



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 12.10.2011
SEC(2011) 1154 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMAT AL EVALUĂRII IMPACTULUI

Politica agricolă comună în perspectiva anului 2020

{COM(2011) 625}
{COM(2011) 626}
{COM(2011) 627}
{COM(2011) 628}
{COM(2011) 629}
{SEC(2011) 1153}

Agricultura se află la răscruce și în centrul atenției publicului: Agricultura și politica agricolă comună (PAC) ale Uniunii Europene nu fac excepție. Provocările, impacturile și soluțiile din lumea întreagă diferă, dar, totodată, se face remarcată o temă comună: sustenabilitatea se află în centrul tuturor soluțiilor. Iată de ce obiectivul primordial al viitoarei PAC ar trebui să fie competitivitatea sustenabilă, astfel încât sectorul producției de alimente să devină viabil din punct de vedere economic, împreună cu gestionarea durabilă a resurselor naturale din mediul terestru.

Reformele precedente ale PAC au fost impulsionate mai ales de nevoia de a răspunde unor provocări ce țineau în primul rând de agricultură, de la surplusurile uriașe la acordurile comerciale sau la crizele legate de siguranța alimentară. Aceste reforme au fost utile pentru UE, atât la nivel intern, cât și la nivel internațional. Dar multe dintre provocările cu care se confruntă în prezent agricultura din UE sunt generate de factori pe care aceasta nu îi poate controla și sunt necesare răspunsuri de politică mult mai ample.

Viitoarea PAC nu ar mai trebui să vizeze activitatea unui segment mic, deși esențial, al economiei UE, ci ar trebui să aibă un impact asupra celei mai mari părți a teritoriului UE și asupra tuturor consumatorilor din UE, având o importanță strategică pentru securitatea și siguranța alimentară, pentru mediu, pentru schimbările climatice și pentru echilibrul teritorial. De asemenea, acest lucru ar permite PAC să-și sporească contribuția la strategia Europa 2020. Acest raport se concentrează asupra consecințelor potențiale ale unei astfel de direcții de politică.

1. DEFINIREA PROBLEMEI

În ultimele două decenii, PAC a trecut printr-un proces substanțial de reformă, care reflectă preocupările în schimbare ale societății, legate mai ales de mediu, de calitatea și siguranța alimentelor, de echilibrul teritorial, precum și de nevoile în continuă evoluție ale economiei UE. Ca urmare a acestui proces, PAC oferă în prezent un cadru general care permite politicii să abordeze provocările legate de competitivitate și sustenabilitate cu care se confruntă agricultura și zonele rurale de pe întreg teritoriul UE. Acest cadru se prezintă sub forma a doi piloni complementari¹.

Pilonul I include instrumente legate de funcționarea piețelor agricole și a lanțului de aprovizionare cu alimente [Regulamentul (CE) nr. 1234/2007 al Consiliului], precum și de plățile directe [Regulamentul (CE) nr. 73/2009 al Consiliului], condiționate de cerințele de reglementare în materie de gestionare și de bunele condiții agricole și de mediu². Combinate, aceste măsuri oferă un nivel fundamental de sprijin fermierilor din UE, creând baza pentru menținerea agriculturii sustenabile în întreaga UE. Măsurile din primul pilon sunt obligatorii pentru statele membre și, cu foarte puține excepții, nu există cofinanțare. Se asigură astfel aplicarea unei politici comune în cadrul pieței unice, monitorizată de un sistem integrat de administrare și control (IACS).

¹ Pentru caracteristicile detaliate ale instrumentelor PAC și evoluția acestora, a se vedea o serie de note informative ale DG AGRI privind politica, la adresa http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/app-briefs/index_en.htm

² Astfel cum sunt definite în anexele II și III la Regulamentul (CE) nr. 73/2009.

Pilonul II – politica de dezvoltare rurală [Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului] – include măsuri care vizează creșterea competitivității sectorului agricol, furnizarea de bunuri publice de mediu specifice și promovarea diversificării activității economice și a calității vieții în zonele rurale. Aceste măsuri sunt în cea mai mare parte facultative, de natură contractuală, cofinanțate și aplicate într-un cadru strategic care leagă acțiunea de politică de nevoile europene, naționale, regionale și locale.

Cadrul prezentat mai sus a răspuns provocărilor cu care s-a confruntat agricultura UE în ultimele două decenii. Totuși, pentru ca politica să rămână relevantă, cadrul în care funcționează trebuie să se dovedească, de asemenea, capabil să răspundă principalelor provocări cu care se preconizează că se va confrunta agricultura UE în deceniul actual: presiuni economice, de mediu, și legate de schimbările climatice, precum și aspectele teritoriale ale politicii.

În ceea ce privește economia, agricultura se confruntă în prezent cu o deteriorare globală a raportului de schimb comercial, care a fost mai accentuată mai ales în ultimii ani. În perioada 2004-2010, nivelul mediu al prețurilor agricole mondiale a crescut cu 50 % față de cel înregistrat în perioada 1986-2003; în schimb, prețurile energiei au crescut cu 220 %, iar cele ale îngrășămintelor cu 150 %, prezentând totodată cel mai ridicat nivel de volatilitate din ultimele trei decenii.

Prețurile stabile mai mari ar putea oferi semnale de piață clare pentru sectorul agricol. Totuși, se preconizează că volatilitatea ridicată, încetinirea ritmului de creștere a productivității factorilor (teren, energie, îngrășământ, muncă), transmiterea inegală și asimetrică a schimbărilor prețurilor de-a lungul lanțului de aprovizionare cu alimente, precum și ponderea tot mai scăzută a agriculturii în valoarea adăugată a lanțului vor pune și mai multă presiune pe rentabilitatea fermelor din UE, iar pentru ca sectorul să se adapteze într-un mod sustenabil vor fi necesare investiții substanțiale în metode mai productive.

În ceea ce privește mediul, principalele aspecte care afectează sustenabilitatea agriculturii din punctul de vedere al mediului sunt legate de intensificarea producției în anumite zone, în timp ce în alte zone terenurile sunt abandonate sau prost gestionate, precum și de schimbarea practicilor agricole și forestiere și a modurilor de utilizare a terenurilor. PAC joacă un rol important în menținerea agriculturii sustenabile pe întreg teritoriul UE și în promovarea practicilor care nu dăunează mediului și climei.

Sustenabilitatea agriculturii din punctul de vedere al mediului este legată de deciziile agricultorilor de a produce sau nu, ce anume și cum, în vreme ce prețurile pieței nu reflectă externalitățile legate de producția agricolă, iar în multe cazuri furnizarea de bunuri publice de mediu este insuficientă. Toate acestea sunt deosebit de importante, deoarece agricultura modernă implică multe presiuni asupra mediului. Din contră, anumite sisteme și practice agricole, precum creșterea extensivă a animalelor și sistemele mixte, sistemele de culturi permanente tradiționale sau agricultura ecologică, sunt îndeosebi benefice pentru mediu și pentru îndeplinirea obiectivelor legate de climă.

PAC ar trebui să răspundă acestor provocări printr-o mai bună integrare a obiectivelor sale cu alte politici UE și prin ajustarea corespunzătoare a propriilor măsuri. Strategia UE în domeniul biodiversității pentru 2020 necesită o mai bună integrare a biodiversității în sectoare-cheie precum agricultura și silvicultura, pentru a se îndeplini obiectivul principal

și ambițios al UE. Unul dintre principalele cinci obiective ale UE cuprinse în strategia Europa 2020 este reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră. În cadrul pachetului energie/climă, UE s-a angajat de asemenea să sporească gradul de utilizare a energiei din surse regenerabile, pentru a ajunge în 2020 la o pondere de 20 % din consumul total final de energie al UE.

În sfârșit, în ceea ce privește provocările sociale, sectorul primar reprezintă în continuare 4,9 % din valoarea adăugată [și chiar mai mult, dacă se ia în considerare industria (alimentară) conexasă] și 15,7 % din ocuparea forței de muncă în zonele predominant rurale. În această privință poate fi deosebit de important rolul agriculturii, nu doar direct, ci și indirect – prin generarea unor activități economice suplimentare cu efecte multiplicatoare puternice, mai ales în sectorul prelucrării alimentelor, în cel hotelier și de catering și în cel comercial. La rândul lor, aceste sectoare sunt puternic legate de restul economiei rurale, ajutând astfel, printre altele, zonele rurale îndepărtate, al căror acces la serviciile generale, precum școlile, asistența medicală primară și băncile, este cel mai limitat.

1.1. Valoarea adăugată a PAC pentru UE

Valoarea adăugată a PAC constă în capacitatea acesteia:

- de a răspunde cu eficacitate pentru îndeplinirea unor obiective transnaționale și pentru a face față provocărilor transfrontaliere, precum atenuarea schimbărilor climatice, sporirea biodiversității și contribuția la coeziunea economică și socială, la dezvoltarea pieței unice și a politicii comerciale a UE, cu ajutorul unui set comun de norme, principii și obiective;
- de a asigura o utilizare mai eficientă a resurselor bugetare ale statelor membre în comparație cu coexistența unor politici naționale (de exemplu, în comparație cu o politică comună unică, 27 de politici diferite ar fi fost mai costisitoare și cu siguranță mai puțin eficiente, implicând niveluri de intervenție diferite, un risc major de denaturare a concurenței);
- de a contribui la dezvoltarea unei agriculturi europene competitive și echilibrate din punctul de vedere al mediului și al teritoriului, ceea ce contribuie în mod pozitiv la competitivitatea lanțului de aprovizionare cu alimente al Uniunii și a comerțului UE, precum și de a spori coeziunea zonelor rurale prin încurajarea unor inițiative care să favorizeze dezvoltarea lor economică și socială.

2. PRINCIPALELE OBIECTIVE DE POLITICĂ ALE REFORMEI PAC

Pentru ca PAC să facă față provocărilor legate de economie, mediu, schimbările climatice și teritoriu, obiectivele sunt acelea de a adapta actualul cadru PAC după cum urmează:

- (1) Direcționarea măsurilor PAC spre creșterea productivității și a competitivității sectorului agricol, prin:
 - îmbunătățirea funcționării sistemului de consiliere, prin crearea unor rețele (de fermieri, consilieri, cercetători, operatori din sectorul alimentar,

consumatori etc.) pentru crearea și transferul cunoștințelor și prin încurajarea unor abordări inovatoare în privința finanțării unor proiecte ce includ măsuri de dezvoltare rurală

- încurajarea unor acțiuni comune, favorabile competitivității, în rândul fermierilor, pentru a încuraja utilizarea eficientă a resurselor și dezvoltarea și comercializarea produselor
 - oferirea de stimulente pentru a utiliza instrumente de gestionare a riscurilor și strategii de prevenție active
- (2) Îmbunătățirea performanțelor PAC în ceea ce privește mediul și schimbările climatice, prin:
- creșterea numărului suprafețelor agricole care fac obiectul unor practici ce oferă beneficii din punctul de vedere al protecției mediului și al combaterii schimbărilor climatice, precum și prin încurajarea adoptării de către statele membre și fermieri a unor măsuri de agromediu mai avansate;
- (3) Sporirea eficacității și eficienței politicii, prin:
- reechilibrarea sprijinului oferit prin plățile directe, pentru a reflecta mai bine obiectivul ajutorului pentru venit și performanța de mediu
 - reducerea disparităților dintre statele membre și dintre fermieri în ceea ce privește nivelurile sprijinului acordat prin plăți directe.

3. OPȚIUNI DE POLITICĂ

În urma unei ample dezbateri publice și a unei serii de poziții exprimate din proprie inițiativă de instituții ale UE și de anumite state membre, au fost formulate trei scenarii de politică coerente (de ajustare, de integrare și de redirecționare) pentru a contribui la procesul de luare a deciziilor prin explorarea continuității evoluțiilor de politică posibile în cadrul unei abordări holistice care analizează și potențialele interacțiuni și sinergii dintre liniile principale ale intervenției de politică, fiecare element fiind evaluat individual într-o anexă specifică.

- Scenariul de ajustare se concentrează asupra ajustării PAC într-un mod limitat prin evidențierea elementelor care funcționează bine în actuala PAC și prin abordarea principalelor neajunsuri ale cadrului actual al politicii, fără a schimba fundamental politica.
- Scenariul de integrare are scopul de a îmbunătăți direcționarea sprijinului PAC spre obiectivele politicii, în special printr-o mai bună integrare a contribuțiilor diferitelor elemente de politică, inclusiv prin introducerea unor noi elemente în cadrul politicii, precum și prin schimbarea structurii politicii.
- Scenariul de redirecționare limitează ținta intervențiilor de politică ale PAC la aspectele legate de mediu și schimbările climatice, pornind de la presupunerea că menținerea capacității de producție se poate realiza pe baza încrederii în semnalele de

piață și că obiectivul de a contribui la vitalitatea zonelor rurale și la echilibrul teritorial ar fi îndeplinit de alte politici ale UE.

Aceste scenarii sunt abordări transversale care abordează, fiecare, cele trei mari obiective de politică ale viitoarei PAC descrise în secțiunea precedentă. Totuși, aceste scenarii accentuează în proporții diferite cele trei obiective și se bazează, într-o oarecare măsură, pe abordări diferite în ceea ce privește necesitatea intervenției prin politică.

Astfel, aceste scenarii abordează, de asemenea, în moduri diferite riscul esențial generat de absența intervenției de politică, și anume riscul eșecurilor pieței, precum și riscul care decurge dintr-o intervenție de politică prost direcționată, și anume eșecul politicii. Acest din urmă risc a stat la baza eliminării altor scenarii de politică prezentate în timpul consultării publice.

În ceea ce privește analizarea efectelor acestor scenarii, punctul de referință este constituit din statu-quo, care nu rezolvă neajunsurile identificate în cursul definirii problemei, și din scenariul care contrazice realitatea, acela de a nu avea nicio politică, ceea ce ar duce la probleme semnificative legate de venituri și de mediu³.

Scenariile sunt prezentate în funcție de schimbările pe care le implică în cele trei mari domenii de intervenție, mai exact măsurile de piață [Regulamentul (CE) nr. 1234/2007 al Consiliului], plățile directe [Regulamentul (CE) nr. 73/2009 al Consiliului] și politica de dezvoltare rurală [Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului].

Tabelul 1: Prezentare sumară a principalelor opțiuni de politică în funcție de scenariu și de instrumentul de politică

	Instrumente de piață [Regulamentul (CE) nr. 1234/2007 al Consiliului]	Plăți directe [Regulamentul (CE) nr. 73/2009 al Consiliului]	Dezvoltare rurală [Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului]
Ajustare: <i>Evidențierea realizărilor PAC și abordarea principalelor neajunsuri</i>	Raționalizarea și simplificarea instrumentelor existente Îmbunătățirea cooperării între fermieri, cu respectarea normelor în materie de concurență	Redistribuire; ecocondiționalitate consolidată	Creștere moderată a bugetului; utilizat pentru competitivitate/inovare sau mediu
Integrare: <i>Îmbunătățirea direcționării PAC</i>	Raționalizarea și simplificarea instrumentelor	Redistribuire; nouă structură a plăților directe; „ecologizare”	Redistribuire între statele membre Inovarea, schimbările

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

<i>spre obiective</i>	existente Concentrare asupra lanțului alimentar și mai multă putere de negociere pentru fermieri (3 sub-opțiuni)	Ecocondiționalitate sporită; plafonare; schema pentru micii fermieri; schema pentru tinerii fermieri	climatice și mediul ca principii îndrumătoare; Direcționare strategică mai puternică și cadru strategic comun cu alte fonduri
Redirecționare: <i>Limitarea sferei de aplicare a intervențiilor PAC la aspectele de mediu</i>	Abolire	Renunțare treptată	Finanțare sporită substanțial, concentrare asupra schimbărilor climatice și a mediului

4. EVALUAREA IMPACTULUI UNOR OPȚIUNI DE POLITICĂ ALTERNATIVE

Scenariul de **ajustare** presupune continuarea principiilor actualului cadru de politică bazat pe direcționarea spre piață. Se preconizează că acest scenariu ar permite fermierilor, stimulați de semnalele pieței, să utilizeze mai bine instrumentele de politică disponibile pentru a-și spori competitivitatea, în vreme ce plățile directe redistribuite între statele membre i-ar apăra de fluctuațiile excesive ale veniturilor într-un mod mai eficace și echitabil, pe întreg teritoriul UE. Redistribuirea plăților directe în interiorul statelor membre (modelul regional) ar permite acordarea unui sprijin sporit pentru zone agricole care să genereze beneficii pentru mediu și ar limita abandonarea terenurilor, dar presiunea economică tot mai mare ar încuraja intensificarea producției în regiunile cele mai fertile. Măsurile de dezvoltare rurală ar continua să vizeze aspectele rurale mai ample, dar rolul agriculturii în economie, în ocuparea forței de muncă și în dezvoltarea zonelor rurale ar scădea.

Scenariul de **integrare** propune un cadru de politică îmbunătățit, care să fie direcționat spre sprijinirea competitivității, a dezvoltării durabile și a inovării în acest sector și care să vizeze promovarea unor condiții în care fermierii, fie individual, fie în mod colectiv, să poată face față mai bine provocărilor viitoare legate de economie și de mediu. Plățile directe ar oferi un venit stabil, nu doar ducând la o redistribuire mai echilibrată, eficace și echitabilă, ci vizând în mod activ anumiți beneficiari (deținătorii unor ferme de mici dimensiuni, fermierii din regiuni cu constrângeri naturale, sectoarele amenințate, persoanele nou intrate în sector etc.). De asemenea, o componentă de ecologizare ar promova în întreaga UE anumite practici de mediu fundamentale, concentrându-se mai ales asupra fermelor – adesea cele mai competitive – care s-au îndepărtat de astfel de practici, dar și asupra fermierilor care se gândesc să renunțe la agricultură din cauza presiunilor economice ale momentului.

În cadrul scenariului de **redirecționare**, renunțarea treptată la plățile directe ar duce la o restructurare puternică a sectorului și la ferme mai mari și care necesită investiții de capital mai mari. Intensificarea producției în regiunile cele mai fertile și abandonarea

terenurilor în zonele mai puțin avantajoase ar avea consecințe negative pentru mediu. Orientarea politicii spre măsuri de mediu legate de dezvoltarea rurală ar atenua aceste probleme, dar nu ar contribui la creșterea sustenabilității agriculturii în întreaga UE. Renunțarea treptată la plățile directe ar duce la falimentul multor exploatații agricole și ar pune și mai multă presiune asupra viabilității zonelor rurale, din cauza creșterii șomajului și intensificării migrației.

4.1. Sarcina administrativă

Anumite componente ale unui nou model pentru plățile directe, de exemplu plafonarea, definirea „fermierilor activi” și „ecologizarea” ar putea fi împovărătoare, implicând cerințe suplimentare în materie de control. Pe de altă parte, schema pentru micii fermieri ar reduce substanțial cerințele administrative aferente cererii și acordării plăților directe unor astfel de beneficiari.

Eliminarea actualei suprapunerii dintre acțiunile de agromediu disponibile cu sprijin specific în cadrul pilonului I și al dezvoltării rurale și o soluție uniformă pentru sprijinul cuplat ar duce la simplificare. Totuși, introducerea unui eventual proces de aprobare de către Comisie ar constitui o povară mai mare, mai ales pentru serviciile Comisiei.

O mai bună direcționare a plăților către fermierii activi ar necesita stabilirea cu mare atenție și precizie a unor definiții, în cooperare cu statele membre, și a unor criterii de selecție la nivelul statului membru, care să fie integrate în registrul IACS. Acest lucru ar necesita un efort administrativ considerabil din partea statelor membre, precum și, bineînțeles, din partea fermierilor, deoarece aceștia din urmă ar trebui să își dovedească eligibilitatea, furnizând informații suplimentare detaliate și, eventual, să depună documente justificative împreună cu cererea.

4.2. Dimensiunea internațională

Reformele succesive ale PAC au diminuat considerabil impactul denaturant al politicii asupra piețelor internaționale. Toate scenariile analizate ar trebui să aibă efecte minime asupra piețelor globale (inclusiv asupra țărilor în curs de dezvoltare). Acesta este rezultatul combinat al precedentelor reforme PAC, precum și al nivelului actual și al nivelului preconizat pentru viitor al prețurilor mondiale, factori care au subminat poziția UE pe piețele agricole, minimizând șansele acesteia de a influența prețul de tranzacționare.

4.3. Compararea opțiunilor

Toate cele trei opțiuni vizează o agricultură mai competitivă, durabilă și rezistentă în zone rurale dinamice și, prin urmare, ținesc spre o mai bună aliniere a PAC la strategia Europa 2020, mai ales din punctul de vedere al utilizării eficiente a resurselor. În acest scop, va fi esențial să se îmbunătățească productivitatea agricolă prin cercetare, transfer de cunoștințe și promovarea în general a abordărilor bazate pe colaborare. Așadar, inovarea este foarte importantă, inclusiv viitorul parteneriat european pentru inovare referitor la productivitatea și sustenabilitatea agriculturii, ca condiție de bază în cadrul tuturor opțiunilor de politică. Acest element transversal este prezent în toate cele trei opțiuni și, prin urmare, nu face parte din comparația de mai jos.

Din punct de vedere bugetar, este clar că, până la urmă, opțiunea bazată pe **redirecționare** este cea care ar solicita cel mai puțin bugetul UE, deoarece s-ar renunța treptat la plățile directe. Această opțiune acordă prioritate direcționării spre piață și, prin urmare, accelerării procesului de ajustare structurală a sectorului, pentru o rentabilitate sporită a întreprinderilor. De asemenea, această opțiune ar expune sectorul unor riscuri mai mari în ceea ce privește stabilitatea pieței, în absența unor mecanisme de siguranță corespunzătoare și a unor instrumente adecvate de gestionare a riscurilor, precum și riscului ca, din cauza presiunii asupra veniturilor fermelor, să scadă cheltuielile pentru inovare. Ajustarea structurală în condițiile opțiunii bazate pe redirecționare ar implica un cost social și de mediu semnificativ. Veniturile ar scădea cu 25 %, iar producția s-ar concentra în zonele și sectoarele cele mai profitabile.

Chiar dacă s-ar dubla cheltuielile pentru măsuri de mediu mai bine țintite în cadrul dezvoltării rurale, nu s-ar ajunge la o gestionare durabilă a terenurilor pe întregul teritoriu UE, deoarece politica ar pierde efectul de levier al plăților directe îmbinate cu cerințele privind ecocondiționalitatea. În plus, având în vedere amploarea consecințelor sociale negative, mai ales în zonele și sectoarele care depind cel mai mult de plățile directe (precum culturile de câmp extinse și fermele de lapte și produse lactate, fermele extensive de bovine, ovine și caprine), utilizarea temporară a măsurilor din cadrul axei 1, menită a sprijini restructurarea, nu ar putea compensa pierderile generate de renunțarea treptată la plățile directe. Absența măsurilor din cadrul axei 3 ar putea amenința structura zonelor rurale, mai ales în cazul economiilor rurale diversificate, periclitând echilibrul teritorial. Aceste rezultate nu sunt noi, ci oglindesc rezultatele similare ale celor două studii prospective „Scenar 2020”.

La celălalt capăt al spectrului, **opțiunea bazată pe ajustare** ar permite cel mai bine continuitatea politicii, cu îmbunătățiri limitate, dar tangibile, din punctul de vedere atât al competitivității agriculturii, cât și al performanței de mediu, prin redistribuirea plăților directe, printr-o ecocondiționalitate consolidată, prin simplificarea și raționalizarea instrumentelor de piață, prin sprijinirea abordărilor bazate pe cooperare, precum și prin canalizarea unor resurse suplimentare spre noi provocări în cadrul dezvoltării rurale. Principalul element nou din cadrul opțiunii bazate pe ajustare este reechilibrarea plăților directe între statele membre și în interiorul acestora, mai multe opțiuni diferite fiind analizate în acest scop. Problema este cum să se asigure o distribuție mai echitabilă și un sprijin mai bine țintit în conformitate cu obiectivele politicii, însă fără a genera tulburări majore. Convergența spre o rată mai uniformă ar aduce beneficii mai ales statelor membre care în prezent se află cu mult sub media UE.

Trecerea spre un model regional (împreună cu includerea „terenurilor goale”) ar reechilibra sprijinul între tipurile de ferme, mai ales în statele membre care utilizează în prezent un model istoric, sprijinul fiind îndreptat mai ales spre sistemele de producție mai extensive. Mai exact, o astfel de redistribuire ar fi benefică pentru erbivore, vin și horticultură, dar nefavorabilă culturilor de câmp și fermelor mixte și de lapte și produse lactate.

Totuși, există mari îndoieli privind capacitatea opțiunii bazate pe ajustare de a aborda, în viitor, provocările importante legate de climă și mediu, sprijinind astfel sustenabilitatea agriculturii înseși pe termen mai lung.

Opțiunea bazată pe integrare încearcă să răspundă nevoii de a avea o PAC mai ecologică, incluzând o componentă de „ecologizare” a plăților directe. Provocarea constă în proiectarea acestei „ecologizări” în așa fel încât să se obțină beneficii considerabile legate de mediu și schimbările climatice și să se asigure utilizarea sustenabilă a resurselor naturale, fără subminarea echilibrului teritorial în întreaga UE și a competitivității pe termen lung a sectorului agricol și fără complicarea excesivă a gestionării plăților directe.

Analiza arată că toate acestea sunt posibile, deși nu poate fi evitată o oarecare sarcină administrativă. Impactul negativ asupra veniturilor care rezultă din această opțiune rămâne, în medie, moderat (dar variază considerabil între statele membre, regiuni și sistemele agricole). Acest impact negativ ar fi exacerbât de o măsură mai ambițioasă de diversificare a culturilor, dar ar fi atenuat în cazul unor dispoziții mai ambițioase aplicabile zonelor de interes ecologic, datorită impactului asupra pieței.

De asemenea, componenta de ecologizare ar elibera fonduri alocate dezvoltării rurale, care astfel pot fi utilizate pentru măsuri de agromediu și climatice mai sofisticate. Astfel, efectul combinat al măsurilor ecologice și al celor destinate zonelor defavorizate, în cadrul ambilor piloni, poate spori semnificativ contribuția PAC la furnizarea de bunuri publice, deși cu prețul unor eforturi administrative suplimentare necesare pentru gestionarea unei structuri mai complexe și pentru evitarea dublării măsurilor. Cu condiția obținerii unui echilibru adecvat în privința proiectării măsurilor și a implementării lor în statele membre, această opțiune protejează cel mai bine echilibrul teritorial, abordând problema sustenabilității pe termen lung a agriculturii și a zonelor rurale.

Din opțiunea bazată pe integrare face parte și o schimbare semnificativă a politicii de dezvoltare rurală. Rezultatul ar trebui să fie o politică mai eficace care să dea rezultate care să corespundă priorităților strategiei Europa 2020 într-un cadru comun cu celelalte fonduri ale UE, cu condiția ca posibilitățile oferite să fie bine utilizate de statele membre și de regiuni la nivelul programării și ca coordonarea mai strânsă cu celelalte fonduri să nu elimine sinergiile cu pilonul I. De asemenea, distribuirea sprijinului pentru dezvoltare rurală ar reflecta mai bine obiectivele de politică, ținând cont totodată de distribuirea actuală.

În sfârșit, o mai bună direcționare a sprijinului cu ajutorul diferitelor componente ale plăților directe (mai ales plafonarea, schema pentru micii fermieri și mai buna definire a „fermierilor activi”) poate contribui la obținerea unei eficacități sporite din punctul de vedere al ajutorului pentru venit și al furnizării de bunuri publice de mediu. În ceea ce privește lanțul de aprovizionare cu alimente, trebuie găsit un echilibru între sporirea puterii de negociere a fermierilor și asigurarea competitivității și a unor performanțe mai bune ale întregului lanț.

Opțiunea bazată pe integrare ar maximiza valoarea adăugată la nivelul UE prin menținerea unei agriculturi sustenabile pe întreg teritoriul UE, prin rezolvarea problemelor transfrontaliere importante, precum schimbările climatice și prin consolidarea solidarității între statele membre. Toate acestea ar fi urmate de o ajustare și apoi de o redirecționare.

Din punctul de vedere al raportului cost-eficacitate, opțiunea bazată pe integrare ar utiliza cel mai bine bugetul, maximizând valoarea adăugată la nivelul UE. Pe de altă parte, opțiunea bazată pe ajustare ar solicita bugetul UE într-un mod la fel de semnificativ, fără

aceeași ambiție din punctul de vedere al rezultatelor, în vreme ce opțiunea bazată pe redirecționare ar produce economii bugetare, reducând însă în același timp în mod semnificativ amploarea și valoarea adăugată a acțiunii la nivelul UE.

Tabelul 1: Compararea opțiunilor în funcție de obiectiv, de valoarea adăugată la nivelul UE și de raportul cost-eficacitate.

	Ajustare	Integrare	Redirecționare
Producția alimentară fiabilă	++	+++	+
Gestionarea durabilă a resurselor naturale și politicile climatice	+	+++	++
Dezvoltarea teritorială echilibrată	++	+++	+
Valoarea adăugată la nivelul UE	++	+++	+
Raportul cost-eficacitate	+	++	+

Din comparația de mai sus rezultă că opțiunea preferabilă este cea bazată pe integrare, urmată de cea bazată pe ajustare și, în sfârșit, de cea bazată pe redirecționare. Această evaluare coincide cu preferințele exprimate în cadrul consultării publice (a se vedea anexa 9). În vreme ce s-ar putea ca opțiunea bazată pe ajustare să nu fie suficient de bine ținută și ca opțiunea bazată pe redirecționare să fie prea riscantă, opțiunea bazată pe integrare pare a reprezenta echilibrul adecvat, deoarece ar direcționa treptat PAC spre obiectivele strategiei Europa 2020, iar acest echilibru va trebui să se regăsească în implementarea diverselor elemente.

5. MONITORIZAREA ȘI EVALUAREA COSTURILOR, BENEFICIILOR ȘI OBȚINERII EFECTELOR DORITE

În viitor, va fi important să se consolideze monitorizarea și evaluarea PAC, inclusiv în ceea ce privește elementele noi, precum ecologizarea, care țin de proiectarea politicii și care sunt introduse în pilonul I. De asemenea, viitorul sistem de monitorizare și evaluare pentru dezvoltarea rurală ar trebui să reflecte mai bine abordarea strategică consolidată, cu indicatori comuni bazați pe obiective și priorități, și să faciliteze utilizarea evaluării ca instrument de gestionare pe durata întregii perioade de programare.

În plus, monitorizarea și evaluarea celor doi piloni ar trebui unificate într-un cadru comun, pentru a măsura performanța PAC în întregul ei în cadrul strategiei Europa 2020. În acest scop, este în desfășurare un proces care vizează dezvoltarea unui set comun de indicatori legați de obiectivele de politică, care ar fi format din:

- indicatori de impact legați de obiectivele generale;
- indicatori de rezultat legați de obiectivele specifice;
- indicatori de realizare legați de cheltuielile din cadrul diverselor instrumente.

În plus, în vederea abordării lipsei anumitor date, de exemplu privind indicatorii de sustenabilitate, se prevede lansarea unui proiect pilot care ar da naștere unui proces care, prin completarea datelor lipsă privind indicatorii la nivelul fermei, ar permite monitorizarea și evaluarea în condiții mai bune a reformelor implementate.