel aastatel on see veelgi süvenenud. Aastatel 2004–2010 suurenesid põllumajandustoodete hinnad maailmas 50 % võrreldes aastatega 1986–2003; energiahinnad suurenesid 220 % võrra ning väetiste hinnad 150 % võrra, kuigi neid iseloomustab samal ajal viimase kolme kümnendi kõige suurem kõikumine.

Stabiilsed kõrged hinnad annaksid sektorile selged turusignaalid. Suur kõikumine, tootmistegurite tootlikkuse aeglustumine (maa, energia, väetised, tööjõud), hinnamuutuste ebahütlane ülekandumine toidu tarneahelasse ning põllumajanduse osakaalu vähenemine tarneahela lisandväärtuses survestavad veelgi põllumajandusettevõtete tasuvust ELis ning nõuavad märkimisväärsed investeeringuid produktiivsematesse meetoditesse, mis võimaldavad sektorit säästvalt kohandada.

Keskkonna seisukohalt on põllumajanduse keskkonnasäästlikkust mõjutavad põhitegurid seotud tootmise intensiivistamisega teataval aladel ning maa mitte- ja alakasutamisega muudel aladel, samuti maakasutusviiside ning põllumajandus- ja metsandustavade muutmisega. ÜPP-l on oluline osa säästva põllumajanduse säilitamisel kogu ELi territooriumil ning kliimat ja keskkonda säästvate põllumajandustavade edendamisel.

Põllumajanduse keskkonnasäästlikkus on seotud põllumajandustootjate otsustega selle kohta, kas toota ning mida ja kuidas toota, samal ajal kui turuhinnad ei kajasta põllumajandustootmisega seotud välismõjusid ning paljudel juhtudel ei ole keskkonnaalaste avalike hüvede pakkumine piisav. See on oluline eelkõige seetõttu, et nüüdisaegne põllumajandus mõjutab tugevasti keskkonda. Seevastu on teatavad põllumajandussüsteemid ja -tavad, nt ekstensiivne karjakasvatus ja segasüsteemid, traditsioonilised püskultuuride süsteemid või mahepõllumajandus, eriti soodsad keskkonna ja kliimaeesmärkide saavutamiseks.

ÜPP peaks need probleemid lahendama oma eesmärkide parema integreerimise abil muude ELi poliitikatega ja kohandama oma meetmeid vastavalt. ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia 2020. aastaks nõuab bioloogilise mitmekesisuse täiendavat integreerimist põhisektoritesse, nagu põllumajandus ja metsandus, selleks et saavutada ELi ambitsioonikas peaesmärk. Euroopa 2020. aasta strateegias on kasvuhoonegaaside vähendamine seotud üheks ELi viiest peaesmärgist. Kliima- ja energiapaketi on EL võtnud kohustuse suurendada taastuvenergia kasutamist, et see moodustaks 20 % kogu ELi lõplikust energiatarbimisest 2020. aastal.

Sotsiaalprobleemide vallas moodustab primaarsektor 4,9 % lisandväärtusest (ja rohkem, kui sellega seotud (toiduainete) tööstus on ka hõlmatud) ning 15,7 % peamiselt maapiirkondade tööhõivest. Siinkohal on põllumajanduse roll eriti oluline, mitte ainult otseselt vaid ka kaudselt, kui luuakse täiendavad majandustegevused, millel on mitmekordistav mõju, eelkõige valdkondades nagu toiduainete töötlemine, hotellid ja toitlustamine ning kaubandussektor. Kõnealused sektorid on omakorda seotud ülejäänud maapiirkondade majandusega, aidates seega muid kaugemaid maapiirkondi, kus juurdepääs üldistele teenustele, nagu koolid, esmane arstiabi, pangad, on raskendatud.

### **1.1. ÜPP ELi lisandväärtus**

ÜPP lisandväärtus on tema võimekus:

- ühiste eeskirjade, põhimõtete ja eesmärkide kaudu tegeleda tõhusalt riikidevaheliste eesmärkide ja piiriüleste probleemidega, nt kliimamuutuste leevendamine, bioloogilise mitmekesisuse suurendamine ning majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse toetamine, ühtse turu ja ELi kaubanduspoliitika areng;
- kasutada liikmesriikide eelarvevahendeid tõhusamalt kui üheaegselt mitme riikliku poliitika olemasolu seda suudab (nt ühise poliitika puudumisel läheksid 27 erinevat riiklikku poliitikat märksa kallimaks ja oleksid vähem tulemuslikud, tuues kaasa erinevad sekkumistasemed ning olulise konkurentsi moonutamise ohu);
- toetada keskkonna ja territoriaalsest seisukohast konkurentsivõimelise ja tasakaalustatud Euroopa põllumajanduse arendamist, mis aitab positiivselt kaasa toidu tarneahela ja kaubanduse konkurentsivõimele Euroopas, ning suurendab maapiirkondade ühtekuuluvust, edendades majanduskasvu ja sotsiaalset arengut.

## **2. ÜPP REFORMI PEAMISED POLIITILISED EESMÄRGID**

Selleks et ÜPP saaks lahendada majanduse, keskkonna, kliimamuutuste ja territooriumiga seotud probleeme, tuleks praegust ÜPP raamistikku kohandada järgmiselt.

- (1) Suunata ÜPP meetmeid põllumajandussektori tootlikkuse ja konkurentsivõime suurendamise suunas:
  - parandades nõustamissüsteemi toimimist ja moodustades võrgustikke (põllumajandustootjate, nõustajate, teadlaste, toidutöötajate, tarbijate jne jaoks) teadmiste loomiseks ja edasiandmiseks ning innovatiivsete lähenemisviiside soodustamiseks, toetades maaelu arengu meetmete projekte;
  - innustades konkurentsi soodustavaid ühismeetmeid põllumajandustootjate seas, et edendada ressursside tõhusat kasutust, tootearendust ja turustust;
  - soodustada riskijuhtimise vahendite ja aktiivsete ennetusstrateegiate kasutamist.
- (2) Parandada ÜPP tegevust seoses keskkonna- ja kliimakaitsega:

- suurendades põllumajanduslikke maa-alasid, mille puhul järgitakse kliimat ja keskkonda säästvaid põllumajandustavasid ning innustatakse liikmesriike ja põllumajandustootjaid kasutama täiustatumaid põllumajanduse keskkonnameetmeid.
- (3) Suurendada poliitika tulemuslikkust ja tõhusust:
- tasakaalustades otsetoetused, et paremini kajastada sissetulekutoetuse eesmärki ja keskkonnatoimet;
  - vähendades erinevusi otsetoetuste tasemetes nii liikmesriikide kui ka põllumajandustootjate vahel.

### 3. POLIITIKAVALIKUD

Pärast laiaulatuslikke avalikke arutelusid ja mitmeid ELi institutsioonide ning eelkõige liikmesriikide omaalgatuslikke seisukohtade esitamist koostati kolm ühtset poliitika stsenaariumi (kohandamine, integratsioon ja ümbersuunamine), et toetada otsustusprotsessi, uurides võimalikke poliitikasuundumusi terviklikus lähenemisviisis, milles arvestatakse võimalikke vastastikmõjusid ja sünergiaid poliitilise sekkumise põhisuundade vahel, hinnates iga elementi eraldi vastavates lisades.

- Kohandamisstsenaariumis keskendutakse ÜPP kohandamisele piiratud määral, rõhutades neid elemente, mis toimivad praeguse ÜPP puhul hästi, ja tegeletakse kehtiva poliitilise raamistiku peamiste puudustega ilma poliitikasse fundamentaalseid muudatusi tegemata.
- Integratsioonistsenaariumi eesmärk on parandada ÜPP kohase toetuse sihipärasem suunatus poliitilisi eesmärke arvestades, eelkõige eri poliitikameetmete tõhusama kaasamise kaudu. See hõlmab uute elementide kasutuselevõttu poliitilises raamistikus ning olulisi muudatusi poliitikastruktuuris.
- Ümbersuunamisstsenaariumi puhul piirdub ÜPP poliitilise sekkumise raskuspunkt keskkonna ja kliimamuutuste aspektidel, samal ajal kui eeldatakse, et tootmisvõimsust saab säilitada ka toetusteta üksnes turusignaalidele toetudes ning maapiirkondade elujõulisuse ja territoriaalse tasakaalu tagamise eesmärke saaks saavutada muude ühenduse poliitikatega.

Need stsenaariumid on valdkondadevahelised lähenemised, mille puhul kõik keskenduvad tulevase ÜPP kolme ulatusliku poliitikaeesmärgile, mida on kirjeldatud eelmises punktis. Siiski on kõigi kolme eesmärgi puhul rõhutatud eri aspekte ja need põhinevad teataval määral eri lähenemisviisidel poliitilise sekkumise vajadust silmas pidades.

Stsenaariumides käsitletakse eri moel ka olulisi riske: turuprobleeme, mis tulenevad poliitilise sekkumise puudumisest, sellega kaasnevat poliitika ebaõnnestumist, mis tuleneb valesti suunatud poliitilisest sekkumisest. Viimati nimetatud risk oli ka põhjus, miks muud avalike arutelude käigus esitatud poliitikastsenaariumid kõrvale jäeti.

Kõnealuste stsenaariumide mõjuanalüüsid on võetud aluseks praegune olukord, kus probleemi määratluses tuvastatud poliitikapuudustega ei tegeleta ning võrdlusstsenaarium, kus midagi ei võeta ette, mis tekitab märkimisväärsed sissetuleku ja keskkonnaga seotud probleeme<sup>3</sup>.

Stsenaariumid on esitatud poliitilise sekkumise kolme põhisuuna muutmiste põhjal, nimelt turumeetmed (nõukogu määrus (EÜ) nr 1234/2007), otsetoetused (nõukogu määrus (EÜ) nr 73/2009) ja maaelu arengu poliitika (nõukogu määrus (EÜ) nr 1698/2005).

**Tabel 1: Peamised poliitikavalikud stsenaariumide ja poliitikavahendite kaupa**

	Turuinstrumendid (Nõukogu määrus (EÜ) nr 1234/2007)	Otsetoetused (Nõukogu määrus (EÜ) nr 73/2009)	Maaelu areng (Nõukogu määrus (EÜ) nr 1698/2005)
Kohandamine: <i>Pöörata rõhku ÜPP saavutustele ja tegeleda peamiste puudustega</i>	Olemasolevate vahendite tõhustamine ja lihtsustamine  Põllumajandustootjate vahelise koostöö parandamine konkurentsieeskirjade alusel	Ümberjaotamine; parem nõuetele vastavus	Eelarve mõõdukas suurenemine; kasutatakse konkurentsi/innovatsiooni või keskkonna heaks
Integratsioon: <i>Parandada ÜPP suunatust selle eesmärkidele</i>	Olemasolevate vahendite tõhustamine ja lihtsustamine  Rõhk toiduahelale ja põllumajandustootjate läbirääkimisjõu parandamine (3. variant)	Ümberjaotamine; uus otsetoetuste süsteem; keskkonnasäästlikkus  Parem nõuetele vastavus; toetuse piiramine; väikepõllumajandustootjate kava; noorte põllumajandustootjate kava	Ümberjaotamine liikmesriikide vahel  Juhtpõhimõteteks on innovatsioon, kliimamuutused ja keskkond  Tugevdatud strateegiline suunatus ja ühtne strateegiline raamistik muude fondidega
Ümbersuunamine: <i>ÜPP raames keskkonnaaspektidega seotud sekkumiste ulatuse piiramine</i>	Kaotatud	Lõpetatud	Suurendatakse oluliselt rahastamist; keskendutakse kliimamuutustele ja keskkonnale

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/scenar2020ii/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/scenar2020ii/index_en.htm)

#### 4. ALTERNATIIVSETE POLIITIKAVALIKUTE MÕJU HINDAMINE

**Kohandamis**tsenaariumi kohaselt jätkub kehtiva poliitilise raamistiku põhimõtete kohaldamine, mille puhul tuginetakse turule suunatusele. Põllumajandustootjad saavad turusignaalidest ajendatuna paremini kasutada olemasolevaid poliitikavahendeid oma konkurentsivõime suurendamiseks ning samal ajal kui liikmesriikide ümberjaotatud otsetoetused kaitseksid neid sissetulekute ülemäärase kõikumise eest tõhusamalt ja võrdsemalt kogu ELis. Otsetoetuste ümberjaotamine liikmesriikides (piirkondlik mudel) võimaldaks suuremat toetust keskkonnasäästlikult kasutatava põllumajandusmaa puhul ja see piiraks maa kasutamata jätmist, kusjuures suurenev majanduslik surve intensiivistaks tõenäoliselt tootmist kõige viljakamates piirkondades. Maaelu arengu meetmeid kasutatakse jätkuvalt maapiirkondade laiemate probleemide lahendamiseks, kuid põllumajanduse roll majanduses, tööhõives või maapiirkondade majanduskasvus väheneks.

**Integratsioon**itsenaariumi puhul soovitatakse tõhusamat poliitilist raamistikku, mis suurendab konkurentsivõimet ning toetab säästvat arengut ja innovatsiooni sektoris ja mille eesmärk on parandada tingimusi, milles põllumajandustootjad suudaksid kas eraldi või kollektiivselt paremini tegeleda majanduslike ja keskkonnameetmete probleemidega. Otsetoetused tagaksid stabiilse sissetuleku ning lisaks tasakaalustatumale, tulemuslikumale ja võrdsemale jaotamisele oleksid need sihipäraselt suunatud teatavatele toetusesaajatele (väikeettevõtted, põllumajandustootjad looduslikust eripärast tingitud piirangutega aladel, riskisektorid, uued turule sisenejad jne). Keskkonnasäästlikkuse komponent edendaks ka teatavaid peamisi keskkonnatavasid kogu ELis, pöörates rõhku põhiliselt sellistele põllumajandusettevõtetele – sageli kõige konkurentsivõimelisemad –, mis ei järgi selliseid tavasid või mis praegust majandussurvet arvestades kaaluvad selliste tavade hülgamist.

**Ümbersuunamis**tsenaariumi puhul tekiks otsetoetuste kaotamisega tugev ümberkorraldus sektoris ning põllumajandusettevõtted oleksid palju suuremad ja kapitalimahukamad. Tootmise intensiivistamine kõige viljakamates piirkondades ja maa kasutamata jätmise vähem soodsatel aladel tooks kaasa negatiivsed tagajärjed keskkonna seisukohast. Poliitika suunamine maaelu arengu-tüüpi keskkonnameetmetele teravdaks neid probleeme, kuid aitaks suurendada põllumajanduse säästlikkust kogu ELis. Otsetoetuste kaotamise tõttu lõpetaksid paljud põllumajandusettevõtted tegevuse ning see ohustaks täiendavalt maapiirkondade elujõulisust ning suurendaks tööpuudust ja rännet.

##### 4.1. Halduskoormus

Otsetoetuste uue mudeli teavad komponendid, nt toetuse piiramine, aktiivse põllumajandustootja määratluse ja keskkonnasäästlikumaks muutmine võiksid koos täiendavate kontrollinõuetega olla koormavad. Teisest küljest vähendaks väikepõllumajandustootjate kava oluliselt halduskoormust, mis tulenes selliste toetusesaajatele ettenähtud otsetoetuste taotlemisest ja andmisest.

Lihtsustamisele aitaks kaasa see, kui kaotataks pragune kattuvus põllumajanduse keskkonnameetmete vahel, millele antakse eritoetust nii I samba kui ka maaeluarengu meetmete raames, ja kehtestaks ühetaoline lahendus tootmiskohustusega seotud toetuse puhul. Kuid võimaliku heakskiitmismenetluse kasutuselvõtt oleks eelkõige komisjoni talituste jaoks mõnevõrra koormavam.

Aktiivsetele põllumajandustootjatele antavate toetuste sihipärasem jaotamine nõuaks mõistete täpsemat kooskõlastamist liikmesriikidega ja liikmesriikide tasandil kriteeriumide valimist, mis integreeritakse ühtsesse haldus- ja kontrollisüsteemi. See tekitaks neile märkimisväärset halduskoormust, samuti põllumajandustootjatele, et tõendada toetuskõlblikkust, kuna nad peaksid koos oma taotlusega esitama täiendavalt üksikasjalikku teavet ja lisadokumente.

#### **4.2. Rahvusvaheline mõõde**

ÜPP edukad reformid on oluliselt vähendanud poliitika moonutavat mõju rahvusvahelistele turgudele. Analüüsitud stsenaariumidel on minimaalne mõju ülemaailmsetele turgudele (sealhulgas arenguriigid). See on seotud ÜPP varasemate reformidega ning praeguse ja tulevase eeldatava maailmaturu hindade tasemega, mis on ELis teinud hinnaseadja põllumajandusturgudel.

#### **4.3. Valikute võrdlus**

Kõigi kolme valiku eesmärk on konkurentsivõimelisem, säästev ja jätkusuutlik põllumajandus elujõulistes maapiirkondades ning viia ÜPP vastavusse Euroopa 2020. strateegiaga, eelkõige ressursitõhususe seisukohalt. Sellega seoses on oluline parandada põllumajanduse tootlikkust teadusuuringute, teadmussiire ja koostööalaste lähenemisviiside üldise edendamise abil. Järelikult on innovatsiooni olulisus, sealhulgas põllumajanduse tootlikkuse ja säästvusega tegelev Euroopa innovatsioonipartnerlus, poliitikalavalkute eeltingimuseks. Valdcondadevaheline element on esindatud kõigi kolme valiku puhul ning seega ei käsitleta neid allpool esitatud võrdluses.

Eelarve seisukohalt seaks **ümbersuunamis**valik selgelt kõige madalamad nõudmised ELi eelarvele, kuna otsetoetused kaotatakse. Kõnealune valik seaks prioriteediks turule orienteerituse ning sektori struktuuralse kohandamise kiirendamise ettevõtete suurema kasumlikkuse saavutamiseks. Kõnealune valik seab sektori ette suuremad ohud turustaabilisuse seisukohalt, kui puuduksid sobivad turvavõrgustikud ja riskijuhtimise vahendid. Lisaks on oht, et põllumajandusettevõtete sissetulekutele avalduv surve tingib väiksemad kulutused innovatsioonile. Struktuuriline kohandamine ümbersuunamisvaliku raames põhjustaks sotsiaalsete ja keskkonnakulude olulist suurenemist. Sissetulek väheneks 25 % ning tootmine koonduks kõige tulemuslikumatele aladele ja sektoritesse.

Isegi kui kulud seoses paremini suunatud keskkonnameetmetega maaelu arengu raames kahekordistuvad, ei ole võimalik saavutada säästvat maakorraldust kogu ELi territooriumil, kuna kõnealuse poliitika järgi kaoks otsetoetuste võimendav mõju, mis on seotud nõuetele vastavuse tingimustega. Lisaks oleksid negatiivsed sotsiaalsed tagajärjed, eelkõige aladel ja sektorites (nt suurpõllud ja piimakarjakasvatajad, veiste, lammaste ja kitsede ekstensiivse kasvatuses tegelevad ettevõtted) sellised, et 1. telje meetmete ajutine kasutamisega ümberkorraldamise toetamiseks ei saaks korvata otsetoetuste kaotamisest tulenevaid kahjusid. 3. telje meetmete kaotamine ähvardaks maapiirkondade struktuuri, eelkõige mitmekülgset maamajanduses, seades nii ohtu territoriaalse tasakaalu. Need tulemused ei ole uued, vaid kattuvad kahe 2020. aasta tulevikuuuringu stsenaariumiga.

Teisest küljest võimaldaks **kohandamis**valik kõige paremini praegust poliitikat jätkata, millega kaasneks küll piiratud, kuid tuntav paranemine nii põllumajanduse



konkurentsivõime kui ka keskkonnasäästlikkuse seisukohalt otsetoetuste ümberjaotamise, parema nõuetele vastavuse, turuinstrumentide täiustamise ning koostöö lähenemisviisi toetuse kaudu, samuti lisaressursside suunamise kaudu uute probleemide lahendamiseks maaelu arengu raames. Põhielement kohandamisvalikus on otsetoetuste tasakaalustamine liikmesriikides ja nende vahel, mille kohta on analüüsitud mitmeid eri valikuid. Küsimus on kuidas tagada toetuse võrdsem jaotamine ja parem suunatus kooskõlas poliitika eesmärkidega, vältides samal ajal olulisi häireid. Lähenemine kindlasummalisema toetuse suunas oleks kasulikum eelkõige liikmesriikidele, kes saavad praegu ELi keskmisest oluliselt vähem toetusi.

Piirkondliku mudeli suunas liikumine (lisades omanikuta toetuskõlbliku maa) tasakaalustaks toetust ettevõtetüüpide vahel, eelkõige liikmesriikides, kes kasutavad ajaloolist mudelit, ekstensiivsemate tootmissüsteemide kasutamise suunas. Tegelikult saaksid kasu sellised valdkonnad nagu rohusööjad kariloomad, vein ja aiandus, samal ajal kui põllukultuurid, sega- ja piimatoomisettevõtted kaotaksid sellisest ümberjaotamisest.

Siiski on tõsiseid kahtlusi, kas kohandamisstsenaariumi puhul tegeletakse piisavalt oluliste tulevaste kliima- ja keskkonnaprobleemide lahendamisega, mis iseenesest toetaks ka põllumajanduse pikaajalist säästvust.

**Integratsioonivalikus** minnakse vajadusega muuta ÜPP keskkonnasäästlikumaks kaugemale ja võetakse kasutusele otsetoetuste keskkonnasäästlikumaks muutmise komponent. Sellise keskkonnasäästlikkuse loomise eesmärk on tuua keskkonna- ja kliimamuutustega seotud märkimisväärset kasu ja kindlustada loodusressursside säästev kasutamine, kahjustamata territoriaalset tasakaalu kogu ELis ja põllumajandusekori pikaajalist konkurentsivõimet ning vältida otsetoetuste haldamise muutmist põhjendamatult keeruliseks.

Analüüs näitab, et see on võimalik, kuid mõningane halduskoormus on siiski vältimatu. Tuludele avalduv negatiivne mõju jääb keskmiselt mõõdukaks (kuid varieerub oluliselt liikmeriigiti, piirkonniti ja põllumajandussüsteemide vahel); need turumõjust tingituna negatiivsed tagajärjed teravneksid põllukultuuride mitmekesistamise ambitsioonikate meetmete tõttu, kuid leeveneksid ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-alade ambitsioonikate sätete puhul.

Keskkonnasäästlikumaks muutmise komponent vabastaks rahalised vahendid maaelu arengus, mida saaks kasutada keerukamate põllumajanduse keskkonnakaitse- ja kliimameetmete puhul. Keskkonnameetmete ja vähem soodsate piirkondade meetmete ühismõju mõlemas sambas suurendaks seega oluliselt ÜPP panust avalike hüvede pakkumisse, kuid selle hinnaks on täiendav halduskoormus, et hallata keerukamaid struktuure ja vältida meetmete dubleerimist. Tingimusel et õige tasakaal on meetmete kavandamisel ja nende rakendamisel liikmesriikides saavutatud, oleks see valik kõige asjakohasem territoriaalse tasakaalu hoidmisel põllumajanduse ja maapiirkondade pikaajalise säästvuse seisukohalt.

Integratsioonivalikuga on ette nähtud ka oluline muutus maaelu arengu poliitikas. Selle tulemuseks oleks tõhusam poliitika, mis annab tulemusi kooskõlas Euroopa 2020. aasta prioriteetidega ühises raamistikus koos ELi muude vahenditega, tingimusel et liikmesriigid ja piirkonnad kasutavad hästi võimalusi oma programmides ja et tihedam

koostöö muude vahenditega ei kaotaks sünergia I sambaga. Maaelu arengu toetuse jaotamine kajastab paremini poliitikaeesmärke, võttes arvesse praegust jaotamist.

Toetuse sihipärasem eraldamine otsetoetuste eri komponentide (toetuse piiramine, väikepõllumajandustootjate kava ja aktiivse põllumajandustootja mõiste parem määratlus) kaudu, aitab saavutada suuremat tõhusust sissetulekutoetuse ning avalike hüvede pakkumise seisukohalt. Toiduainete tarneahela puhul tuleb saavutada tasakaal põllumajandustootjate läbirääkimisjõu parandamise ning kogu ahela konkurentsivõime ja parema tulemuslikkuse tagamise vahel.

Integratsioonivalik maksimeeriks ELi lisandväärtust, säilitades kõige paremini ELi tasandil säästva põllumajanduse ning tegeledes oluliste piiriüleste probleemidega, näiteks kliimamuutused ja liikmesriikide seas solidaarsuse suurendamine; see oleks võimalik kohandamis- ja seejärel ümbersuunamisvalikuga.

Kulutõhususe seisukohalt kasutaks integratsioonivalik eelarvet kõige paremini ära, maksimeerides ELi lisandväärtust. Teisest küljest esitaks kohandamisvalik samasuuri nõudmisi ELi eelarvele, kuid seejuures ilma samasugused tulemusi saavutada püüdes, samal ajal kui ümbersuunamisvalik looks eelarvesääste, kuid samal ajal vähendaks oluliselt ELi meetmete ulatust ja lisandväärtust.

*Tabel 1: Valikute võrdlus eesmärkide, ELi lisandväärtuse ja kulutõhususe järgi*

	<b>Kohandamine</b>	<b>Integratsioon</b>	<b>Ümbersuunamine</b>
Elujõuline toidutööstus	++	+++	+
Loodusvarade säästev majandamine ja kliimameetmed	+	+++	++
Tasakaalustatud territoriaalne areng	++	+++	+
ELi lisandväärtus	++	+++	+
Kulutõhusus	+	++	+

Eespool esitatud võrdluse põhjal eelistatakse integratsioonivalikut, millele järgneb kohandamisvalik ja lõpuks ümbersuunamisvalik. Kõnealune hinnang langeb kokku avalikus arvamuses väljendatud eelistustega (vt lisa 9). Samas kui kohandamisvalik ei oleks piisavalt suunatud ning ümbersuunamisvalik oleks liiga riskantne, leidub integratsioonivalikus õige tasakaal, juhtides ÜPPd järk-järgult Euroopa 2020. aasta eesmärkide suunas ning seda tasakaalu on vaja ka eri elementide rakendamisel.

## **5. KULUDE, KASU JA SOOVITUD MÕJUDE JÄRELEVALVE JA HINDAMINE**

Tulevikus on oluline tugevdada ÜPP, sealhulgas I sambasse lisatud poliitika kavandamise uute elementide, nagu keskkonnasäästlikumaks muutmise järelevalvet ja hindamist. Maaelu arengu tulevane järelevalve- ja hindamissüsteem kajastaks paremini

ka tugevdatud strateegilist lähenemist koos ühiste näitajatega, mis põhinevad eesmärkidel ja prioriteetidel ning lihtsustavad hindamise kui juhtimisvahendi kasutamist kogu programmiperioodi jooksul.

Lisaks tuleks järelevalve ja hindamine mõlema samba puhul viia koos ühisesse raamistikku, et mõõta ÜPP tulemuslikkust tervikuna Euroopa 2020. aasta strateegias. Selleks töötatakse välja poliitikaeesmärkidega seotud näitajate ühine kogum, mis koosneks:

- üldeesmärkidega seotud mõjunäitajatest;
- üldeesmärkidega seotud tulemusnäitajatest;
- eri vahenditest rahastatavate kuludega seotud väljundinäitajatest.

Lisaks kavandatakse puuduvate andmete, näiteks säästvuse näitajate saamiseks käivitada katseprojekt, milles luuakse protsess puuduvate andmete saamiseks ettevõtete tasandil, mis võimaldaks rakendatud reformide tõhusamat järelevalvet ja hindamist.