



EUROPOS KOMISIJA

Briuselis, 2011.10.12  
SEK(2011) 1154 galutinis

**KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS**

**POVEIKIO VERTINIMO SANTRAUKA**

**Bendra žemės ūkio politika artėjant 2020 m.**

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

Žemės ūkio tema šiuo metu yra visų dėmesio centre, nes žemės ūkio sektoriui atėjo metas pasirinkti savo tolesnį kelią, tad ES žemės ūkis ir bendra žemės ūkio politika – ne išimtis. Įvairių pasaulio šalių žemės ūkio sektoriaus problemos, poveikis ir problemų sprendimo būdai skiriasi, tačiau galima išvelgti ir bendrą temą – tvarumo užtikrinimas kaip pagrindinė problemų sprendimo priemonė. Todėl busimos BŽŪP pagrindinis tikslas turėtų būti tvarus konkurencingumas, kuris padėtų užtikrinti maisto gamybos sektoriaus ekonominį perspektyvumą, ir darnus ES gamtinių žemės išteklių valdymas.

Ankstesnes BŽŪP reformas daugiausiai lėmė poreikis spręsti išskirtinai su žemės ūkiu susijusius klausimus, pavyzdžiui, didžiulė perteklinė gamyba, prekybos susitarimai arba maisto saugos krizės. Šios reformos Europos Sąjungai praverė tiek vidaus, tiek tarptautinėje rinkoje. Tačiau daugelio sunkumų, su kuriais šiandien susiduria ES žemės ūkis, ištakos susijusios su veiksniais, kurių ES žemės ūkio sektorius negali kontroliuoti, todėl tiems sunkumams spręsti reikia imtis gerokai platesnio masto politinių priemonių.

Būsima BŽŪP nebeturėtų būti tik mažo (nors ir svarbaus) ES ekonomikos sektoriaus politika – ji turėtų daryti poveikį daugiau kaip pusei ES teritorijos ir visiems ES vartotojams, taip pat ji turėtų būti strategiškai svarbi maisto saugumui ir saugai, aplinkai, klimato kaitai ir teritorinei pusiausvyrai. Tokia nauja BŽŪP galėtų labiau padėti įgyvendinti strategiją „Europa 2020“. Šioje ataskaitoje nagrinėjami tokių politinių pokyčių padariniai.

## 1. PROBLEMOS APIBŪDINIMAS

Per pastaruosius du dešimtmečius BŽŪP buvo ne kartą iš esmės pertvarkoma, atsižvelgiant į vis naujas visuomenei iškylančias problemas, susijusias visų pirma su aplinka, maisto kokybe ir sauga, teritorine pusiausvyra, taip pat su kintančiais ES ekonomikos poreikiais. Todėl dabartinė BŽŪP – tai bendra sistema, kuri leidžia šiai politikai spręsti su konkurencingumu ir tvarumu susijusias žemės ūkio ir kaimo vietovių problemas visoje ES teritorijoje. Šią sistemą sudaro du vienas kitą papildantys ramsčiai<sup>1</sup>.

I ramstis apima priemones, susijusias su žemės ūkio rinkų veikimu ir maisto tiekimo grandine (Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1234/2007), taip pat su tiesioginėmis išmokomis (Tarybos reglamentas (EB) Nr. 73/2009), kurios susietos su teisės aktuose nustatytais valdymo reikalavimais bei gera agrarine ir aplinkosaugine būkle<sup>2</sup>. Visos šios priemonės – tai ne tik svari parama ES ūkininkams, bet ir darnaus žemės ūkio plėtojimo visoje ES pagrindas. I ramsčio priemonės valstybėms narėms privalomos ir joms nėra taikomas bendras finansavimas (išskyrus labai retus atvejus). Taip užtikrinamas bendros politikos taikymas bendrojoje rinkoje, o tam taikymui prižiūrėti naudojama integruota administravimo ir kontrolės sistema (angl. *IACS, Integrated Administration and Control System*).

---

<sup>1</sup> Daugiau informacijos apie BŽŪP priemonių ypatumus ir jų pokyčius galima gauti susipažinus su Žemės ūkio ir kaimo plėtros GD informaciniais pranešimais apie BŽŪP [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> Kaip apibrėžta Reglamento (EB) Nr. 73/2009 II ir III prieduose.

II ramstis – kaimo plėtros politika (Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1698/2005) – apima priemones, kuriomis siekiama padidinti žemės ūkio sektoriaus konkurencingumą, užtikrinti konkrečių aplinkos viešųjų gėrybių teikimą ir skatinti įvairinti ūkinę veiklą bei gerinti gyvenimo kokybę kaimo vietovėse. Dauguma šių priemonių yra neprivalomos, grindžiamos sutartimis, bendrai finansuojamos ir įgyvendinamos pagal strateginę sistemą, kuri padeda susieti politinius veiksmus su Europos, nacionalinio, regioninio ir vietos lygmens poreikiais.

Minėta sistema padėjo ES žemės ūkiui spręsti pastarųjų dviejų dešimtmečių problemas. Tačiau, kad BŽŪP neatitoltų nuo dabarties problemų, jos veikimo sistema turi būti tinkama pagrindinėms šiame dešimtmetyje ES žemės ūkiui iškilsiančioms problemoms, susijusioms su ekonomika, aplinka ir klimato kaita, taip pat su teritoriniais šios politikos aspektais, spręsti.

Ekonomikos srityje žemės ūkiui tenka spręsti prastėjančių tarptautinių prekybos sąlygų problemą. Ypač tos tendencijos sustiprėjo pastaraisiais metais. 2004–2010 m. laikotarpiu žemės ūkio produktų kainos visame pasaulyje vidutiniškai padidėjo 50 %, palyginti su 1986–2003 m. laikotarpiu. Palyginimui energijos kainos padidėjo 220 %, o trąšų kainos – 150 %, be to, nustatyti kainų svyravimai yra didžiausi per pastaruosius tris dešimtmečius.

Stabilios aukštesnės kainos galėtų būti aiškus rinkos signalas sektoriui. Tačiau dideli svyravimai, gamybos veiksnių (žemės, energijos, trąšų, darbo jėgos) našumo augimo sulėtėjimas, nevienodas ir asimetrinis kainų pokyčių pasiskirstymas maisto tiekimo grandinėje, taip pat mažėjanti maisto tiekimo grandinės su žemės ūkiu susijusi pridėtinės vertės dalis greičiausiai dar labiau neigiamai paveiks ES ūkių pelningumą, todėl, kad žemės ūkio sektorius tvariai prisitaikytų prie naujų sąlygų, reikės didelių investicijų į našesnius gamybos metodus.

Aplinkos srityje pagrindiniai veiksniai, darantys poveikį aplinkosauginiam žemės ūkio tvarumui, yra susiję intensyvesne gamyba kai kuriose vietovėse, žemės plotų apleidimu arba netinkamu žemės tvarkymu kitose vietovėse, taip pat kintančiais žemėnaudos modeliais ir žemės ūkio bei miškininkystės veikla. BŽŪP labai padeda visoje ES teritorijoje plėtoti darnų žemės ūkį ir skatinti vykdyti aplinkai nekenksmingą bei klimato kaitos nedidinančią veiklą.

Aplinkosauginis ūkininkavimo tvarumas susijęs su ūkininkų sprendimais gaminti ar ne, kaip ir ką gaminti, o rinkos kainos neatspindi išorės veiksnių, susijusių su žemės ūkio produkcijos gamyba, be to, daugeliu atveju aplinkos viešųjų gėrybių teikiama nepakankamai. Šis aspektas ypač svarbus, nes šiuolaikinis ūkininkavimas daro aplinkai didelį neigiamą poveikį. Tačiau tam tikros ūkininkavimo sistemos ir metodai, pavyzdžiui, ekstensyvi gyvulininkystė ir mišrios sistemos, tradicinės daugiamečių kultūrų sistemos arba ekologinis žemės ūkis, itin palankiai veikia aplinką ir padeda siekti kovos su klimato kaita tikslų.

BŽŪP turėtų būtų pritaikyta spręsti šias problemas, todėl BŽŪP tikslai turėtų būti geriau susieti su kitomis ES politikos sritimis, o BŽŪP priemonės turėtų būti atitinkamai pakoreguotos. ES biologinės įvairovės strategijoje, kuri apima laikotarpį iki 2020 m., teigiama, kad ES pasieks savo pagrindinį plataus užmojo tikslą tik tuo atveju, jei biologinės įvairovės aspektai bus geriau integruoti į svarbiausius sektorius, tokius kaip žemės ūkis ir miškininkystė. Strategijoje „Europa 2020“ nustatytas vienas iš pagrindinių

penkių ES tikslų: sumažinti šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimą. Priėmusi Klimato ir energetikos priemonių rinkinį ES taip pat įsipareigojo padidinti atsinaujinančiųjų išteklių energijos dalį, kad iki 2020 m. tokia energija sudarytų 20 % visos ES suvartojamos energijos.

Pagaliau vertinant socialinių problemų atžvilgiu reikia pažymėti, kad pirminiame sektoriuje tebesukuriama 4,9 % pridėtinės vertės (ir net daugiau, jei būtų atsižvelgta į susijusią (maisto) pramonę) ir 15,7 % darbo vietų regionuose, kuriuose vyrauja kaimo vietovės. Būtent šioje srityje žemės ūkio vaidmuo gali būti itin svarbus – ne tik tiesiogiai, bet ir netiesiogiai: gali būti inicijuota papildomų ūkinės veiklos rūšių su dideliu dauginamuoju poveikiu, visų pirma maisto perdirbimo, viešbučių, maitinimo ir prekybos sektoriuose. Šie sektoriai glaudžiai susiję su likusia kaimo ekonomikos dalimi, todėl be kita ko padėtų išsaugoti atokias kaimo vietas, kuriose mažiausiai teikiama bendrųjų paslaugų, pavyzdžiui, švietimo, pirminės sveikatos priežiūros ir bankininkystės paslaugų.

### **1.1. Papildoma BŽŪP nauda Europos Sąjungai**

Papildoma BŽŪP nauda:

- bendromis taisyklėmis, principais ir tikslais ji padeda Europos Sąjungai veiksmingai siekti tarptautinių tikslų ir spręsti tarpvalstybines problemas, pvz., mažinti klimato kaitos poveikį, gerinti biologinės įvairovės būklę, didinti ekonominę ir socialinę sanglaudą, plėtoti bendrosios rinkos ir ES prekybos politiką;
- ji padeda užtikrinti, kad valstybių narių biudžeto lėšos būtų naudojamos efektyviau, nei tai būtų daroma atskirioms šalims įgyvendinant nacionalinę politiką (pavyzdžiui, jeigu kiekviena iš 27 valstybių narių taikytų savo politiką, tai kainuotų brangiau ir greičiausiai būtų ne taip veiksminga kaip viena bendra politika, nes reikėtų skirtingo lygmens intervencijos priemonių ir kiltų didelis pavojus, kad bus iškreipta konkurencija);
- ji padeda plėtoti konkurencingą ir aplinkosaugos bei teritoriniu atžvilgiu darnų Europos žemės ūkį, todėl didėja ES maisto tiekimo grandinės ir prekybos maisto produktais sektoriaus konkurencingumas; taip pat ji skatina kaimo vietovių ekonominio ir socialinio augimo iniciatyvas ir taip didina kaimo vietovių sanglaudą.

## **2. PAGRINDINIAI BŽŪP REFORMOS POLITINIAI TIKSLAI**

Kad BŽŪP padėtų spręsti ekonominius, aplinkosaugos, klimato kaitos ir teritorinius uždavinius, dabartinę BŽŪP sistemą reikėtų pakoreguoti vadovaujantis tokiomis gairėmis:

- (1) orientuoti BŽŪP priemones į žemės ūkio sektoriaus našumo ir konkurencingumo didinimą:
  - tobulinti konsultavimo sistemos veikimą, kurti žinių kūrimo ir sklaidos tinklus (ūkininkų, konsultantų, mokslininkų, maisto sektoriaus ūkio subjektų, vartotojų ir pan.) ir finansuojant kaimo plėtros priemonių įgyvendinimo projektus pirmenybę teikti naujoviškiems metodams;

- skatinti ūkininkus vykdyti konkurencingą bendrą veiklą ir taip siekti, kad ištekliai būtų naudojami, o produktai kuriami ir parduodami efektyviai;
  - suteikti paskatų naudoti rizikos valdymo priemonės ir taikyti aktyvias prevencijos strategijas;
- (2) siekti, kad įgyvendinant BŽŪP būtų daroma mažiau žalos aplinkai ir mažiau prisidedama prie klimato kaitos:
- gausinti žemės ūkio plotus, kuriuose taikomi aplinkai nekenksmingi ir klimato kaitos nedidinantys ūkininkavimo metodai, taip pat skatinti valstybes nares ir ūkininkus taikyti pažangesnes agrarinės aplinkosaugos priemones;
- (3) didinti politikos veiksmingumą ir efektyvumą:
- iš naujo subalansuoti tiesiogines paramos išmokas, kad jos geriau atspindėtų pajamų rėmimo ir aplinkosauginio veiksmingumo tikslą;
  - labiau suvienodinti tiesiogines paramos išmokas, skiriamas valstybėms narėms ir ūkininkams.

### **3. POLITIKOS PASIRINKTYS**

Remiantis plačių viešų diskusijų rezultatais ir ES institucijų bei tam tikrų valstybių narių pateiktomis pozicijomis parengti trys susiję politikos scenarijai (koregavimo, integravimo ir perorientavimo), kuriais bus grindžiamas sprendimų priėmimas. Šiuose scenarijuose kompleksiskai nagrinėjami visi galimi politikos raidos variantai, taip pat įvertinama galima pagrindinių politikos krypčių sąveika ir sinergija, o kiekvienas elementas atskirai aptartas atskiruose prieduose.

- Koregavimo scenarijuje numatyta šiek tiek pakoreguoti BŽŪP: stiprinti veiksmingus šiandieninės BŽŪP elementus ir pašalinti pagrindinius dabartinės BŽŪP sistemos trūkumus, nedarant esminių politikos pakeitimų.
- Integravimo scenarijaus tikslas – užtikrinti, kad pagal BŽŪP skiriama parama geriau atitiktų politikos tikslus, ypač geriau integruojant skirtingų politikos elementų indėlius: įtraukti į BŽŪP sistemą naujų elementų ir padaryti esminių politikos struktūros pakeitimų.
- Perorientavimo scenarijuje BŽŪP priemonių taikymo sritis susiaurinama iki aplinkos apsaugos ir klimato kaitos aspektų, darant prielaidą, kad gamybos pajėgumas gali būti palaikomas be paramos, vadovaujantis rinkos signalais, o kaimo vietovių gyvybingumas ir teritorinė pusiausvyra gali būti užtikrinti taikant kitų sričių Sąjungos politiką.

Šie scenarijai – tai kompleksiniai metodai, kuriais siekiama trijų bendrųjų būsimos BŽŪP tikslų, apibūdintų ankstesniame skirsnyje. Tačiau tuose scenarijuose šiems trims tikslams suteikiamas skirtingas svoris, ir jie grindžiami šiek tiek skirtingais požiūriais į intervencijos priemonių taikymo būtinybę.

Be to, šiuose scenarijuose skirtingai sprendžiamas klausimas, kaip išvengti svarbiausios rizikos, kad dėl intervencijos priemonių netaikymo sutriks rinkos veikimas, ir rizikos, kad dėl netinkamai pasirinkto intervencijos priemonių orientavimo politika neduos teigiamų rezultatų. Dėl pastarosios rizikos buvo atmesti kiti per viešas konsultacijas pasiūlyti politikos scenarijai.

Analizuojant minėtų scenarijų poveikį, atskaitos scenarijus buvo *status quo* scenarijus, pagal kurį pirmiau apibūdinti politikos trūkumai nebūtų šalinami, ir priešingas jokios politikos netaikymo scenarijus, kuris, kaip prognozuojama, sukeltų didelių problemų, susijusių su pajamomis ir aplinkosauga<sup>3</sup>.

Scenarijai apibūdinti pagal prognozuojamus pokyčius, susijusius su trijų pagrindinių rūšių intervencijos priemonėmis: rinkos priemonėmis (Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1234/2007), tiesioginėmis išmokomis (Tarybos reglamentas (EB) Nr. 73/2009) ir kaimo plėtros politika (Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1698/2005).

***1 lentelė. Trumpas pagrindinių politikos pasirinkčių apibūdinimas, grindžiamas scenarijumi ir politikos priemonėmis***

	Rinkos priemonės (Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1234/2007)	Tiesioginės išmokos (Tarybos reglamentas (EB) Nr. 73/2009)	Kaimo plėtra (Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1698/2005)
Koregavimas. <i>Atkreipti dėmesį į BŽŪP laimėjimus ir pašalinti pagrindinius trūkumus</i>	Esamų priemonių racionalizavimas ir supaprastinamas; aktyvesnio ūkininkų bendradarbiavimo skatinimas, nepažeidžiant konkurencijos taisyklių.	Perskirstymas; patobulintas kompleksinis paramos susiejimas	Nedidelis biudžeto padidinimas; naudojama konkurencingumui, inovacijoms ar aplinkos apsaugai skatinti
Integravimas: <i>Užtikrinti, kad BŽŪP geriau atitiktų savo tikslus</i>	Esamų priemonių racionalizavimas ir supaprastinamas; pirmenybės teikimas maisto grandinei ir ūkininkų derybinės galios stiprinimui (3 pasirinktieji variantai)	Perskirstymas; nauja tiesioginių išmokų sistema; tiesioginių išmokų susiejimas su ekologija; patobulintas kompleksinis paramos susiejimas; išmokų apribojimas; smulkiųjų ūkininkų schema; jaunųjų ūkininkų schema	Perskirstymas tarp valstybių narių; pagrindiniai principai: inovacijos, klimato kaita ir aplinka; sustiprintas strateginis planavimas ir su kitais fondais bendra strateginė sistema

<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)

Perorientavimas. <i>Susiaurinti BŽŪP priemonių taikymo sritį iki aplinkos apsaugos aspektų</i>	Panaikinamos	Palaipsniui panaikinamos	Gerokai didesnis finansavimas; pirmenybės teikimas klimato kaitai ir aplinkai
---	--------------	--------------------------	---

#### 4. PAKAITINIŲ POLITIKOS PASIRINKČIŲ POVEIKIO VERTINIMAS

**Koregavimo** scenarijuje daroma prielaida, kad ir toliau bus taikomi dabartinės politikos sistemos, kuri grindžiama orientavimusi į rinką, principai. Prognozuojama, kad pasirinkus tokį scenarijų ūkininkai, reaguodami į rinkos signalus, galės veiksmingiau naudotis esamomis politikos priemonėmis savo konkurencingumui didinti, o tarp valstybių narių perskirsčius tiesiogines išmokas visos ES ūkininkai bus veiksmingiau ir lygiateisiškiau saugomi nuo pernelyg didelio pajamų svyravimo. Perskirsčius tiesiogines išmokas valstybėse narėse (regioninis modelis) būtų galima geriau remti ekologiškesniais metodais dirbamus žemės ūkio plotus ir riboti žemės plotų apleidimą, tačiau dėl sunkėjančios ekonominės padėties gamyba derlingiausiuose regionuose greičiausiai taptų intensyvesnė. Kaimo plėtros priemonėmis ir toliau būtų sprendžiamos platesnio masto kaimo problemos, tačiau žemės ūkio vaidmuo ekonomikos, užimtumo ir kaimo vietovių ekonomikos augimo srityse sumažėtų.

**Integravimo** scenarijuje siūloma taikyti į žemės ūkio sektoriaus konkurencingumą, darnų vystymąsi ir inovacijų rėmimą orientuotą patobulintą politikos sistemą, kurią įgyvendinant ūkininkams būtų sudarytos sąlygos atskirai arba kartu geriau ateityje spręsti ekonomines ir aplinkosaugos problemas. Tiesioginės išmokos suteiktų stabilų pajamų ir būtų skirstomos užtikrinant geresnę pusiausvyrą, veiksmingiau ir lygiateisiškiau, be to, jos būtų tikslingiau skiriamos tam tikriems paramos gavėjams (mažiems ūkiams, ūkininkams regionuose, kuriuose yra gamtinių kliūčių, rizikos sektoriams, naujiems rinkos dalyviams ir pan.). Tiesioginių išmokų susiejimas su ekologija taip pat padėtų skatinti taikyti tam tikras pagrindines aplinkosaugos priemones visoje ES, daugiausia dėmesio skiriant tiems ūkiams (dažnai konkurencingiausiems), kurie atsisakė tokių priemonių, taip pat tiems, kurie ketina jų atsisakyti dabartinėmis sunkiomis ekonomikos sąlygomis.

Pagal **perorientavimo** scenarijų palaipsniui atsisakius tiesioginių išmokų sektorius būtų smarkiai restruktūrizuotas, o ūkiai taptų gerokai stambesni ir didesnio kapitalo. Derlingiausiuose regionuose žemės ūkio gamyba taptų intensyvesnė, nepalankiausiose vietovėse būtų apleidžiama vis daugiau žemės plotų, o tai neigiamai paveiktų aplinką. Orientavus politiką į su kaimo plėtra susijusias aplinkosaugos priemones pavyktų šias problemas kažkiek išspręsti, tačiau tos priemonės nepadėtų padidinti žemės ūkio tvarumo visoje ES. Palaipsniui panaikinus tiesiogines išmokas bankrutuotų daugelis žemės ūkių, o kaimo vietovių gyvybingumas dar labiau nukentėtų, padidėtų nedarbas ir migracija.

#### 4.1. Administracinė našta

Kai kuriuos naujojo tiesioginių išmokų modelio aspektus, pavyzdžiui, išmokų apribojimą, „aktyviųjų ūkininkų“ apibrėžimą ir tiesioginių išmokų susiejimą su ekologija, gali būti sunku įgyvendinti administraciniu požiūriu, nes reikės laikytis papildomų kontrolės reikalavimų. Kita vertus, smulkiųjų ūkininkų schema gerokai sumažintų administracinę naštą, susijusią su paraiškų gauti tiesiogines išmokas teikimu ir jų skyrimu tokiems paramos gavėjams.

Šiuo metu kai kurie agrarinės aplinkosaugos veiksmai, kuriuos galima finansuoti pagal I ramsčio specialiąsias paramos priemones, ir pagal kaimo plėtros priemones finansuoti agrarinės aplinkosaugos veiksmai sutampa. Tokių sutapimą panaikinus ir suvienodinus susietosios paramos teikimą politiką įgyvendinti būtų paprasčiau. Tačiau, jei būtų įvestas reikalavimas, kad Komisija atliktų tvirtinimą, tai galėtų būti papildoma našta, ypač Komisijos tarnyboms.

Kad išmokos aktyviesiems ūkininkams būtų skiriamos tikslingiau, reikės bendradarbiaujant su valstybėmis narėmis, tiksliai suderinti apibrėžtis ir valstybių narių lygmeniu atrinkti į IACS registrą įtrauktinus kriterijus. Gali būti, kad valstybėms narėms reikės atlikti gerokai daugiau administracinio darbo, taip pat ir ūkininkams, nes jie turės pateikti papildomos išsamios informacijos ir galbūt pridėti prie paraiškos lydimuosius dokumentus.

#### 4.2. Tarptautinis mastas

Po viena kitos įvykdytų BŽŪP reformų buvo gerokai sumažintas iškraipomasis BŽŪP poveikis tarptautinėse rinkose. Visi analizuoti scenarijai turėtų padaryti minimalų poveikį tarptautinėms rinkoms (įskaitant besivystančių šalių rinkas). Taip yra dėl to, kad dėl ankstesnių BŽŪP reformų ir esamų bei prognozuojamų pasaulinių kainų ES nebedaro poveikio pasaulinėms žemės ūkio produktų kainoms.

#### 4.3. Pasirinkčių palyginimas

Visų trijų politikos pasirinkčių tikslas – sukurti konkurencingesnę, darnesnę ir atsparesnę žemės ūkį gyvybingose kaimo vietovėse, taigi jomis siekiama geriau priderinti BŽŪP prie strategijos „Europa 2020“, visų pirma efektyvaus išteklių naudojimo srityje. Siekiant to tikslo bus svarbu padidinti žemės ūkio našumą, vykdant mokslinius tyrimus, keičiantis žiniomis ir skatinant bendradarbiavimą. Taigi inovacijoms, įskaitant būsimą žemės ūkio našumo ir tvarumo Europos inovacijų partnerystę, tenka svarbus vaidmuo: jos yra viena iš pagrindinių sąlygų, kuriomis grindžiamos visos politikos pasirinktys. Šis bendras elementas numatytas visose trijose politikos pasirinktyse, todėl neįtrauktas į toliau pateikiamą palyginimą.

Vertinant biudžeto atžvilgiu, akivaizdu, kad ES biudžetas mažiausiai išlaidų patirtų, jei būtų pasirinktas **perorientavimo** scenarijus, nes tiesioginės išmokos būtų palaipsniui panaikintos. Šioje politikos pasirinktyje pirmenybė teikiama orientavimuisi į rinką, taigi ir struktūrinio sektoriaus pertvarkymo spartinimui siekiant didesnio ūmonių pelningumo. Be to, žemės ūkio sektoriuje atsirastų didesnis rinkos nestabilumo pavojus, nes nebūtų taikoma tinkamų apsaugos ir rizikos valdymo priemonių, be to, atsirastų pavojus, kad dėl ūkių pajamų sumažėjimo mažiau lėšų bus skiriama inovacijoms. Pagal perorientavimo



scenarijų struktūrinis sektoriaus pertvarkymas brangiai atsieitų tiek socialiniu, tiek aplinkos apsaugos požiūriu. Pajamos sumažėtų 25 %, o gamyba būtų sukoncentruota pelningiausiose vietovėse ir sektoriuose.

Net jei išlaidos tikslingesniai aplinkosaugos priemonių taikymui pagal kaimo plėtros programas padvigubėtų, darnios žemėtvarkos visoje ES teritorijoje užtikrinti nepavyktų, nes BŽŪP nebetektų poveikio, kurį turi su kompleksinės paramos reikalavimais susietos tiesioginės išmokos. Be to, neigiamos socialinės pasekmės, ypač vietovėse ir sektoriuose, kurie yra labiausiai priklausomi nuo tiesioginių išmokų (pvz., dideli lauko kultūrų ūkiai ir pieno ūkiai, ekstensyvūs galvijų, avių ir ožkų ūkiai), būtų tokios, kad laikinai taikant 1 ašies priemones restruktūrizavimui finansuoti būtų neįmanoma padengti laipsniško tiesioginių išmokų panaikinimo nuostolių. 3 ašies priemonių atsisakymas galėtų sukelti grėsmę kaimo sanklodai (ypač diversifikuotoje kaimo ekonomikoje) ir teritorinei pusiausvyrai. Šie rezultatai – ne naujiena: panašūs rezultatai buvo gauti atlikus du „Scenar 2020“ tyrimus dėl ateities perspektyvų.

Pasirinkus visiškai kitokią **koregavimo pasirinktį** geriausiai pavyktų užtikrinti politikos tęstinumą: politika būtų patobulinta nedaug (būtų perskirstytos tiesioginės išmokos, patobulintas kompleksinis paramos susiejimas, supaprastintos ir racionalizuotos rinkos priemonės, remiamas bendradarbiavimas, skirta papildomų lėšų naujoms kaimo plėtros problemoms spręsti), tačiau tų patobulinimų nauda būtų akivaizdi – padidintas žemės ūkio konkurencingumas ir gauta geresnių aplinkos apsaugos srities rezultatų. Pagrindinis naujas koregavimo pasirinkties elementas – pakartotinis tiesioginių išmokų tarp valstybių narių ir jų viduje subalansavimas (svarstyty įvairios tokio pakartotinio subalansavimo galimybės). Tačiau kyla klausimas, kaip užtikrinti lygiateisiškesnę paramos paskirstymą ir geriau tokią paramą pritaikyti prie politikos tikslų, kartu išvengiant didelių rinkos sutrikimų. Paramos dydžio suvienodinimas ypač būtų naudingas toms valstybėms narėms, kuriose išmokos yra gerokai mažesnės už Sąjungos vidurkį.

Pasirinkus regioninį modelį (kartu su „pilkos žemės“ įtraukimu), būtų pakeista įvairių rūšių ūkiams skiriamos paramos pusiausvyra (ypač valstybėse narėse, kuriose dabar taikomas istorinis modelis) ir būtų daugiausia skatinama taikyti ekstensyviai gamybos sistemas. Iš tikrųjų naudą gautų ganomų galvijų, vyno ir sodininkystės sektoriai, o lauko kultūrų sektorius, mišrūs ir pieno ūkiai dėl tokio paramos perskirstymo patirtų tik nuostolių.

Tačiau yra rimtų abejonių, ar pasirinkus koregavimo scenarijų būtų galima tinkamai spręsti svarbias klimato ir aplinkos problemas ateityje, o kartu ir užtikrinti ilgalaikį žemės ūkio tvarumą.

**Integravimo pasirinktyje** numatytas tiesioginių išmokų susiejimas su ekologija ir taip atsižvelgiama į poreikį didinti BŽŪP ekologiškumą. Pagrindinis uždavinys, kurį reikia išspręsti: kaip sukurti tokią ekologiškumo didinimo koncepciją, kuri būtų labai naudinga aplinkai ir kuo mažiau didintų klimato kaitą, o gamtiniai išteklių būtų naudojami tausiai, netrikdant visos ES teritorinės pusiausvyros, nemažinant ilgalaikio žemės ūkio sektoriaus konkurencingumo ir be reikalo neapsunkinant tiesioginių išmokų valdymo.

Iš analizės matyti, kad tai įmanoma, tačiau tam tikra administracinė našta yra neišvengiama. Vidutinis neigiamas poveikis pajamoms būtų nedidelis (tačiau poveikis valstybėms narėms, regionams ir ūkininkavimo sistemoms gerokai skirtųsi); šis

neigiamas poveikis pajamoms padidėtų, jei būtų taikoma griežtesnė pasėlių įvairinimo priemonė, tačiau, jei būtų taikomos griežtesnės nuostatos dėl ekologiniu požiūriu svarbių vietovių, tas poveikis dėl rinkos veiksnių sumažėtų.

Dėl tiesioginių išmokų susiejimo su ekologija kaimo plėtros programose atsirastų papildomų lėšų, kurios bus naudojamos sudėtingesnėms agrarinės aplinkosaugos priemonėms ir su klimatu susijusioms priemonėms įgyvendinti. Bendras aplinkosaugos priemonių ir mažiau palankioms ūkininkauti vietovėms skirtų priemonių, įgyvendinamų pagal abu ramsčius, poveikis galėtų gerokai padidinti BŽŪP indėlį į viešųjų gėrybių teikimą, tačiau reikėtų papildomų administracinių pastangų sudėtingesnei struktūrai valdyti ir priemonių dubliavimosi prevencijai. Jeigu bus užtikrinta tinkama pusiausvyra kuriant priemones ir jas įgyvendinant valstybėse narėse, ši politikos pasirinktis geriausiai užtikrins teritorinę pusiausvyrą ir ilgalaikį žemės ūkio sektoriaus ir kaimo vietovių tvarumą.

Integravimo scenarijuje taip pat numatyti svarbūs kaimo plėtros politikos pokyčiai. Jei valstybės narės ir regionai tinkamai naudosis programavimo galimybėmis ir jei dėl glaudesnio koordinavimo su kitais fondais nebus pašalinta sinergija su I ramsčiu, pasirinkus šį scenarijų BŽŪP turėtų tapti veiksmingesnė, o jos rezultatai, pasiekti laikantis bendros kartu su kitais fondais sistemos, turėtų atitikti strategijos „Europa 2020“ prioritetus. Be to, parama kaimo plėtrai būtų skirstoma labiau atsižvelgiant į politikos tikslus, kartu atsižvelgiant į dabartinį išmokų dydį.

Pagaliau tikslingesnis paramos skyrimas, grindžiamas tiesioginių išmokų sistemos įvairių sudedamųjų dalių (visų pirma, išmokų ribojimo, smulkiųjų ūkininkų schemas ir geresnio „aktyviųjų ūkininkų“ apibrėžimo) taikymu, gali padėti užtikrinti veiksmingesnę pajamų rėmimą ir aplinkos viešųjų gėrybių teikimą. Vertinant poveikį maisto tiekimo grandinei reikia pažymėti, kad turi būti atrasta pusiausvyra tarp ūkininkų derybinės galios stiprinimo ir visos grandinės konkurencingumo užtikrinimo bei geresnių jos veikimo rezultatų.

Pasirinkus integravimo scenarijų ES gaus daugiausiai papildomos naudos, nes visoje ES bus geriausiai užtikrinamas žemės ūkio tvarumas, sprendžiami svarbūs tarpvalstybiniai klausimai (pavyzdžiui, klimato kaitos) ir stiprinimas valstybių narių solidarumas; koregavimo scenarijus duotų mažiau naudos, o mažiausiai – perorientavimo.

Vertinant ekonomiškumo aspektą reikia pažymėti, kad pasirinkus integravimo politiką geriausiai būtų panaudotos biudžeto lėšos, nes papildoma ES nauda būtų didžiausia. Kita vertus, pasirinkus koregavimo scenarijų, ES biudžeto lėšų jam įgyvendinti reikėtų tiek pat, nors rezultatai prognozuojami prastesni, o pasirinkus perorientavimo scenarijų pavyktų sutaupyti biudžeto lėšų, tačiau gerokai sumažėtų ES veiksmų aprėptis ir papildoma nauda.

*1 lentelė. Politikos pasirinkčių palyginimas, grindžiamas tikslais, ES papildoma nauda ir ekonomiškumu*

	Koregavimas	Integravimas	Perorientavimas
Perspektyvi maisto produktų gamyba	++	+++	+

Tausus gamtos išteklių valdymas ir klimato politika	+	+++	++
Subalansuotas teritorinis vystymasis	++	+++	+
ES papildoma nauda	++	+++	+
Ekonomiškumas	+	++	+

Kaip matyti iš pateikto palyginimo, priimtinausia politikos pasirinktis – integravimas, mažiau priimtina – koregavimas, o mažiausiai priimtina – perorientavimas. Šio vertinimo rezultatai sutampa su pageidavimais, išreikštais per viešąsias konsultacijas (žr. 9 priedą). Koregavimo scenarijuje numatytos priemonės gali nepakankamai atitikti politikos tikslus, o perorientavimo scenarijus per daug rizikingas, tačiau panašu, kad integravimo scenarijuje geriausiai pavyko užtikrinti pusiausvyrą palaipsniui pritaikant BŽŪP strategijos „Europa 2020“ tikslams, ir šią pusiausvyrą taip pat reikės atrasti įgyvendinant skirtingus elementus.

## 5. IŠLAIDŲ, NAUDOS IR PAGEIDAUJAMO POVEIKIO STEBĖSENA BEI VERTINIMAS

Ateityje bus svarbu geriau stebėti ir vertinti, kaip įgyvendinama BŽŪP, įskaitant į I ramstį įtrauktus naujus politikos elementus, pavyzdžiui, tiesioginių išmokų susiejimą su ekologija. Rengiant būsimą kaimo plėtros stebėsenos ir vertinimo sistemą taip pat reikėtų labiau atsižvelgti į patobulintą strategiją ir tikslais bei prioritetais grindžiamus bendruosius rodiklius, o taikant šią sistemą turėtų būti sudarytos palankios sąlygos per visą programavimo laikotarpį naudotis vertinimu kaip valdymo priemone.

Be to, abiem ramsčiams taikoma stebėseną ir vertinimą turėtų būti sujungti į bendrą sistemą, kad būtų galima įvertinti visos BŽŪP rezultatus įgyvendinant strategiją „Europa 2020“. Šiuo tikslu dabar kuriamas bendras rodiklių, susietų su politikos tikslais rinkinys, kurį sudarys:

- su bendraisiais tikslais susieti poveikio rodikliai;
- su konkrečiais tikslais susieti rezultatų rodikliai;
- su skirtingų priemonių įgyvendinimo išlaidomis susieti pajėgumo rodikliai.

Be to, siekiant gauti trūkstamų duomenų, pavyzdžiui, apie tvarumo rodiklius, ketinama pradėti bandomąjį projektą: sukurti procesą, kurį taikant būtų gauti trūkstami duomenys apie ūkių lygmens rodiklius, ir taip būtų galima geriau stebėti ir vertinti įgyvendinamas reformas.